



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE  
USTAVNI SUD  
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, dana 22. novembra 2023. godine  
Ref.br.: AGJ 2296/23

**PRESUDA**

u

**slučaju br. KO177/23**

Podnosilac

**Opština Prizren**

**Ocena ustavnosti člana 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br.  
06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu**

**USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO**

u sastavu:

Gresa Caka-Nimani, predsednica  
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika  
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija  
Safet Hoxha, sudija  
Radomir Laban, sudija  
Remzije Istrefi-Peci, sudija  
Nexhmi Rexhepi, sudija, i  
Enver Peci, sudija

**Podnosilac zahteva**

1. Zahtev je podnela Opština Prizren (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), koju pred Sudom zastupa Faton Fetahu, advokat, po punomoćju datom od strane predsednika Opštine Prizren, Shaqira Totaja.

## Osporeni akt

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost člana 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, koji je, dana 27. jula 2023. godine, usvojen u Skupštini (u daljem tekstu: osporeni zakon).

## Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti člana 5. Osporenog zakona, u vezi sa kojim podnosilac zahteva, na osnovu ovlašćenja koja su propisana u stavu 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, tvrdi da povređuje opštinske odgovornosti ili umanjuje prihode opštine, u suprotnosti sa ustavnim garancijama koje su propisane u stavu 2. člana 12. [Lokalna vlast], stavovima 1. i 3. člana 123. [Osnovna načela] i stavovima 2, 3. i 5. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustava).
4. Pored toga, podnosilac zahteva traži od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru, na taj način što će u potpunosti suspendovati primenu *“člana 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu do meritornog odlučivanja o podnetom zahtevu”*.
5. Podnosilac zahteva takođe traži i da se održi rasprava kako bi se razjasnila pitanja koja se tiču člana 5. Osporenog zakona.

## Pravni osnov

6. Zahtev je podnet na osnovu stava 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stava 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22. (Procesuiranje podnesaka), 27. (Privremene mere), 40. (Tačnost podneska) i 41. (Rokovi) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 25. (Podnošenje zahteva i odgovora), 39. (Rasprava), 44. (Zahtev za uvođenje privremene mere) i 71. (Zahtev u skladu sa stavom 4. člana 113. Ustava i članovima 40. i 41. Zakona) Poslovnika o radu Suda br. 01/2023 (u daljem tekstu: Poslovnik).

## Postupak pred Sudom

7. Dana 25. avgusta 2023. godine, podnosilac zahteva je podneo svoj zahtev Sudu.
8. Dana 31. avgusta 2023. godine, odlukama [br. GJR.KO177/23] i [KSH.KO177/23], predsednica Suda je imenovala sudiju Bajrama Ljatifija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Nexhmi Rexhepi i Enver Peci (članovi).
9. Dana 31. avgusta 2023. godine, podnosilac zahteva je obavešten o registraciji zahteva. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio i: (i) predsednicu Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednica); (ii) premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer); (iii) predsednika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednik Skupštine) od koga je traženo da se po jedna kopija zahteva dostavi svim poslanicima Skupštine; (iv) Ministarstvo finansija, rada i transfera; (v) Ministarstvo administracije lokalne samouprave od koga je traženo da po jednu kopiju zahteva raspodeli svim predsednicima opština Republike Kosovo; i (vi) Ombudsmana. Sud je gore navedene stranke obavestio o tome da svoje komentare u vezi sa zahtevom, ukoliko ih imaju, dostave Sudu do 26. septembra 2023. godine.

