

Datum: \_\_\_\_\_

## USTAVNI SUD CRNE GORE

Na osnovu člana 150. stav 1. Ustava Crne Gore, podnosimo:

### I N I C I J A T I V U

za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o taksama na pristup određenim uslugama od opšteg interesa i za upotrebu duvanskih proizvoda i elektroakustičnih i akustičnih uređaja, koji je donijela Skupština Crne Gore 24-og saziva na šestoj sjednici prvog redovnog zasijedanja u 2012. godini, dana 24. maja 2012. godine, a koji je objavljen u "Službenom listu Crne Gore" br.28/2012 od 05.06.2012. godine.

Osporenim Zakonom (član 1.) uvodi se obaveza obračunavanja i plaćanja takse na pristup određenim uslugama od opšteg interesa i za upotrebu duvanskih proizvoda i to taksa na karticu mobilne telefonije, taksa na tarifno brojilo za mjerenje utroška električne energije, taksa na priključak kablovske elektronske komunikacione mreže za distribuciju radio i TV programa, taksa na upotrebu duvanskih proizvoda u ugostiteljskim objektima i taksa na upotrebu elektroakustičnih i akustičnih uređaja u ugostiteljskim objektima nakon 24 časa za period organizovanja kulturno zabavnog programa na otvorenom i zatvorenom prostoru.

Osporenim zakonom (član 3. i 4.) propisano je da se taksa na SIM kartice plaća na aktivne pripejd i postpejd SIM kartice, da su aktivne kartice sve registrovane SIM kartice sa najmanje jednim odlaznim pozivom u mjesecu za koji se obračunava taksa, da visina takse iznosi 1 euro po aktivnoj kartici mjesečno i da taksa ne ulazi u osnovicu za obračun PDV-a.

Članom 5. stav 1. osporenog Zakona propisano je da taksu na SIM kartice obračunava, obustavlja i uplaćuje mobilni operator.

Osporenim zakonom (član 6. i 7.) propisano je da se plaća taksa na tarifno brojilo, da ta taksa iznosi 1 euro po brojilu mjesečno i da taksa ne ulazi u osnovicu za obračun PDV-a.

Članom 8. stav 1. osporenog Zakona propisano je da taksu na tarifno brojilo obračunava, obustavlja i uplaćuje snabdjevač električnom energijom.

Osporenim zakonom (član 9. i 10.) propisano je da se plaća taksa na kablovski priključak, da ta taksa iznosi 1 euro mjesečno i da taksa ne ulazi u osnovicu za obračun PDV-a.

Članom 11. stav 1. osporenog Zakona propisano je da taksu na kablovski priključak obračunava, obustavlja i uplaćuje kablovski distributer.

Članom 20. osporenog Zakona propisane su kazne za prekršaje za pravna lica, odgovorna lica u pravnim licima i preduzetnike koji ne obračunaju, ne obustave i ne uplate takse u propisnim rokovima.

Ustavom Crne Gore (član 11.) propisana je podjela vlasti i da izvršnu vlast vrši Vlada.

Takođe, Ustavom Crne propisano je:

da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje (član 16. tačka 3.); da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17. stav 2.); da svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu (član 20.); da Vlada izvršava zakone, druge propise i opšte akte (član 100. tačka 2.); da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (član 111.); da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice, odnosno da se propisom Vlade mogu povjeriti lokalnoj samoupravi ili

drugom pravnom licu (član 112.); da se država finansira od poreza, dažbina i drugih prihoda, da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine i da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom (član 142.); da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145.) i da konačni pojedinačni pravni akti uživaju sudsku zaštitu (član 148. stav 2.).

Zakonom o državnoj imovini propisano je:

da državnu imovinu čine i prava na novčanim sredstvima (član 2. stav 1.); da imovinska prava i ovlašćenja u pogledu imovine vrši Vlada Crne Gore, odnosno organ jedinice lokalne samouprave određen zakonom i statutom opštine, odnosno Skupština Crne Gore iznad određene vrijednosti, pod uslovima i na način utvrđen ovim zakonom, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno i da nadležni organi javne službe vrše imovinska prava i ovlašćenja u pogledu državne imovine koja je na njih prenesena, pod uslovima i na način utvrđen ovim zakonom, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno (član 6.); da su javni prihodi prihodi budžeta, da je upravljanje imovinom odlučivanje o ostvarenju prihoda (član 10. tačka 7. i 13.)

