REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo

04 broj:011-878/21-3

29. jun 2021. godine

B e o g r a d

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE SRBIJE

Bulevar Kralja Aleksandra 15

Beograd

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije, na sednici održanoj 29. juna 2021. godine, povodom podnete inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredbe člana 236. stav 1. tačka 2), člana 238. i člana 241. stav 1. Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara („Službeni glasnik RS”, br. 95/18 i 49/19 - u daljem tekstu: Zakon) koje su Ustavnom sudu podneli 1. GRIFON MEDIA d.o.o. Beograd, Konstantina Filozofa 8, Beograd, LL PANVISION d.o.o. Pančevo, Kikindska 11, OUTDOOR COMUNICATION Danijela Đurić PR, Boka, Dimitrija Tucovića 53, MRFIS PLAY Communications, d.o.o. Novi Sad, Simeona Pišćevića 13, GROUP BRENDOMANIA d.o.o. Novi Sad, Doža Đerđa 41, CITY MEDIA ADVERTISING d.o.o. Novi Sad, Sentandrejski put 44, SOHO ADVERTISING SOLUTIONS d.o.o. Novi Sad, Marodićeva 7, Petar Stojković PR Agencija za marketing i produkciju, REFORMA 031, Požega, Kralja Petra 9, EKT REKLAM, Agencija za spoljno oglašavanje, Tibor Juhas preduzetnik, Kikinda, Vojvode Putnika 8, Marketing agencija MAGIC LINE, Svetislav Stanikić PR, Jagodina, Slavke Đurđević B1/3, Relja Bošković PR, Agencija za dizajn i usluge, REX BILLBOARD CITY, Požega, Hilandarska 56, SYSTEM BEČEJ, Reklamna agencija, Bečej, Zelena 63, HEROR MEDIA PONT d.o.o, Novi Sad, ANGERONA d.o.o. Požarevac, Drinska 21/2, MILK&HONEY COMMUNICATIONS, d.o.o. Novi Sad, Vojvođanskih brigada 13/6, BABBLER MEDIA MARKETING, d.o.o. Novi Sad, Cara Dušana 76/10, kao i Udruženje OUTDOOR ASOCIJACIJA MEGABOARD, Beograd, Vojvode Stepe 115, koju je Ustavni sud dostavio Narodnoj skupštini pismom Broj IUz-183/2019 od 19. januara 2021. godine, a Narodna skupština Vladi pismom 03 Broj 011-878/21 od 20. maja 2021. godine, odlučio da dostavi Ustavnom sudu sledeći odgovor:

1. GRIFON MEDIA d.o.o. Beograd, Konstantina Filozofa 8, Beograd, LL PANVISION d.o.o. Pančevo, Kikindska 11, OUTDOOR COMUNICATION Danijela Đurić PR, Boka, Dimitrija Tucovića 53, MRFIS PLAY Communications, d.o.o. Novi Sad, Simeona Pišćevića 13, GROUP BRENDOMANIA d.o.o. Novi Sad, Doža Đerđa 41, CITY MEDIA ADVERTISING d.o.o. Novi Sad, Sentandrejski put 44, SOHO ADVERTISING SOLUTIONS d.o.o. Novi Sad, Marodićeva 7, Petar Stojković PR Agencija za marketing i produkciju, REFORMA 031, Požega, Kralja Petra 9, EKT REKLAM, Agencija za spoljno oglašavanje, Tibor Juhas preduzetnik, Kikinda, Vojvode Putnika 8, Marketing agencija MAGIC LINE, Svetislav Stanikić PR, Jagodina, Slavke Đurđević B1/3, Relja Bošković PR, Agencija za dizajn i usluge, REX BILLBOARD CITY, Požega, Hilandarska 56, SYSTEM BEČEJ, Reklamna agencija, Bečej, Zelena 63, HEROR MEDIA PONT d.o.o, Novi Sad, ANGERONA d.o.o. Požarevac, Drinska 21/2, MILK&HONEY COMMUNICATIONS, d.o.o. Novi Sad, Vojvođanskih brigada 13/6, BABBLER MEDIA MARKETING, d.o.o. Novi Sad, Cara Dušana 76/10, inicirali su ocenu ustavnosti odredbe člana 236. stav 1. tačka 2) Zakona, izražavajući stanovište da su navedene odredbe Zakona u suprotnosti sa članom 44. Zakona o oglašavanju („Službeni glasnik RSˮ, br. 6/16 i 52/19 - dr. zakon) i članom 55. Odluke o oglašavanju na teritoriji grada Beograda („Službeni glasnik grada Beogradaˮ, br. 86/16, 126/16, 36/17, 96/17 i 109/18), „kojima se izričito propisuje i definiše da se za korišćenje sredstava za oglašavanje plaća komunalna taksa a ne naknada za korišćenje javnih površinaˮ te da je povređeno ustavno pravo jedinstvenog i usklađenog pravnog sistema i vladavine prava. S tim u vezi, iznose stanovište da odredbe člana 236. stav 1. tačka 2) Zakona dovode do mogućnosti različite i neujednačene primene prava jer nije precizno definisan „uticajˮ na javnu površinu putem postavljanja reklamnih panoa na zgradama u privatnom vlasništvu, a da se naknada određuje „na jednak način i u jednakoj visini kao i kada je objekat za oglašavanje postavljen neposredno na javnoj površiniˮ.