10. Istog dana, Sud je obavestio zamenika generalnog sekretara Skupštine o registraciji zahteva i tražio od njega da, najkasnije do 26. septembra 2023. godine, dostavi Sudu sve relevantne dokumente u vezi sa osporenim zakonom.
11. Dana 1. septembra 2023. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo predlog sudije izvestioca u vezi sa odlukom o privremenoj meri. Istog dana, Sud je, jednoglasno, odlučio (i) da usvoji zahtev za uvođenje privremene mere u trajanju do 30. novembra 2023. godine; i (ii) da obustavi primenu člana 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, kao i izvršenje odluka koje su donete na osnovu ovog člana do gore navedenog roka.
12. Dana 25. septembra 2023. godine, zamenik sekretara Skupštine dostavio je Sudu tražene dokumente.
13. Dana 26. septembra 2023. godine, Sud je u vezi sa zahtevom primio komentare od premijera Albina Kurtija, u ime Vlade.
14. Dana 2. oktobra 2023. godine, Sud je o gore navedenim dokumentima i komentarima obavestio: (i) podnosioca zahteva; (ii) predsednicu; (iii) premijera; (iv) predsednika Skupštine, od koga je traženo da se po jedna kopija komentara dostavi svim poslanicima Skupštine; (v) Ministarstvo finansija, rada i transfera; (vi) Ministarstvo administracije lokalne samouprave, od koga je traženo da po jednu kopiju primljenih komentara i dokumenata raspodeli svim predsednicima opština Republike Kosovo; (vii) Ombudsmana i (viii) zamenika sekretara Skupštine. Sud je gore navedene zainteresovane strane obavestio o tome da svoje komentare u vezi sa primljenim komentarima, ukoliko ih imaju, dostave Sudu do 9. oktobra 2023. godine. Sud, u propisanom roku, nije primio komentare od zainteresovanih strana.
15. Dana 1. novembra 2023. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i odlučilo da razmatranje zahteva odloži za neku narednu sednicu nakon dodatnih dopuna.
16. Dana 15. novembra 2023. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.
17. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da je zahtev prihvatljiv; i da (i) član 5. Osporenog zakona nije u suprotnosti sa stavom 2, člana 12, stavom 1, člana 123 i stavovima 2 i 5 člana 124. Ustava; (ii) preostali rok od 15 (petnaest) dana od roka od 30 (trideset) dana propisan stavom 2, člana 11/B (Iznos oproštaja poreza na nepokretnu imovinu) člana 5. Osporenog zakona, počinje da teče od dana stupanja na snagu ove presude; (iii) da odbije zahtev za raspravu; (iv) da ukine odluku o privremenoj meri od 1. septembra 2023. godine; i da (v) ova presuda stupa na snagu na dan objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo.

### **Pregled činjenica**

18. Dana 27. jula 2023. godine, Skupština je sa šezdeset jednim (61) glasom "za" i jednim (1) "uzdržanim" glasom, usvojila osporeni zakon.
19. Dana 16. avgusta 2023. godine, osporeni zakon je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo i istog dana stupio na snagu na osnovu člana 10. (Stupanje na snagu) kojim je utvrđeno da isti "stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo".
20. Članom 5. Osporenog zakona je utvrđeno sledeće:

**“Član 5.**  
**Posle Glave II. Osnovnog zakona dodaje se nova Glava II/A koja glasi:**  
**GLAVA II/A**  
**OPROŠTAJ POREZA NA IMOVINU ZA PORESKU 2023. GODINU**

**Član 11/A**  
**Podobnost**

*Poreski obveznik koji je u obavezi da plati porez na nepokretnu imovinu za poresku 2023. godinu ispunjava uslove za oproštaj poreza predviđen odredbama ove Glave.*

**Član 11/B**  
**Iznos oproštaja poreza na nepokretnu imovinu**

- 1. Iznos oproštaja poreza na imovinu za sve poreske obveznike je dozvoljen do iznosa računa poreza na imovinu za 2023. godinu, ali ne više od sto (100) evra u skladu sa odredbama ove Glave.*
- 2. Odluku o oproštaju poreza na imovinu donosi Skupština opštine svake opštine najkasnije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, u skladu sa ograničenjem iz stava 1. ovog člana.*
- 3. U slučaju da je poreski obveznik platio račun za porez na imovinu za 2023. godinu, oprošteni iznos se obračunava kao predujam za naredne godine.*

**Član 11/C**  
**Ograničenje**

*Oproštaj poreza predviđen ovom Glavom primenjuje se samo na poresku 2023. godinu i ne primenjuje se ni na jednu drugu poresku godinu.*

**Član 11/Č**  
**Upravljanje**

- 1. Sprovođenje ove Glave ostaje odgovornost svake opštine odgovorne za upravljanje procesa poreza na nepokretnu imovinu koja se nalazi na teritoriji opštine.*
- 2. Resorno Ministarstvo finansija donosi odluke koje mogu biti neophodne za sprovođenje ove Glave”.*

**Navodi podnosioca zahteva**

21. Podnosilac zahteva, na osnovu ovlašćenja koja su propisana u stavu 4, člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, na osnovu kojih može da osporava pred Sudom ustavnost zakona Skupštine, odnosno akata Vlade, koji, po navodima, povređuju opštinske odgovornosti ili umanjuju prihode opštine, osporava ustavnost člana 5 osporenog zakona, tvrdeći da isti (i) povređuje odgovornosti opština; i (ii) umanjuje prihode opštine, između ostalog argumentujući da su pitanja koja se tiču poreza na nepokretnu imovinu u izvršnoj i potpunoj nadležnosti opštine i kao takva uživaju zaštitu kroz ustavne garancije koje su propisane u članovima 12, 123 i 124 Ustava. S tim u vezi, pred Sudom je podnosilac zahteva podneo argumente u vezi sa (i) neskladnosti člana 5

osporenog Zakona sa članovima 12, 123 i 124 Ustava; (ii) zahtev za privremenu meru, i (iii) održavanje sednice saslušanja, a koje su navedene u nastavku.