Zakonom o državnoj upravi propisano je:

da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave, da pojedine poslove državne uprave vrši lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su im ti poslovi prenijeti, odnosno povjereni (član 3.); da su poslovi državne uprave izvršavanje zakona i drugih propisa (član 11. tačka 4.); da izvršavanje zakona i drugih propisa obuhvata i izvršenje pojedinačnih akata (član 15); da Vlada Crne Gore osniva organe državne uprave, utvrđuje organizaciju i način rada državne uprave i uređuje pitanja obezbjeđenja izvršenja odluka Ustavnog suda Crne Gore, kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave (član 24.); da su organi uprave: uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije (član 29.); da poslove državne uprave u organima državne uprave vrše državni službenici, a da administrativno-tehničke i pomoćne poslove za potrebe državne uprave vrše državni namještenici (član 47.) i da se pojedini poslovi državne uprave, u cilju njihovog efikasnijeg i ekonomičnijeg vršenja, prenose zakonom na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice, odnosno propisom Vlade povjeravaju se lokalnoj samoupravi ili drugom pravnom licu i da aktu o povjeravanju prethodi elaborat o opravdanosti (član 81.).

Na osnovu člana 24. Zakona o državnoj upravi, Vlada Crne Gore donijela je Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave, koja propisuje:

da Ministarstvo finansija vrši poslove koji se odnose na javne prihode (carine, porezi, doprinosi, takse naknade i dr.) (član 6.) i da poreska uprava vrši poslove koji se odnose na registraciju poreskih obveznika, utvrđivanje pojedinačnih poreskih obaveza za sva fizička i pravna lica, poresku kontrolu, redovnu i prinudnu naplatu poreza i sporednih poreskih davanja, izdavanje prekršajnog naloga i naplata kazni za prekršaj, vođenje centralnog registra poreskih obveznika (član 20.).

Zakonom o poreskoj administraciji je propisano:

da je "*poreski organ*" organ državne uprave ili organ jedinice lokalne samouprave u čijoj nadležnosti su poslovi utvrđivanja, naplate i kontrole poreza; da su "*porezi i druge dažbine*" porezi, doprinosi, takse, naknade i druga novčana davanja utvrđena zakonom; da je "*poreski isplatilac, odnosno posrednik*", lice koje je, u skladu sa poreskim propisima, dužno da od drugog lica obustavom ili na drugi način naplati porez i da ga uplati na odgovarajući poreski račun (član 4. alineje 1, 2 i 4); da poslove utvrđivanja, naplate i kontrole poreza koje uvodi Republika, vrši nadležni republički organ uprave (član 5. stav 1.); da poreski organ ima ovlašćenje da preduzima mjere naplate, rješava o pravima poreskih obveznika, vrši registraciju poreskih obveznika i utvrđivanje poreza (član 6. tačka 1, 2, 3 i 4); da poreski organ rješenjem vrši utvrđivanje poreske obaveze kada poreski obveznik ne obračuna ili netačno obračuna porez i kada je to propisano poreskim zakonom (član 52. stav 2. i 3.); da poresko rješenje poreski organ donosi na osnovu poslovnih knjiga i evidencija poreskog obveznika (član 53. stav 1.), dok je članom 54. propisan oblik i sadržina poreskog rješenja.

Iz citiranih ustavnih odredbi proizilazi: da izvršnu vlast u Crnoj Gori vrši Vlada; da se zakonom uređuje način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje; da su svi pred zakonom jednaki; da svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili interesu; da Vlada izvršava zakone; da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave; da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti na drugo pravno lice ili propisom Vlade povjeriti drugom pravnom licu; da se država finansira od dažbina, da je svako dužan da plaća dažbine i da se dažbine mogu uvoditi samo zakonom; da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i da pojedinačni pravni akti uživaju sudsku zaštitu.

