

USTAVNI SUD CRNE GORE

Podgorica

U skladu sa nalogom Ustavnog suda U-I broj 21/15 od 2. juna 2015. godine, dostavljamo vam dopunjenu inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o sporazumnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama.

U Podgorici, 11.06.2015. godine

U ime MANS-a,

Dejan Milovac,
Direktor Istraživačkog centra MANS-a
Dalmatinska 188

USTAVNI SUD CRNE GORE

Podgorica

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

INICIJATIVU

za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbi člana 1. 35. 36. i 48. Zakona o sporazumnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama, koji je donijela Skupština Crne Gore 25. saziva na drugoj sjednici prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2015. godini, dana 14. aprila 2015. godine, a koji je objavljen u "Službenom listu Crne Gore" br. 20/2015 od 24.04.2015. godine.

Osporenim Zakonom (član 1.) uređuju se uslovi i način sporazumnog finansijskog restrukturiranja dugova koje pravna lica, preduzetnici i fizička lica kao korisnici hipotekarnog kredita imaju prema finansijskim institucijama i drugim povjeriocima.

Osporenim zakonom (član 35.) propisano je da je povjerilac koji sa dužnikom zaključi ugovor o finansijskom restrukturiranju kojim se vrši otkup dužnikovih potraživanja ili kupovina dugova koje dužnik ima prema drugim povjeriocima, na taj otkup potraživanja, odnosno kupovinu dugova oslobođen plaćanja poreza na dodatu vrijednost.

Članom 36. osporenog Zakona propisano je:

"Na zahtjev dužnika koji je zaključio ugovor o finansijskom restrukturiranju, organ uprave nadležan za poslove naplate poreza dužan je da odobri dužniku plaćanje dospjelog poreskog duga u ratama, i to:

- poreskog duga do 100.000 eura, u šest mjesečnih rata,
- poreskog duga preko 100.000 eura, u 12 mjesečnih rata

Ako je za plaćanje dospjelog poreskog duga iz stava 1. ovog člana započet postupak prinudne naplate, postupak prinudne naplate se obustavlja."

Članom 48. osporenog Zakona propisano je da predmet finansijskog restrukturiranja, u smislu ovog zakona, mogu biti i dužničko-povjerilački odnosi nastali na osnovu ugovora između dužnika, odnosno korisnika hipotekarnih kredita i povjerilaca zaključenih prije stupanja na snagu ovog zakona.

Ustavom Crne Gore propisano je: da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16. tačke 1. i 5.); da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17. stav 2.); 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.); da zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo i da izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo (član 147.) i da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima (član 149. stav 1. tačka 1.).

Zakonom o poreskoj administraciji je propisano:

da "*poreska obaveza*" obuhvata: porez, kamatu i troškove postupka (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 je poreska obaveza obaveza poreskog obveznika da plati porez, kamatu i troškove postupka, pojedinačno ili zajedno, na način propisan zakonom (član 42. stav 1.) da se postupak prinudne naplate preduzima kada poreski obveznik poresku obavezu nije platio prilikom podnošenja poreske prijave, odnosno kada je poresko rješenje postalo izvršno i da poreski organ pokreće postupak prinudne naplate donošenjem zaključka o prinudnoj naplati poreske obaveze (član 56. stav 1. i 2.).

Iz citiranih ustavnih odredbi proizilazi: 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 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; da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom; da zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo i da izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo i da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

U skladu sa Ustavom, zakonodavac je donio zakone iz čijih citiranih odredbi proizilazi: da poreska uprava vrši poslove koji se odnose na registraciju poreskih obveznika, utvrđivanje pojedinačnih poreskih obaveza za sva fizička i pravna lica, da "*poreska obaveza*" obuhvata porez, kamatu i troškove postupka, da poslove utvrđivanja, naplate i kontrole poreza vrši nadležni republički organ uprave, da poreski organ ima ovlašćenje da preduzima mjere naplate, da je poreska obaveza obaveza poreskog obveznika da plati porez, na način propisan zakonom i da se postupak prinudne naplate preduzima kada poreski obveznik poresku obavezu nije platio prilikom podnošenja poreske prijave, odnosno kada je poresko rješenje postalo izvršno i da poreski organ pokreće postupak prinudne naplate donošenjem zaključka o prinudnoj naplati poreske obaveze.

Ustavnim principom jednakosti jemči se zaštita od arbitrarnog odlučivanja državnih organa koji vrše javna ovlašćenja, koja se, pored ostalog, zasniva na načelu da državni organi u istovjetnim slučajevima jednako odlučuju, odnosno da istovjetna činjenična i pravna stanja ne mogu imati bitno različiti pravni ishod.

U skladu sa navedenim ustavnim i zakonskim rješenjima, prema poreskim obveznicima koji nijesu platili poresku obavezu u zakonskom roku, poreski organ pokreće postupak prinudne naplate.