2. Udruženje OUTDOOR ASOCIJACIJA MEGABOARD, Beograd, Vojvode Stepe 115, iniciralo je ocenu ustavnosti odredbe člana 236. stav 1. tačka 2), člana 238. i člana 241. stav 1. Zakona, navodeći da su isti u suprotnosti sa članom 58, članom 91. stav 2. i članom 84. stav 1. Ustava Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustav). Naime, podnosilac inicijative navodi da je odredbom člana 58. Ustava zajemčeno pravo svojine koje može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne i iznosi svoje stanište da je odredbama člana 236. stav 1. tačka 2) Zakona to pravo ograničeno (pravo vlasnika nepokretnosti na mirno uživanje imovine, odnosno prava na pribiranje plodova/prihoda od izdavanja nepokretnosti za potrebe oglašavanja) jer je dato pravo jedinicama lokalne samouprave da, umesto vlasnika objekata pribiraju plodove/prihode od oglašavanja na nepokretnostima u privatnoj svojini tako što naplaćuju naknadu za oglašavanje na privatnim objektima izvan javne površine a kojima se navodno vrši uticaj na raspoloživost, kvalitet ili neku drugu osobinu javne površine.

Pored navedenog, podnosilac inicijative navodi da je odredbom člana 91. stav 2. Ustava propisano da „obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina je opšta i zasniva se na ekonomskoj moći obveznika”, pa iznosi svoje stanovište da Zakon nije uzeo u obzir da se naknada utvrdi u skladu sa ekonomskom moći obveznika jer prema navodima inicijatora predmetna naknada predstavlja veliko opterećenje, pa stoga većina subjekata koji učestvuju na tržištu oglašavanja neće moći da pokrije troškove svoga poslovanja.

Takođe, inicijator navodi da Ustav u članu 84. propisuje da svi imaju jednak pravni položaj na tržištu, i zabranjuje akte kojima se, suprotno zakonu, ograničava slobodna konkurencija, stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja, a prema shvatanju podnosioca inicijative, odredbama člana 241. stav 1. Zakona su favorizovani direktni i indirektni korisnici budžeta time što je predviđeno da isti nisu obveznici naknade.

Neprihvatljivi su razlozi i argumentacija za ocenu ustavnosti koje su u inicijativi izneli podnosioci, a koji su sadržani u navodima da je član 236. stav 1. tačka 2) Zakona u suprotnosti sa članom 44. Zakona o oglašavanju i sa članom 55. Odluke o oglašavanju Grada Beograda.

Naime, odredbom člana 236. stav 1. tačka 2) Zakona propisano je da je naknada za korišćenje javne površine, između ostalog i naknada za korišćenje javne površine za oglašavanje za sopstvene potrebe i za potrebe drugih lica, kao i za korišćenje površine i objekta za oglašavanje za sopstvene potrebe i za potrebe drugih lica kojim se vrši neposredni uticaj na raspoloživost, kvalitet ili neku drugu osobinu javne površine, za koje dozvolu izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave. Odredbom člana 44. Zakona o oglašavanju propisano je da je na površinama koje nisu javne, postavljanje plakata i drugih oglasnih sredstava dozvoljeno samo uz saglasnost vlasnika, odnosno lica koje raspolaže odgovarajućim pravom ili ovlašćenjem. Na osnovu napred navedenih odredaba proizilazi da iste nisu u suprotnosti, imajući u vidu da se odredbama člana 236. stav 1. tačka 2) Zakona ne isključuje da je postavljanje oglasnih sredstava na površinama koje nisu javne dozvoljeno samo uz saglasnost vlasnika, odnosno lica koje raspolaže odgovarajućim pravom ili ovlašćenjem, već se propisuje kao jedna od naknada za korišćenje javnih površina i naknada za korišćenje površine i objekata na površinama kojima se vrši neposredan uticaj na javnu površinu kada dozvolu za postavljanje oglasnih sredstava izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave. 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.

