

CRNA GORA

SKUPŠTINA

Zakonodavni odbor

Broj: 00-14/18 – 52/2

EPA: 662 XXVI

Podgorica, 6. mart 2019. godine

## SKUPŠTINA CRNE GORE

Zakonodavni odbor, na sjednici koja je održana 25. i 29. januara 2019. godine, razmotrio je Inicijativu za ocjenu ustavnosti odredbe člana 54 stav 2 Zakona o poreskoj administraciji („Službeni list RCG“, br. 65/01 i 80/04 i „Službeni list CG“, br. 20/11, 28/12, 8/15 i 47/17), koju je Ustavni sud Crne Gore dostavio Skupštini Crne Gore i, saglasno članu 205 Poslovnika Skupštine Crne Gore, predlaže da Skupština Crne Gore Ustavnom sudu Crne Gore uputi sljedeće

### MIŠLJENJE

sa predlogom odgovora

Podnosilac Inicijative u bitnom navodi da je odredbom člana 54 stav 2 Zakona o poreskoj administraciji, kojom je propisano da žalba izjavljena protiv poreskog rješenja ne odlaže izvršenje tog rješenja, povrijeđen ustavni princip iz člana 20 Ustava Crne Gore prema kome svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili zakonom zasnovanom interesu. Ukazuje da je navedenim ustavnim principom zajemčeno pravo na pravni lijek, i da se u konkretnom radi o pravu na žalbu ili prigovor protiv odluke koja je donijeta od strane jednog nadležnog organa, koju ispituje drugi nadležni organ višeg stepena, tj. o dvostepenosti postupka, prije nego odluka kojom se odlučuje o pravu ili obavezi subjekta postane konačna. Ocjenjuje da se stavom 2 citirane odredbe Zakona o poreskoj administraciji negira dejstvo upotrebe pravnog lijeka zagarantovanog prava svih građana, na način da odluka nižestepenog organa bude ispitana od strane organa višeg stepena, koji će odlučiti da li je ta odluka u skladu sa važećim propisima i da li će proizvoditi pravno dejstvo. Podnosilac inicijative ukazuje da, ukoliko žalba kao pravni lijek ne odlaže izvršenje rješenja, znači da će se odluka sprovesti iako nije konačna, dakle iako postoji mogućnost

preispitavanja odluke pred organima višeg stepena koji mogu preinačiti odluku ili je vratiti na ponovni postupak. Pored navedenog, podnosilac inicijative navodi i da je odredbom člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisano da svako ima pravo na djelotvorni pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i kada su povredu prava i sloboda učinile osobe u vršenju svoje službene dužnosti.

Na osnovu navedenog, podnosilac inicijative predlaže da Ustavni sud prihvati njegovu inicijativu i donose rješenje kojim se pokreće postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti člana 54 stav 2 Zakona o poreskoj administraciji („Službeni list RCG“, br. 65/01, 80/04 i 29/05 i „Službeni list CG“, br. 20/11, 28/12, 8/15 i 47/17).

Takođe, predlaže da Ustavni sud donese odluku kojom se utvrđuje da član 54 stav 2 Zakona o poreskoj administraciji („Službeni list RCG“, br. 65/01, 80/04 i 29/05 i „Službeni list Crne Gore“, br. 73/10, 20/11, 28/12, 8/15 i 47/17), nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U vezi sa podnijetom Inicijativom ističemo sljedeće:

Odredbama Zakona o poreskoj administraciji („Službeni list RCG“, br. 65/01, 80/04 i 29/05 i Službeni list CG“, br. 20/11, 28/12, 8/15 i 47/17), uređuju se prava i obaveze poreskog organa i poreskih obveznika u postupku registracije poreskih obveznika i utvrđivanja, naplate i kontrole poreza i drugih dažbina.

Navedenim zakonskim rješenjem, pored ostalog je propisano da utvrđivanje poreske obaveze vrši poreski obveznik sam (kada je poreskim zakonom propisano samooporezivanje), odnosno poreski organ u slučaju kada poreski obveznik ne obračuna ili netačno obračuna porez i kada je to propisano poreskim zakonom. Utvrđivanje poreske obaveze od strane poreskog organa vrši se poreskim rješenjem, koje poreski organ donosi na osnovu poslovnih knjiga i evidencija poreskog obveznika. Predmetnim zakonom propisana je sadržina poreskog rješenja kao i da žalba izjavljena protiv poreskog rješenja ne odlaže izvršenje tog rješenja.