U skladu sa Ustavom, zakonodavac je donio zakone iz čijih citiranih odredbi proizilazi: da državnu imovinu čine i prava na novčanim sredstvima; da imovinska prava nad tom imovinom vrše Vlada, odnosno organ jedinice lokalne samouprave ili Skupština i da organi javne službe vrše imovinska prava u pogledu imovine koja je na njih prenesena; da su javni prihodi prihodi budžeta i da odlučivanje o ostvarenju prihoda predstavlja upravljanje imovinom; da poslove državne uprave vrše organi uprave i da druga pravna lica te poslove mogu vršiti kada su im zakonom prenijeti, odnosno povjereni; da je izvršavanje zakona posao državne uprave i da izvršavanje zakona obuhvata i izvršenje pojedinačnih akata; da Vlada osniva organe državne uprave, utvrđuje organizaciju i način rada državne uprave; da povjeravanju određenih poslova drugom pravnom licu mora prethoditi elaborat o opravdanosti; da Ministarstvo finansija vrši poslove koji se odnose na javne prihode, pa i takse; da poreska uprava vrši poslove koji se odnose na registraciju poreskih obveznika, utvrđivanje pojedinačnih poreskih obaveza za sva fizička i pravna lica, poresku kontrolu, redovnu i prinudnu naplatu poreza i sporednih poreskih davanja, izdavanje prekršajnog naloga i naplata kazni za prekršaj, vođenje centralnog registra poreskih obveznika; da je "*poreski organ*" organ državne uprave ili organ jedinice lokalne samouprave u čijoj nadležnosti su poslovi utvrđivanja, naplate i kontrole poreza; da je "*poreski isplatilac, odnosno posrednik*", lice koje je, u skladu sa poreskim propisima, dužno da od drugog lica obustavom ili na drugi način naplati porez i da ga uplati na odgovarajući poreski račun; da su "*porezi i druge dažbine*" i takse; da poslove utvrđivanja, naplate i kontrole poreza koje uvodi Država, vrši nadležni državni organ uprave; da poreski organ ima ovlaštenje da preduzima mjere naplate, rješava o pravima poreskih obveznika, vrši registraciju poreskih obveznika i utvrđivanje poreza; da poreski organ rješenjem vrši utvrđivanje poreske obaveze kada poreski obveznik ne obračuna ili netačno obračuna porez i kada je to propisano poreskim zakonom; da poresko rješenje poreski organ donosi na osnovu poslovnih knjiga i evidencija poreskog obveznika i da je oblik i sadržina poreskog rješenja utvrđena zakonom.

Suprotno Ustavu, osporenim Zakonom uvedene su takse na pristup određenim uslugama od opšteg interesa. Naime, po Ustavu Crne Gore, država je ovlaštena da zakonom propiše taksu kao vrstu dažbine. Međutim, iz sadržine odredaba osporenog Zakona proizilazi da je propisana mjesečna taksa na pristup određenim uslugama uz obavezu mobilnog operatera, snadbjevača električnom energijom i kablovskog distributera da uplaćuje ovu taksu. Mobilni operateri, snadbjevač električnom energijom i kablovski distributeri nijesu vlasnici SIM kartica, tarifnih brojila i kablovskih priključaka na koje se plaća taksa po osporenom Zakonu, niti ta lica preko SIM kartica, tarifnih brojila i kablovskih priključaka ostvaruju pristup uslugama od opšteg interesa, pa je suprotno Ustavu propisivanje obaveze za ta lica da uplaćuju takse na pristup građana tim uslugama. Takvim propisivanjem povrjeđuje se ustavni princip jednakosti pred zakonom, jer se obaveza plaćanja takse može uvesti samo korisniku određene usluge (ne i onome ko ima pristup uslugama), a ni u kom slučaju ne licima koji nijesu korisnici usluga, već te usluge pružaju licima na čiji teret je propisana navedena dažbina.

Takođe, osporenim Zakonom daje se ovlaštenje mobilnim operaterima, snadbjevaču električnom energijom i kablovskim distributerima da obračunava i obustavlja taksu, što su radnje koje se odnose na ostvarenje javnih prihoda. Takse i druge dažbine predstavljaju javni prihod, odnosno prihod budžeta, a odlučivanje o ostvarenju prihoda je radnja upravljanja imovinom i takvu radnju ne mogu vršiti mobilni operateri, snadbjevač električnom energijom i kablovski distributeri, već isključivo organi državne uprave.

Dalje, osporenim Zakonom mobilni operateri, snadbjevač električnom energijom i kablovski distributeri utvrđuju ko je poreski obveznik, tj. ko ima pristup određenim uslugama, a zatim obračunavaju i obustavljaju taksu na teret korisnika usluga i tako odlučuju o njihovim pravima i interesima automatski i bez donošenja pojedinačnog pravnog akta - rješenja kojim se utvrđuje poreska obaveza, čime je svim korisnicima usluga uskraćeno pravo da uopšte učestvuju u postupku u kome se odlučuje o njihovim pravima i obavezama, ali i Ustavom garantovano pravo na pravni lijek protiv takvih odluka mobilnih operatera, snadbjevača električnom energijom i kablovskih distributera.

Dakle, suprotno Ustavu Crne Gore, osporenim Zakonom su na mobilne operatere, snadbjevača električnom energijom i kablovske distributere prenešeni poslovi državne uprave obračuna, obustave i naplate javnih prihoda.

