

ИЗБОР



СУДСКЕ ПРАКСЕ

СТРУЧНО-ИНФОРМАТИВНИ ЧАСОПИС

Др Стеван ЛИЛИЋ и Биљана КОВАЧЕВИЋ-ВУЧО

Није уставно уводити таксе Уредбом Владе

Жељко АЛБАНЕЗЕ

Критеријуми за позајмицу од фонда
средстава за исплату најнижих зарада и
накнада

Милинко ТРИФКОВИЋ

Рачунари у адвокатској канцеларији

Актуелне судске одлуке

ГЛОСАРИЈУМ

Београд

НИЈЕ УСТАВНО УВОДИТИ ТАКСЕ УРЕДБОМ ВЛАДЕ

Чувена максима пореске политике "no taxation without representation", тј. да се порези могу уводити искључиво од стране представничког тела, добила је своју данашњу формулацију пре нешто више од триста педесет година. Повод је била тзв. бродска такса (ship money), коју је, правдајући то наводним разлозима националне безбедности, увео енглески краљ Чарлс I ради опремања својих ратних бродова. Како је извесни Џон Хамптон одбио да плати ову таксу, дошло је 1637. године до правног спора између њега и Круне у којем је Финансијски суд дао за право Круни. Међутим, тзв. Велика скупштина (Long Parliament) укинула је ову одлуку суда, а њен став послужио је као основ за једну одредбу чувене Повеље о правима (Bill of Rights) из 1689. године која предвиђа да Круна поступа незаконито ако разрезује порезе без сагласности парламента. Од тада па до данас, пореско законодавство и пореска политика почивају на начелу да се порези и друге дажбине не могу уводити декретом и актима извршне власти, већ само законом донетим од стране парламента.

Овај принцип изричито усваја и Устав Србије који одредбом члана 52. прописује да је "свако дужан да плаћа порезе и друге дажбине које су утврђене законом". Осим тога, овај принцип потврђују и друге уставне одредбе, између осталог и став 2. члана 69. која предвиђа да се "средста буџета обезбеђују из пореза и других законом утврђених прихода", што значи да се средства буџета могу утврђивати искључиво законом, а не и подзаконским актима као што је уредба. У прилог овоме говори и став Уставног суда Србије изражен у једној одлуци у којој се наводи да је: "...чланом 52. Устава нормирано (...) да је свако дужан да плаћа порезе и друге дажбине утврђене законом, из чега произилази да се порези уређују законом. Пошто према члану 73. тачка 2. Устава Републике Србије законе доноси Народна скупштина, то је она једина овлашћена да уреди спорни порез па тиме и његову висину и начин одређивања прихода на који се он

плаћа..." (ИУ бр. 154/93 од 14.X 1993, "Службени гласник РС", бр. 106/93).

Влада Србије, чији је мандат по сили Устава престао распуштањем Народне скупштине 20. октобра 1993. године (чл. 89. ст. 2), донела је Уредбу о увођењу посебне републичке таксе која се плаћа за време примене санкција ("Службени гласник РС", бр. 8/94). Овом Уредбом, између осталог, предвиђено је да посебну таксу годишње плаћају обвезници и то према највишем износу за регистровану делатност, тј. од 100 до 10.000 динара.

Са правне тачке, међутим, доношење ове Уредбе поставља један број како формално-правних, тако и материјално-правних питања која доводе у сумњу њену уставност и законитост, као и легитимност Закона којом је ова Уредба накнадно санкционисана.

Са формално-правног становишта, може се рећи да ова Уредба није у складу са Уставом, јер се није поштовало начело према којем се порези и друге дажбине могу прописивати само законом. Према члану 73. тачка 2. Устава, законе искључиво доноси Народна

Скупштина, док према одредби члана 90. тачка 4. и 8. Устава, Влада може само предлагати законе и давати мишљење о предлогу закона који је Народној Скупштини поднео други предлагач. Консеквентно, доношењем уредбе којом се уводе таксе Влада је прекорачила своја уставна овлашћења и "узурпирала" овлашћења Народне скупштине, с обзиром да је својом уредбом регулисала материју пореза и дажбина која је "ex constitutio" резервисана за Народну скупштину. Са друге стране, при доношењу ове Уредбе Влада није поштовала уставну одредбу према којој се уредбе могу доносити искључиво ради извршавања закона, с обзиром да према одредби члана 90. став 1. тачка 2. Устава, Влада може доносити уредбе само ради извршавања, а не уместо закона.