U odnosu na navode sadržane u predmetnoj inicijativi, ističemo da je odredbama člana 124 Zakona o upravnom postupku („Službeni list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17.), propisano da se u toku roka za žalbu rješenje ne može izvršiti. Međutim, stavom 2 citiranog člana propisano je kao izuzetak da se rješenje može izvršiti u toku roka za žalbu, i nakon što je žalba izjavljena, ako je to zakonom propisano, ako se radi o zaštiti javnog interesa ili preduzimanju hitnih mjera, odnosno ako bi usljed odlaganja izvršenja bila nanijeta protivnoj strani ili licu

koje ima pravni interes i šteta koja se ne bi mogla popraviti (hitno izvršenje). Navedenim zakonskim rješenje je dakle data mogućnost da se rješenje može izvršiti u žalbenom roku kao i nakon što je žalba izjavljena, pored ostalog u slučaju kada je to zakonom izričito određeno. Shodno tome, ukazujemo i da su odredbama člana 4 ZUP-a, propisana neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka zbog specifičnosti i prirode pojedinih upravnih stvari, odnosno zbog potrebe izražavanja specifičnosti u određenoj upravnoj oblasti što nameće potrebu da se te osobenosti, odnosno specifičnosti izraze kroz izvjesna odstupanja radi ostvarenja posebnih ciljeva, kao što je to slučaj kod poreza i carina gdje takvu potrebu nalažu fiskalni razlozi koji imaju za cilj bržu i sigurniju naplatu prihoda.

Dakle, zakonski osnov za ovakvo rješenje nije sporan jer Zakon o upravnom postupku daje mogućnost da se odstupa od suspenzivnog dejstva žalbe, uvijek kada nađe da će se na taj način u punom obimu ostvariti javni interes. Time se ne dovodi u pitanje djelotvornost pravnog sredstva. Suštinsko pitanje kod djelotvornosti pravnog sredstva jeste, da li postoji objektivna smetnja da stranka ostvari odnosno zaštiti svoje pravo. Kod ocjene djelotvornosti treba poći od prethodnog pitanja da li se preduzetim radnjama javnopravnih organa čiji je izraz doneseni upravni akt, ako je isti nezakonit, može nanijeti naknadiiva ili nenaknadiiva šteta.

Prema nespornoj sudskoj praksi uvijek kada je u pitanju predmet postupka koji ima svoj novčani izraz odnosno koji se može izraziti u novcu, to nikada nije nenaknadiiva šteta. U konkretnom slučaju predmet ovog zakona se uvijek odnosi na predmete i stvari koje imaju svoj tržišni ekvivalent. Kod takvog stanja stvari putem žalbe ili konačno putem tužbe u upravnom sporu, ako se upravni akt proglasi nezakonitim i ukloni iz pravnog prometa, stranka je imala djelotvoran pravni lijek jer je ishodovanim rješenjem, odnosno presudom obezbijeden legitiman pravni osnov za dobijanje tržišnog-ekonomskog ekvivalenta i time uspostavljanje ravnoteže u ekonomskoj masi stranke.

Takođe, ukazujemo da se primjenom navedenih rješenja omogućava upotreba zakonskih instrumenata za efikasniju naplatu javnih prihoda i doprinosi većem stepenu poreske discipline obveznika i posljedično povećanju prihoda budžeta Države, a što će se u krajnjem odraziti na ukupnu fiskalnu, finansijsku i makroekonomsku stabilnost Crne Gore.

Imajući u vidu navedene odredbe Zakona o poreskoj administraciji i Zakona o upravnom postupku, predlažemo da Ustavni sud Crne Gore, odbije predmetnu inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 54 stav 2 Zakona o poreskoj administraciji („Službeni list RCG“, br. 65/01, 80/04 i 29/05 i

„Službeni list CG“, br. 20/11, 28/12, 08/15 i 47/17), koju je podnio advokat Nikola Martinović.

Za izvjestioca Odbora prilikom razmatranja ovog mišljenja određena je Marta Šćepanović, predsjednica Odbora.

