

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: IУо- 1256/2010

\_\_\_\_\_\_\_ 2013. године

Б е о г р а д

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, 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. децембра 2012. године, донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да Одлука о накнади за заштиту и унапређење животне средине (''Службени гласник општине Ћуприја'', бр. 7/10 и 9/12) није у сагласности са Уставом и законом.

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 (''Службени гласник општине Ћуприја'', бр. 7/10 и 9/12), коју је донела Скупштина општине Ћуприја. Иницијатор сматра да оспорена Одлука није у сагласности са Уставом и законом, из разлога што предлагач овог акта није, пре доношења одлуке, 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 2010, годину, како је прописано истим чланом наведеног Закона, већ је одлуку усвојио половином 2010. године.

У одговору доносиоца акта се наводи да су у више наврата одржане седнице стручног радног тела Скупштине општине, где су у форми јавне расправе позвани и учествовали у раду представници јединог легитимног удружења малих привредника и предузетника на територији општине Ћуприја, који су давали своја мишљења, предлоге и сугестије поводом Нацрта оспорене Одлуке, о чему су упознали своје чланове пре доношења Одлуке на седници Скупштине општине. Доносилац Одлуке истиче да, с обзиром на то да је оспореном Одлуком обухваћен само мањи број привредних субјеката са територије општине Ћуприја, није организована шира јавна распарава, већ само са представницима привредних субјеката, на које се Одлука односи и примењује. У одговору се даље наводи да је овлашћени предлагач оспорене Одлуке, пре њеног доношења, прибавио мишљење Министарства животне средине и просторног планирања, по коме је поступио, као и да Скупштина општине Ћуприја има одборнике из групе грађана ''Раваница'', који су запослени у предузећу које је поднело иницијативу и који су били присутни на седници Скупштине општине када је донета ова одлука, па су могли, у складу са чланом 66. Пословника Скупштине општине Ћуприја, да иницирају доношење закључка Скупштине општине да се организује шира јавна расправа по овој одлуци, уколико су сматрали да за тим има потребе.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Оспорену Одлуку о накнади за заштиту и унапређење животне средине донела је Скупштина општине Ћуприја, на седници одржаној 15. јуна 2010. године, на основу члана 32. тачка 13. Закона о локалној самоуправи (''Службени гласник РС'', број 129/07), члана 87. ст. 1, 2. и 8. Закона о заштити животне средине (''Службени гласник РС'', бр. 135/04 и 36/09), 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 38. Статута општине Ћуприја (''Службени гласник општине Ћуприја'', број 14/08), уз мишљење Министарства животне средине и просторног планирања, од 27. маја 2010. године. Овом одлуком прописује се накнада за заштиту и унапређивање животне средине на територији општине Ћуприја и утврђују обвезници, висина, рокови, начин плаћања и коришћење средстава од накнаде, а ради стварања материјалних предуслова за остваривање права и дужности општине Ћуприја у области заштите 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 средства јавног обавештавања су 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, поред осталог 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.).

Законом 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, да ову накнаду својим актом прописује скупштина јединице локалне самоуправе, 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, да је надлежни орган локалне самоуправе дужан да прибави мишљење министарства на предлог акта о накнади за заштиту и унапређење животне средине, да се средства од накнаде користе, преко буџетског фонда, наменски за заштиту и унапређивање животне средине (члан 87. ст. 1, 2, 8, 9. и 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 одржавања јавне расправе, пре доношења одлуке, и могућност њене измене 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 усаглашавње са измењеним решењима у овим актима.

Полазећи од изложеног и документације коју је поводом доношења оспорене Одлуке доставила Скупштина општине Ћуприја, Уставни суд је констатовао да Скупштина општине Ћуприја није организовала јавну расправу у поступку утврђивања предлога оспорене Одлуке, на шта је била обавезна по Закону о финансирању локалне самоуправе, већ да је само ''организовала више седница стручног радног тела Скупштине општине на којима је у форми јавне расправе разматран нацрт оспорене Одлуке, уз учешће представника легитимног удружења малих привредника и предузетника на територији општине Ћуприја'', што ни по форми ни по садржини не представља одржавање јавне расправе у поступку доношења оспорене Одлуке. Наиме, одредбама чл. 92. и 93. Статута општине Ћуприја прописано је да су органи општине дужни да одрже најмање једну јавну расправу, између осталог, и у случајевима предвиђеним законом, као и да јавна расправа, у смислу овог статута, подразумева отворени састанак представника надлежних органа Општине, односно јавних служби са заинтересованим грађанима и представницима удружења грађана и средстава јавног обавештавања, док је чланом 66. Пословника Скупштине општине Ћуприја (''Службени гласник општине Ћуприја''. број 12/08) предвиђен поступак за спровођење јавне расправе. Овим чланом Пословника је прописано да ако Скупштина одлучи да се по предлогу неке одлуке или другог акта организује јавна расправа, закључком се утврђује нацрт тог акта, одређује рок трајања јавне расправе који не може бити дужи од 30 дана, одређује радно тело, Општинско веће или организациона јединица Општинске управе која ће се старати о праћењу јавне расправе и утврђује начин прикупљања и сређивања мишљења и предлога месних заједница, јавних предузећа и установа. Сагласно наведеном и документацији коју је Скупштина општине Ћуприја доставила Уставном суду, Суд је констатовао да Скупштина општине Ћуприја није донела никакав акт нити је спровела поступак јавне расправе, сагласно наведеним документима, при чему се нарочито истиче да одржавање седница радног тела скупштине са заинтересованим субјектима приликом утврђивања неког акта представља начин рада Скупштине у поступку доношења акта, а не било какав ''вид'' одржавања јавне расправе. При томе, Уставни суд указује да за разматрање овог питања нису од значаја наводи доносиоца акта да је у поступку доношења ове одлуке прибављено мишљење надлежног министарства, нити да су заинтересовани одборници могли да иницирају доношење закључка за одржавање јавне расправе, јер је то обавеза коју је Скупштина општине Ћуприја морала да спроведе на основу закона.

Што се пак навода иницијатора тиче да је оспорена Одлука морала бити донета у поступку утврђивања буџета за 2010. 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 није утврђена приликом доношења ове одлуке, већ само када се одлука овакве врсте мења у току године, јер то 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 приликом њеног доношења Скупштина општине Ћуприја 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, којом 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 оспорена Одлука о накнади за заштиту и унапређење животне средине, коју је донела Скупштина општине Ћуприја, није у сагласности са Уставом и законом. Уставни суд је одлучио без доношења решења о покретању поступка, јер је у току спроведеног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) 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 наведено у изреци, коју је донела Скупштина општине Ћуприја, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у ''Службеном гласнику Републике Србије''.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Б. Слијепчевић

см