*(i) Što se tiče nesaglasnosti osporenog zakona sa Ustavom*

22. Podnosilac ovog zahteva pred Sudom tvrdi da član 5. Osporenog zakona povređuje opštinske odgovornosti, odnosno umanjuje prihode opštine u suprotnosti sa garancijama koje su utvrđene u vezi sa lokalnom samoupravom prema stavu 2. člana 12, stavovima 1. i 3. člana 123. i stavovima 2, 3. i 5. člana 124. Ustava.
23. Podnosilac zahteva osporava ustavnost osporenog zakona samo u pogledu njegove sadržine, odnosno njegovog člana 5, kojim su utvrđeni uslovi i postupak za oproštaj iznosa do 100 (sto) evra poreza na nepokretnu imovinu za 2023. godinu. Prema navodima podnosioca zahteva, članom 5. Osporenog zakona utvrđena je obaveza za opštine, odnosno za skupštine opština, da donesu odluku o oproštaju poreza na nepokretnu imovinu za 2023. godinu, uprkos tome što je pitanje poreza na nepokretnu imovinu u isključivoj nadležnosti opštine, a prihodi od poreza na imovinu predstavljaju sopstvene prihode opštine, čime se povređuju nadležnosti i umanjuju opštinski prihodi, u suprotnosti sa ustavnim garancijama i zakonodavstvom na snazi. Pored toga, podnosilac zahteva, između ostalog, naglašava da je član 5. Osporenog zakona, *“otežao, blokirao i onemogućio izvršenje planiranog budžeta koji je prethodno odobren važećim zakonom o budžetskim izdvajanjima za 2023. godinu [...] iz razloga što su finansijski gubici od pravnog dejstva osporenog člana izuzetno visoki”*. S tim u vezi, podnosilac zahteva se poziva na dopis Asocijacije opština Kosova od 24. avgusta 2023. godine, prema kojem finansijski uticaj na lokalnom nivou kao rezultat primene člana 5. Osporenog zakona može da rezultira iznosom od 27.377.896 evra, dok za podnosioca zahteva može da rezultira iznosom od 3.000.000 evra.
24. Podnosilac zahteva pred Sudom takođe naglašava da se na osnovu (i) članova 12, 123. i 124. Ustava; (ii) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi; (iii) Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi i drugih primenjivih zakona, opštinama garantuju autonomija i nezavisnost, između ostalog, u kontekstu finansijskog upravljanja, u vezi sa (i) sopstvenim prihodima opština; (ii) grantovima Vlade; i (iii) drugim prihodima, kao i da kategorija porezana nepokretnu imovinu predstavlja sopstvenu nadležnost opština kao i da se prihodi prikupljeni od poreza na nepokretnu imovinu koriste od strane opština. Podnosilac zahteva dalje, između ostalog, navodi da se, s obzirom na to da je porez na nepokretnu imovinu glavni sopstveni prihod opštine, taj prihod naplaćuje, prikuplja, upravlja se njime i troši samo za planiranu svrhu i to određenu od strane same opštine, a ne primenjujući neki zakon Skupštine Kosova, kao u okolnostima ovog konkretnog slučaja, koji u suštini, ne samo da povređuje opštinske odgovornosti i trošenje ovih prihoda, već i umanjuje iste i samim tim povređuje i finansijsku autonomiju opštine.
25. U prilog svojim navodima, podnosilac zahteva se, osim na relevantne članove Ustava kojima se uređuje pitanje lokalne samouprave, kao što su članovi 12, 123. i 124. Ustava, poziva se i na član 2. (Ustavni i pravni okvir lokalne samouprave) i član 9. (Finansijska sredstva lokalnih organa vlasti) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao i na relevantne odredbe zakona na snazi, uključujući i (i) član 15. (Princip supsidijarnosti), član 16. (Nadležnosti opština) i član 17. (Izvorna nadležnost) Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi; (ii) član 2. (Finansijska samostalnost opština), član 3. (Ograničenja opštinske finansijske samostalnosti), član 4. (Sopstvena nadležnost), član 7. (Opštinski finansijski izvori), član 8. (Kategorije sopstvenih izvora prihoda) i član 9. (Taksa na nepokretnu imovinu) Zakona br. 03/L-049 o finansijama lokalne samouprave i (ii) član 1. (Svrha), 3. (Definicije) i 4. (Prihodi od poreza na nepokretnu imovinu) Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu.