Осим што није у складу са Уставом, уредба Владе којом се уводе таксе са формално-правног становишта, није донета ни у складу са законом. Иако се при доношењу ове Уредбе Влада позвала на одредбу члана 2. тач. 1. и 2. Закона о Влади Републике Србије ("Службени

* Др Стеван Лилић, професор Правног факултета у Београду

** Биљана Ковачевић-Вучо, стручни сарадник у Врховном суду Србије

гласник РС", бр. 5/91, 45/91) којим је Влади дато овлашћење да доноси уредбе ради извршавања закона, није наведен закон који се овом уредбом извршава. Такође, није поштована и одредба члана 30. Закона о Влади, којом се прописује да "Влада доноси уредбе ради уређивања односа од значаја за извршавање закона", јер је противно одредбама Закона о Влади, уместо да уреди односе од значаја за извршавање закона, Влада "de facto" донела нови закон којим је увела таксе. Консеквентно, доношењем ове конкретне уредбе Влада је прекорачила и своја законска овлашћења, јер се није позвала на закон који се уредбом има извршити, и што уредбом није регулисала односе од значаја за извршавање закона, већ регулисала односе који се имају уредити законом.

Упоредо са формално-правним, могу се уочити и озбиљни материјално-правни недостаци ове Уредбе. Према одредби члана 69. став 2. Устава, обавеза плаћања пореза и других дажбина утврђује се према економској снази обвезника. Са друге стране, за разлику од пореза који се прикупљају ради покрића државних расхода, такса је посебна врста дажбине код које мора постојати и одређена "противуслуга" (нпр. такса за путне исправе подразумева и издавање путне исправе). Такође, висина таксе мора бити сразмерна трошковима пружене "јавне услуге", мада се прописивањем таксе и њене висине може стимулисати или дестимулисати нека активност (нпр. такса за паркирање моторних возила у ужем центру града).

Међутим, Уредбом којом је Влада прописала нову таксу у виду тзв. фирмарине, нису поштована нека основна уставна и општа правна начела, посебно: начело према којем се порез, односно друга врста дажбине (таксе, доприноси и сл.) плаћа према економској снази обвезника; начело према којем

плаћање таксе подразумева и пружање одговарајуће "јавне" противуслуге. Нову таксу дужна су да плаћају правна лица и радње (које немају својство правног лица) искључиво према делатностима за које су регистровани, а не према економској снази и оствареним резултатима пословања. Како регистрована делатност не може бити параметар економске снаге обвезника, и како није одређена противуслуга за плаћену таксу, наведена Уредба не само што садржински није у складу са уставом и законом, већ отвара дилеме у погледу мотива њеног увођења. Ово због тога што се реализацијом одредби Уредбе објективно дестимулише економска и пословна мотивација обвезника. С тим у вези, треба имати у виду и околност да су према Уставу сви облици својине изједначени (чл. 56) и да се привредне и друге делатности обављају слободно и под једнаким условима (чл. 57), као и околност да Устав проглашава противуставним сваки акт којим се подстиче монополски положај и на други начин ограничава тржиште (чл. 64). Уз то треба додати још један важан разлог политичке природе који не оправдава доношење овакве уредбе: уместо да се у условима санкција охрабрује и подстиче привредна иницијатива и производња, уводи се такса која објективно онемогућава нормално пословање малих предузећа и фирми, док се, истовремено, поспешује стварање државних и других монопола. Консеквентно, увођење посебне таксе без јасно дефинисаног економског циља, без вођења рачуна о економској снази обвезника, без "јавне противуслуге" и то искључиво на бази регистроване делатности, у садржинском смислу доводи ову Уредбу у супротност са уставним одредбама које регулишу економско и социјално уређење Републике (чл. 55/69).

Наведене супротности Уредбе са Уставом и законом покушане су бити отклоњене на тај начин што

је пре избора нове Владе, Влада у оставци поднела новоизабраној Народној скупштини на усвајање Закон о изменама и допунама Закона о посебним порезима који се плаћају за време примене санкција међународних организација ("Службени гласник РС", бр. 67/93, 19/94). Иако је овај Закон усвојен, он то није смео бити, јер Влада у оставци може обављати само своје дужности, а не и своја права. Како је предлагање закона, односно измена и допуна закона право (а не обавеза) Владе, то се Влада у оставци није могла користити овим својим прерогативом. Последница тога је да, иако је формално усвојен од стране Скупштине, овај Закон није могао да стекне и неопходан легитимитет, па као такав није уставан.