Stanovište inicijatora da odredbe člana 236. stav 1. tačka 2) Zakona dovode do mogućnosti različite i neujednačene primene prava jer nije precizno definisan „uticajˮ na javnu površinu putem postavljanja reklamnih panoa na zgradama u privatnom vlasništvu, pri čemu se naknada određuje „na jednak način i u jednakoj visini kao i kada je objekat za oglašavanje postavljen neposredno na javnoj površiniˮ, je neosnovano. Naime, pod javnom površinom u skladu sa Zakonom podrazumeva se i korišćenje površine i objekta za oglašavanje za sopstvene potrebe i za potrebe drugih lica kojim se vrši neposredni uticaj na raspoloživost, kvalitet ili neku drugu osobinu javne površine. Definisanje neposrednog uticaja na raspoloživost, kvalitet ili neku drugu osobinu javne površine nije bilo neophodno urediti Zakonom imajući u vidu da je odredbama drugih propisa uređeno da se oglašavanjem na otvorenim površinama ne sme povrediti interes zaštite sigurnosti pešaka, motornih vozila i drugih učesnika u saobraćaju ili interes očuvanja i unapređenja izgleda jedinice lokalne samouprave, zaštite kulturno-istorijskih spomenika ili drugi javni interes, odnosno uslov sigurnosti lica i stvari (član 40. stav 1. Zakona o oglašavanju), kao i da uslove i način oglašavanja bliže uređuje jedinica lokalne samouprave. Ukazujemo da je upravljaču javnog puta povereno, između ostalog, vršenje javnih ovlašćenja koja se odnose na izdavanje odobrenja za postavljanje reklamnih tabli i panoa (član 17. Zakona o putevima („Službeni glasnik RSˮ, br. 41/18, 95/18 – dr. zakon)). Prema tome, oglašavanje na predmetnim površinama može se vršiti samo na osnovu odobrenja nadležnog organa jedinice lokalne samouprave radi sagledavanja ispunjenja uslova sigurnosti lica i stvari (sigurnost pešaka, motornih vozila i drugih učesnika u saobraćaju), interesa očuvanja i unapređenja izgleda jedinice lokalne samouprave, zaštite kulturno-istorijskih spomenika ili drugi javni interes. Dakle, ispitivanje prethodno navedenih uslova, vrši se zbog uticaja, između ostalog, na saobraćajnu površinu (put, ulicu, pešačku zonu) koja predstavlja javnu površinu, pri čemu davanje saglasnosti za postavljanje oglasnih sredstava predstavlja saglasnost nadležnih organa o ispunjenju odgovarajućih uslova. Pored navedenog, ukazujemo da su odredbama člana 239. Zakona propisani najviši iznosi naknade za korišćenje javne površine, kriterijumi za propisivanje visine naknada, kao i ovlašćenje da se aktom skupštine jedinice lokalne samouprave utvrđuje visina naknade u skladu sa istim članom, olakšice, način dostavljanja i sadržaj podataka o korišćenju javne površine nadležnom organu koji utvrđuje obavezu plaćanja naknade. Na osnovu člana 239. Zakona jedinice lokalne samouprave su svojim aktom – odlukom bliže uredile kriterijume za utvrđivanje visine naknade, i visinu naknade u zavisnosti od opredeljenih kriterijuma. S tim u vezi, napominjemo da je Odlukom o naknadama za korišćenje javnih dobara na teritoriji grada Beograda („Službeni list grada Beogradaˮ, br. 118/18 i 52/19, u daljem tekstu: Odluka) u Tarifnom broju 2. tačka 2) propisan znatno niži iznos naknade za postavljanje oglasnih sredstava na površinama i objektima koji vrše uticaj na izgled, kvalitet odnosno drugu osobinu javne površine.

