Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: IУо-338/2013

\_\_\_\_\_\_\_ 2014. 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, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр 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 20. марта 2014. године, донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да Одлука о накнади за заштиту и унапређење животне средине општине Мионица („Службени гласник скупштине општине Мионица“, број 2/11) није у сагласности са Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачног акта или радње предузете на основу Одлуке из тачке 1.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за заштиту и унапређење животне средине општине Мионица („Службени гласник скупштине општине Мионица“, број 2/11), коју је донела Скупштина општине Мионица. Подносиоци иницијативе сматрају да оспорена Одлука није у сагласности са Уставом и Законом о финансирању локалне самоуправе, из разлога што предлагач овог акта, пре доношења одлуке, није одржао јавну расправу, како је то прописано чланом 7. став 2. Закона о финансирању локалне самоуправе, као и да није усвојио ову одлуку у поступку утврђивања буџета за 2011. годину, како је прописано истим чланом наведеног Закона, већ је одлуку усвојио половином 2011. године. Подносиоци иницијативе, такође, траже да Уставни суд, до доношења коначне одлуке, обустави од извршења појединачне акте донете на основу оспорене Одлуке.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је 5. новембра 2013. године доставио Скупштини општине Мионица наведену иницијативу, ради давања одговора на наводе подносиоца иницијативе. Општинска управа општине Мионица је 19. новембра 2013. године доставила Уставном суду само оспорену Одлуку и мишљење Министраства животне средине, рударства и просторног планирања број 401-00-17/2011-01 од 22. марта 2011. године, без изјашњавања доносиоца оспорене Одлуке о основаности иницијативе.

Полазећи од наведеног, Уставни суд се дописом од 18. децембра 2013. године, по други пут, обратио Скупштини општине Мионица, као доносиоцу оспореног акта, са захтевом да Суду достави следеће податке и доказе: 1) да ли је пре доношења оспорене Одлуке одржана јавна расправа у општини Мионица, сагласно члану 7. став 2. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11 и 93/12); 2) ако јесте, у ком периоду је јавна расправа одржана и ко су били њени учесници. Уставни суд је истим дописом одредио Скупштини општине Мионица рок од 15 дана за доставу одговора и доказа поводом наведених питања. Овај допис је достављен Скупштини општине Мионица 19. децембра 2013. године. Како Скупштина општине Мионица није у остављеном року, а ни након истека тог рока, доставила Уставом суду тражене одговоре и доказе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС), наставио поступак у овом уставносудском предмету.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Одлуку о накнади за заштиту и унапређење животне средине општине Мионица донела је Скупштина општине Мионица, на седници одржаној 20. маја 2011. године, на основу одредаба члана 32. тачка 13. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), члана 87. став 2. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09 и 72/09), члана 7. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06), Уредбе о критеријумима за утврђивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине и највишег износа накнаде („Службени гласник РС“, број 111/09) и члана 36. Статута општине Мионица („Службени гласник скупштине општине Мионица“, број 8/08) и уз мишљење Министарства животне средине, рударства и просторног планирања број 401-00-17/2011-01 од 22. марта 2011. године. Овом одлуком прописује се накнада за заштиту и унапређивање животне средине на територији општине Мионица и утврђују обвезници, висина, рокови, начин плаћања и коришћење средстава од накнаде, а ради стварања материјалних предуслова за остваривање права и дужности општине Мионица у области заштите и унапређивања животне средине (члан 1.).

Уставом Републике Србије утврђено је: да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештен о питањима од јавног значаја и да су средства јавног обавештавња дужна да то право поштују, да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом (члан 51.); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, систем локалне самоуправе (члан 97. тачка 3.); да Скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом (члан 191. став 2.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3.); да статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2.).

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је 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 и 93/12) 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. тачка 7)); 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, да се одлука из става 1. овог члана доноси, након одржавања јавне расправе и да се може мењати највише једанпут годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину (члан 7. ст. 1. и 2.).

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

Из наведеног следи да је Законом о заштити животне средине, 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. Овако успостављена накнада представља изворни приход јединице локалне самоуправе, сагласно члану 6. тачка 7) Закона о финансирању локалне самоуправе, јер се ради о посебној накнади која је успостављена законом. Сагласно члану 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. Што се тиче поступка доношења и мењања ове одлуке, чланом 7. ст. 2. и 3. овог закона прописана је обавеза да се пре доношења одлуке одржи јавна расправа, а могућност њене измене предвиђена је само једном годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе, или изузетно, и онда када дође до измена закона или другог прописа којим се уређују изворни приходи јединица локалне самоуправе, како би се могло извршити усаглашавaње са измењеним решењима у овим актима.

Полазећи од изложеног и документације коју је Уставном суду, поводом доношења оспорене Одлуке, доставила Скупштина општине Мионица, а која садржи само текст оспорене Одлуке објављен у „Службеном гласнику скупштине општине Мионица“, број 2/11 и мишљење надлежног министарства поводом ове одлуке, без пружања било каквог доказа о организовању и спровођењу јавне расправе приликом њеног доношења, Уставни суд је стао на становиште да Скупштина општине Мионица није организовала и спровела јавну расправу у поступку утврђивања предлога оспорене Одлуке, јер о томе Уставном суду, и поред изричитог захтева, није доставила ниједан доказ. Сагласно наведеном, Уставни суд је утврдио да Скупштина општине Мионица није спровела законом прописани поступак доношења оспорене Одлуке, јер није спровела 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 аката јединице локалне самоуправе.

Поводом навода иницијатора да је оспорена Одлука морала бити донета у поступку утврђивања буџета за 2011. годину, а не средином те године, Уставни суд указује да ови наводи иницијатора нису оправдани, јер, сагласно члану 7. став 2. Закона о финансирању локалне самоуправе, таква обавеза не постоји приликом доношења овакве одлуке, већ само када се одлука ове врсте мења у току године, јер измена може да се врши само једанпут годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину.

Сагласно наведеном, Уставни суд је оценио да оспорена Одлука није донета у складу са Законом о финансирању локалне самоуправе, јер Скупштина општине Мионица није спровела јавну расправу у поступку њеног доношења. Уставни суд је, такође, утврдио да је изостављањем спровођења јавне расправе приликом доношења ове одлуке прекршено и уставно право на обавештеност из члана 51. став 1. Устава, као и начело хијерархије домаћих општих правних аката из члана 195. став 2. Устава, којим је утврђено да општи акти јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

На основу изнетог и одредбе члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, Уставни суд је утврдио да Одлука о накнади за заштиту и унапређење животне средине, коју је донела Скупштина општине Мионица, није у сагласности са Уставом и законом, одлучујући као у тачки 1. изреке. Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање.

Имајући у виду да је Суд донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачних аката донетих на основу оспорене Одлуке је одбачен, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, како је решено у тачки 2. изреке.

С обзиром на све изнето, Устани суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тач. 1) и 4) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Одлука о накнади за заштиту и унапређење животне средине општине Мионица („Службени гласник скупштине општине Мионица“, број 2/11), престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

Весна Илић Прелић

РК