Suprotno Ustavu, članom 35. osporenog Zakona u privilegovan položaj dovode se poreski obveznici koji zaključče ugovor o finansijskom restrukturiranju. Tako se u neravnopravan položaj dovode svi oni koji poreske obaveze, konkretno porez na dodatu vrijednost izmiruju blagovremeno i uredno. Takođe, po članu 1. predmet osporenog Zakona su uslovi i način sporazumnog finansijskog restrukturiranja dugova koje pravna

lica, preduzetnici i fizička lica kao korisnici hipotekarnog kredita imaju prema finansijskim institucijama i drugim povjeriocima. To je pitanje koje je stvar slobodne volje ugovornih strana, a plaćanje poreza ne smije zavisiti od volje bilo kog pravnog ili fizičkog lica, kako je to omogućeno osporenim Zakonom suprotno i samom predmetu Zakona.

Dalje, suprotno odredbama člana 142. i člana 17. stav 2. Ustava koji propisuju da je svako dužan da plaća poreze i da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, članom 36. stav 1. osporenog Zakona se uvodi obaveza organa uprave nadležnog za poslove naplate poreza da odobri plaćanje dospjelog poreza u ratama licima koja zaključe ugovor o finansijskom restrukturiranju, pa prizilazi da način plaćanja poreza zavisi isključivo od volje tih lica, odnosno od njihove slobodne volje da zaključe ugovor o finansijskom restrukturiranju. Tako se u neravnompravan položaj dovode svi oni koji poreske obaveze izmiruju u skladu sa rokovima propisanim zakonom, ali i oni prema kojima je pokrenut i sproveden postupak prinudne naplate zato što to nijesu uradili.

Postupak prinudne naplate poreza i drugih dažbina, u cjelosti je uređen Zakonom o poreskoj administraciji. Međutim, članom 36. stav 2. osporenog Zakona prema poreskim obveznicima protiv kojih je pokrenut postupak prinudne naplate poreza zato što nijesu u zakonskom roku izmirili poreske obaveze, postupak se obustavlja upravo njihovom voljom, odnosno zaključenjem ugovora sa drugim licem. Tako se krši ustavni princip jednakosti iz člana 17. stav 2. Ustava, jer se u neravnompravan položaj dovode drugi poreski obveznici koji su bili u istoj pravnoj situaciji, ali koji nijesu zaključili ugovor o finansijskom restrukturiranju, već su prema njima primijenjene mjere koje je poreski organ obavezan primijeniti u tim situacijama.

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 (član 17. stav 2.), određene poreske obveznike oslobađa poreske obaveze i obezbjeđuje plaćanje poreskih obaveza u šest, odnosno dvanaest mjesečnih rata, za razliku od drugih poreskih obveznika koji su u istom pravnom i činjeničnom stanju morali izmiriti cjelokupnu poresku obavezu. Te povoljnosti zavise isključivo od volje tih lica da zaključe ugovor o finansijskom restrukturiranju.

Na kraju, članom 48. osporenog Zakona propisano je da predmet finansijskog restrukturiranja, u smislu ovog zakona, mogu biti i dužničko-povjerilački odnosi nastali prije stupanja na snagu ovog zakona, čime se omogućava retroaktivna primjena osporenog Zakona. Tako je omogućeno da zakon ima povratno dejstvo, čime je povrijeđen ustavni princip da zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo i da izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo (član 147. Ustava). U postupku donošenja osporenog Zakona nije utvrđen javni interes koji zahtijeva povratno dejstvo pojedinih odredaba, već je odredbama osporenog Zakona omogućeno povratno dejstvo svih njegovih odredbi.

Sa izloženog proizilazi da su osporene odredbe člana 1. 35. 36. i 48. Zakona o sporazumnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama, koji je donijela Skupština Crne Gore 25. saziva na drugoj sjednici prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2015. godini, dana 14. aprila 2015. godine, a koji je objavljen u "Službenom listu Crne Gore" br. 20/2015 od 24.04.2015. godine, nesaglasne sa Ustavom, pa predlažem da Ustavni sud prihvati inicijativu, pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i nakon sprovedenog postupka donese:

ODLUKU

Utvrđuje se da odredbe člana 1. 35. 36. i 48. Zakona o sporazumnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama, koji je donijela Skupština Crne Gore 25. saziva na drugoj sjednici prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2015. godini, dana 14. aprila 2015. godine, a koji je objavljen u "Službenom listu Crne Gore" br. 20/2015 od 24.04.2015. godine, nijesu u saglasnosti sa Ustavom, pa prestaju da važe danom objavljivanja u Službenom listu Crne Gore.

U Podgorici, 19.05.2015. godine

Podnosilac inicijative:

U ime MANS-a,

Dejan Milovac,
Direktor Istraživačkog centra MANS-a
Dalmatinska 188