Neprihvatljivi su razlozi i argumentacija za ocenu ustavnosti koje su u inicijativama izneli podnosioci, a koji su sadržani u navodima da je član 236. stav 2. Zakona u suprotnosti sa članom 58. Ustava kojim je propisano da se jemči mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona, da pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne, da se zakonom može ograničiti način korišćenja imovine, kao i da je oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno samo u skladu sa zakonom. Naime, neosnovano je polazno stanovište podnosioca inicijative „da je ograničeno pravo vlasnika nepokretnosti na mirno uživanje imovine, odnosno pravo na pribiranje plodova/prihoda od izdavanja nepokretnosti za potrebe oglašavanja, jer je dato pravo jedinicama lokalne samouprave da, umesto vlasnika objekata pribiraju plodove/prihode od oglašavanja na nepokretnostima u privatnoj svojiniˮ. Ukazujemo da odredbama Zakona nije dato pravo jedinicama lokalne samouprave da „umesto vlasnika objekata pribiraju plodove/prihode od oglašavanja na nepokretnostima u privatnoj svojiniˮ, već je uređeno da se naknada, kao javni prihod, naplaćuje za uticaj na raspoloživost, kvalitet ili neku drugu osobinu javne površine koji postavljena oglasna sredstava na površinama i objektima izvan javne površine vrše na javnu površinu, kada dozvolu za postavljanje izdaje nadležni organ.

Neprihvatljiv je stav inicijatora da je odredbama Zakona narušena pravna sigurnost jer, prema njegovom shvatanju, „Zakon ni na koji način ne propisuje budžetu koje jedinice lokalne samouprave pripada predmetni prihodˮ, odnosno „koja jedinica lokalne samouprave je nadležna da određuje visinu naknade koju će obveznici plaćati u vezi sa korišćenjem javne površineˮ, što može dovesti, prema shvatanju podnosioca inicijative, do toga da više jedinica lokalne samouprave naplaćuje prihod od korišćenja iste javne površine. Takva argumentacija se ne može prihvatiti s obzirom da je odredbama člana 177. Ustava, uređeno da su jedinice lokalne samouprave nadležne u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave. Pored toga, odredbama člana 188. stav 2. Ustava propisano je da se teritorija i sedište jedinice lokalne samouprave određuje zakonom. Takođe, ukazujemo da je, odredbom člana 6. Zakona o finansiranju jedinica lokalne samouprave („Službeni glasnik PC”, br. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 - dr. zakon i 95/18 - dr. zakon) uređeno je da jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji, i to, između ostalog po osnovu naknade za korišćenje javnih dobara, u skladu sa zakonom. Prema tome, nema potrebe da se Zakonom posebno uređuje kojoj jedinici lokalne samouprave pripada prihod jer je pripadnost prihoda jedinica lokalne samouprave, odnosno nadležnost jedinica lokalne samouprave, shodno Ustavu, uređena zakonom (zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava, odnosno Zakonom kojim se uređuje finansiranje jedinica lokalne samouprave, zakonom kojim se uređuje glavni grad), i iste ne mogu imati nadležnost za utvrđivanje prihoda na teritoriji druge jedinice lokalne samouprave.

Pored toga, neosnovano je i shvatanje podnosioca inicijative da prilikom donošenja Zakona zakonodavac nije uzeo u obzir da li je obaveza plaćanja predmetne naknade zasnovana na ekonomskoj moći obveznika, kako to nalaže Ustav, navodeći samo da većina subjekata koji učestvuju na tržištu oglašavanja, osim budžetskih korisnika, neće moći da pokriju troškove svog poslovanja. S tim u vezi, ukazujemo da je odredbom člana 239. Zakona dato ovlašćenje da jedinica lokalne samouprave svojim aktom utvrdi visinu naknade u okviru maksimalne visine i kriterijuma koji su propisani Zakonom. Navedenim je omogućeno da jedinica lokalne samouprave, koja najbolje poznaje ekonomsku moć obveznika na svojoj teritoriji, svojim aktom može propisati različite iznose naknada za različite osnove naplate navedene naknade, kategorije objekata, namene, a između ostalog i u zavisnosti od mesta postavljanja oglasnih sredstava. Ustavnopravno posmatrano, zakonodavac u definisanju mera fiskalne politike, nije limitaran ni u kvalitativnom ni u kvantitativnom smislu. Zakonodavac je uvek dužan da se stara da zakonodavnim rešenjima ne čini povrede ustavnih načela i drugih ustavnih odredaba, odnosno ustavnog sistema u celini. Stvar je ocene svrsishodnosti i celishodnosti na koji način će se propisati odgovarajuće visine naknade, oslobođenja, odnosno olakšice, imajući u vidu da ti elementi propisuju i utiču na izvršavanje ustavne obaveze plaćanja naknada za korišćenje javnih dobara, kao javnog prihoda.