Осим нелегитимности овај Закон има и два озбиљна правна недостатка. Прво, у поступку измене и допуне, промењен је назив закона (тако да он сада гласи "Закон о посебном порезу и посебној републичкој такси који се плаћају за време примене санкција међународних организација". И друго, у Закону је додата потпуно нова глава под називом "Посебна републичка такса" у којој се (са нешто измењеном висином такси), санкционишу одредбе спорне Уредбе. Иако је Народна скупштина формално овлашћена да доноси законе о порезима и таксама, остаје нејасно зашто Скупштина није донела нови закон о таксама у складу са својим уставним и законским овлашћењима, већ је на један нелегитиман начин "ex post facto", тј. накнадно и ретроактивно санкционисала нешто што је од самог почетка било супротно уставу и закону. Осим тога, може се уочити и један битан дефект у процедуралном смислу. Наиме, одредбом члана 11. одређено је да даном ступања на снагу овог Закона престаје да важи Уредба о увођењу посебне таксе која се плаћа за време примене санкција међународних организација, па се поставља пита-

ње важења Уредбе до њеног укидања (тј. у периоду од 20. јануара до 1. марта 1994). С обзиром да је спорна Уредба више од месец дана ипак била на снази, створена је ситуација тзв. правне конфузије јер остаје нејасно да ли обвезници треба да плаћају таксу по основу Уредбе или по основу накнадно донетог Закона.

Имајући изнете околности у виду, и како би се колико-толико сачувао кредибилитет постојећих институција власти било би примерено једној правној држави да се (нпр. од стране Уставног суда) Уредба о увођењу посебне републичке таксе која се плаћа за време примене санкција, као и Закон о изменама и допунама Закона о посебним порезима који се плаћају за време примене санкција међународних организација (који је ову уредбу накнадно санкционисао),

одмах ставе ван снаге као неуставни и нелегитимни, те да се питање увођења дажбина садржински и процедурално регулише на начин који би био у складу са Уставом и законима земље.

Post scriptum

У тренутку када се овај рукопис предаје у штампу, објављено је да је Уставни суд Србије 31. марта донео одлуку којом је Уредба о увођењу посебне републичке таксе која се плаћа за време примене санкција у време њеног важења (тј. од 20. јануара до 1. марта 1994. године) није била у сагласности са Уставом и законима Републике Србије. Према агенцијским извештајима, у Одлуци Уставног суда се као разлог неуставности наводи да је Влада, доношењем овог акта, "прекорачила своја овлашћења више пута". Пре свега, Влада је до-

ношењем ове Уредбе преузела законодавна овлашћења која јој по Уставу ни у ком случају не могу припасти. Судије су биле једногласне да је Влада прекорачила своја уставна и законска овлашћења доношењем уредбе која је уствари имала снагу закона.

Са правног становишта и даље остаје отворено питање каква је судбина Закона о изменама и допунама Закона о посебним порезима који се плаћају за време примене санкција међународних организација, који је правно-техничком процедуром измена и допуна изведен из Уредбе коју је Уставни суд прогласио да је у супротности са Уставом.

По свој прилици, биће још повода да се о овом питању чује реч правних стручњака и судија.

ПРАВНИ ЦИТАТИ

О духу законодавца*

Велим да законодавца мора да води дух умерености и чини ми се да ово дело написах само зато да бих то доказао: политичко добро, баш као и морално, почива увек између двеју крајности. Ево примера.

Праве формалности неопходне су да би се сачувала слобода. Али број им може бити толики да ће угрозити циљ самих закона којима су оне установљене: парницама не би било краја, својинско право би остало неизвесно, једној странци дала би се имовина друге без испитивања, или би пак обе биле упропашћене сувишним испитивањем.

Грађани би изгубили своју слободу и безбедност, тужиоци више не би имали начина да докажу кривицу нити оптужени да се ослободе оптужбе.

* Шарл Монтескје, *О духу закона*, Београд, 1989, том, II стр. 285