Iz citirane ustavne odredbe člana 145. proizilazi da se pravni poredak države temelji na hijerarhiji pravnih akata, čiju osnovu čini Ustav kao pravni akt najviše pravne snage. Načelom saglasnosti pravnih propisa utvrđena je suprematija Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora u odnosu na zakon, a Ustava i zakona u odnosu na druge propise. Ovaj princip omogućava jedinstvenost i djelotvornost pravnog sistema i predstavlja jedan od bitnih elemenata ostvarivanja vladavine prava.

Osporeni Zakon, suprotno Ustavu, utvrđuje obaveze uplate takse na pristup uslugama (ne za korišćenje usluga, kako je jedino moguće propisivati takvu dažbinu) i tu uplatu obavezni su da vrše lica koja nijesu ni korisnici tih usluga, niti ostvaruju pristup uslugama za koji je uvedena dažbina. Poslovi iz nadležnosti državne uprave, takođe suprotno Ustavu, povjereni su licima kojima se takvi poslovi ne mogu povjeriti ni zakonom. Ta lica (mobilni operateri, snadbjevač električnom energijom i kablovski distributeri) ne mogu obavljati poslove utvrđivanja, obračuna, obustave, odnosno naplate dažbina, jer se radi o poslovima iz nadležnosti državne uprave. Takođe, osporeni zakon propisuje ovlašćenje pravnim licima (mobilnim operaterima, snadbjevaču električnom energijom i kablovskim distributerima), koji nijesu organi državne uprave, da utvrđuju pojedinačne obaveze za korisnike njihovih usluga, da vrše obustavu i naplatu dažbina, da rješavaju o pravima poreskih obveznika - korisnika njihovih usluga, da vrše registraciju poreskih obveznika - korisnika njihovih usluga i da sve te radnje preduzimaju na način kojim se obveznicima onemogućava da uopšte učestvuju u postupku u kome se odlučuje o njihovim prvim i interesima i posebno im se uskraćuje pravo na pravni lijek i sudsku zaštitu protiv tih akata.

Dakle, osporeni Zakon neustavno daje ovlašćenje mobilnim operaterima, snadbjevaču električnom energijom i kablovskim distributerima da utvrđuju ko su pojedinačni obveznici plaćanja takse, da utvrđuju nastanak taksene obaveze za svakog korisnika pojedinačno i da vrše naplatu taksi od svakog korisnika pojedinačno.

Takse koje su propisane osporenim Zakonom predstavljaju javni prihod, a saglasno Ustavu samo zakonom se može propisivati način obračunavanja i plaćanja javnih prihoda, ko su poreski obveznici i druga pitanja od značaja za primjenu poreskih propisa. Suprotno tome i suprotno Ustavu, osporenim Zakonom je dato ovlašćenje mobilnim operaterima, snadbjevaču električnom energijom i kablovskim distributerima da utvrđuju pojedinačno ko su poreski obveznici, da vode evidenciju o njima i da od njih naplaćuju propisanu dažbinu.

Sa izloženog proizilazi da je osporeni Zakon o taksama na pristup određenim uslugama od opšteg interesa i za upotrebu duvanskih proizvoda i elektroakustičnih i akustičnih uređaja, koji je donijela Skupština Crne Gore 24-og saziva na šestoj sjednici prvog redovnog zasijedanja u 2012. godini, dana 24. maja 2012. godine, a koji je objavljen u "Služenom listu Crne Gore" br.28/2012 od 05.06.2012. godine, nesaglasan sa Ustavom, pa predlažem da Ustavni sud zakaže javnu raspravu na koju će pozvati predstavnika podnosioca inicijative i da prihvati inicijativu, pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i nakon sprovedenog postupka donese:

#### O D L U K U

Utvrđuje se da Zakon o taksama na pristup određenim uslugama od opšteg interesa i za upotrebu duvanskih proizvoda i elektroakustičnih i akustičnih uređaja, koji je donijela Skupština Crne Gore 24-og saziva na šestoj sjednici prvog redovnog zasijedanja u 2012. godini, dana 24. maja 2012. godine, a koji je objavljen u "Služenom listu Crne Gore" br.28/2012 od 05.06.2012. godine, nije u saglasnosti sa Ustavom, pa prestaje da važi danom objavljivanja u Službenom listu Crne Gore.

Takođe predlažem da Ustavni sud, na osnovu člana 43. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, do donošenja odluke izda naredbu o obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji obračuna, obustave i naplate taksi od strane mobilnih operatera, snadbjevača električnom energijom i kablovskih distributera, donešenih na osnovu osporenog Zakona, obzirom da bi izvršenjem ovakvih odluka mogle nastupiti neotklonjive štetne posledice za građane.

*(potpisi podnosioca inicijative su dostavljeni u prilogu ovog akta)*