Odredbama člana 238. Zakona propisana je osnovica naknada za korišćenje prostora na javnoj površini i ista je jednaka površini korišćenog prostora izražena u metrima kvadratnim (m²). Polazeći od toga da je poreska osnovica jedan od osnovnih elemenata poreskog sistema, neosnovano se osporavaju predmetne odredbe. S obzirom da podnosilac inicijative nije posebno obrazlagao osporavanje navedene odredbe, napominjemo da je za sve naknade za korišćenje javnih dobara, pa i za korišćenje površine i objekta za oglašavanje za sopstvene potrebe i za potrebe drugih lica kojim se vrši neposredni uticaj na raspoloživost, kvalitet ili neku drugu osobinu javne površine, za koje dozvolu izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave propisana jedinstvena osnovica.

Takođe, neprihvatljivi su razlozi i argumentacija za ocenu ustavnosti podnosioca inicijative, a koji su sadržani u navodima da je odredba člana 241. stav 1. Zakona kojom je propisano da direktni i indirektni budžetski korisnici nisu obveznici plaćanja naknade, u suprotnosti sa članom 84. stav 1. Ustava kojim je propisano da svi imaju jednak pravni položaj na tržištu, te da je time predviđena ekonomska barijera poslovanja na tržištu oglašavanja za subjekte koji nisu direktni ili indirektni korisnici budžeta. Prema shvatanju podnosioca inicijative, direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, s obzirom da nisu izloženi troškovima naknade su konkurentniji na tržištu oglašavanja u odnosu na druge učesnike, kao i da će takvo stanje uticati na ekonomski interes novih subjekata, u smislu nezainteresovanosti za predmetno tržište. Ukazujemo da su u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem direktni korisnici budžetskih sredstava organi i organizacije Republike Srbije, odnosno organi i službe lokalne vlasti, odnosno da su indirektni korisnici budžetskih sredstava: pravosudni organi, mesne zajednice; ustanove osnovane od strane Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, nad kojima osnivač, preko direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši zakonom utvrđena prava u pogledu upravljanja i finansiranja, te da prema Zakonu direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava koji nisu obveznici plaćanja naknade za korišćenje javnih sredstava vrše javna ovlašćenja sredstvima koja su u javnoj svojini, da su u pretežnom delu u državnoj svojini ili se u celini ili pretežnim delom finansiraju iz javnih prihoda, te da uglavnom ne obavljaju delatnost trgovine. Posebno naglašavamo da u skladu sa Zakonom o oglašavanju, oglašavanje je predstavljanje u bilo kom obliku u vezi sa poslovanjem odnosno profesionalnom ili poslovnom delatnošću, radi podsticanja prodaje robe i usluga, prodaje nepokretnosti, kao i prenosa prava i obaveza, a oglašivač je lice koje se oglašava, a koje ima svojstvo trgovca u skladu sa propisima koji uređuju trgovinu ili radi u ime i za račun trgovca, odnosno koje obavlja profesionalnu ili poslovnu delatnost prodaje robe i usluga, nepokretnosti, kao i prenos prava i obaveza, u skladu sa posebnim propisima (član 2. Zakona o oglašavanju). S tim u vezi, ističemo da direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava obavljaju aktivnosti koje nemaju svojstvo oglašavanja u smislu člana 2. Zakona o oglašavanju, i da isti vrše javno oglašavanje, u sklopu ostvarivanja poslova iz svog delokruga (npr. javni pozivi, javno oglašavanje za prodaju rashodovanog naoružanja i vojne opreme, obaveštenja, javne kampanje i sl.), u cilju promovisanja i predstavljanja svojih programa, projekata, akcija, radova i sl. uglavnom, te da ne predstavljaju tržišnu konkurenciju ostalim učesnicima na tržištu oglašavanja koji imaju svojstvo trgovca (radi podsticanja prodaje robe i usluga).

Na osnovu iznetog, Odbor smatra da nema formalnog ni suštinskog osnova da se dovodi u pitanje ustavnost i zakonitost odredaba člana člana 236. stav 1. tačka 2), člana 238. i člana 241. stav 1. Zakona.

|  |  |
| --- | --- |
|  | PREDSEDNIK  Jelena Žarić Kovačević |