26. Kao rezultat toga, podnosilac zahteva pred Sudom traži da isti, (i) proglasi da je član 5. Osporenog zakona u suprotnosti sa članovima 12, 123. i 124. Ustava i (ii) proglasi ovaj član ništavim i da ga ukine.

*(ii) Što se tiče zahteva za uvođenje privremene mere*

27. Kada je u pitanju zahtev za uvođenje privremene mere, podnosilac zahteva traži od Suda da u potpunosti suspenduje primenu *“člana 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu do meritornog odlučivanja o podnetom zahtevu”*.
28. Zahtev za uvođenje privremene mere podnosilac zahteva obrazlaže činjenicom (i) da je osporeni zakon stupio na snagu danom objavljivanja u Službenom listu, odnosno 16. avgusta 2023. godine, (ii) da je članom 5. Osporenog zakona, dodavanjem Glave 11/A u Zakonu o porezu na imovinu, utvrđena obaveza da svaka opština najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana stupanja na snagu osporenog zakona donese odluku o oproštaju poreza na nepokretnu imovinu; i da, po podnosiocu zahteva, (iii) primena istog člana prouzrokuje velike finansijske posledice opštini koja podnosi zahtev i drugim opštinama, odnosno nivou lokalne samouprave u Republici Kosovo.
29. S tim u vezi, prema navodima podnosioca zahteva, član 5. Osporenog zakona, *“u pogledu pravnih posledica koje je prouzrokovao i koje će prouzrokovati ubuduće, predstavlja najsmisleniji slučaj kada je odluka o privremenoj meri u javnom interesu i izbegava nepovratnu i nenadoknadivu štetu u smislu kršenja ustavnih garancija načela demokratske uprave na lokalnom nivou i izvornih nadležnosti u upravljanju prihodima od poreza na imovinu”*. Podnosilac zahteva takođe precizira da primena člana 5. Osporenog zakona na opštinskom nivou, između ostalog, (i) rezultira konkretnim posledicama na efikasno vršenje nadležnosti lokalne samouprave u celoj Republici Kosovo; i (ii) teško narušava ustavni poredak i vrednosti na kojima se zasniva Republika Kosovo u smislu nezavisnosti, organizacije i funkcionisanja lokalne vlasti u odnosu na centralni nivo.
30. Takođe, podnosilac zahteva, između ostalog, navodi sledeće: *“nalazimo se u veoma teškoj pravnoj situaciji. S jedne strane, da primenimo član 5. Ovog zakona (pod pritiskom roka od 30 dana, koji je počeo da teče 16. avgusta 2023. godine) i da na taj način stavimo opštinske odbornike pred situaciju u kojoj oni ne mogu da deluju i odlučuju slobodno, kao izabrani zvaničnici — da glasaju svojom slobodnom voljom, već da glasaju "za" zbog politizacije ovog zakonskog uređenja i finansijskog i političkog dejstva koji on implikuje; ili da, s druge strane, izaberu "kršenje" ovog zakona, a zajedno s njim i preuzimanje pravnih posledica, da ne usvoje takvu odluku u skupštini opštine i da snose sve pravne, krivične, finansijske i političke posledice zbog "ne primene zakona" u jednoj suštinskoj stvari izvornih nadležnosti opštine za koju nismo ni konsultovani niti smo planirali budžet niti smo subvencionisani od strane centralne vlasti koja je "delegirala" ovu obavezu, već smo oslabljeni u upravljanju sopstvenim prihodima, jer su oni umanjeni za više od 3 miliona evra”*.
31. Shodno tome, podnosilac zahteva traži od Suda da bez prejudiciranja prihvatljivosti ili osnovanosti zahteva, usvoji zahtev za privremenu meru u odnosu na član 5. Osporenog zakona do donošenja konačne odluke Suda.

*(iii) Što se tiče zahteva za održavanje rasprave*

32. Na osnovu pravila 39. Poslovnika, podnosilac zahteva traži, *“da se odobri održavanje rasprave u odnosu na potrebu za pružanjem što tačnijeg i potpunijeg pregleda relevantnih dokaza koji se odnose na predmet zahteva [...]”*.

33. Prema navodima podnosioca zahteva, rasprava bi pomogla Sudu da razjasni sve navode i osnov za njihovo iznošenje, dodajući da *“ovakav slučaj u smislu člana 113.4 nije do sada pokrenut pred ovim Sudom”*, te dodajući takođe da *“osporena odluka narušava zakonski i finansijski interes svih opština Republike Kosovo”*.

#### **Komentari koje je dostavila Vlada Kosova**

34. Premijer je, u ime Vlade, u vezi sa osporenim zakonom i navodima podnosioca zahteva, dostavio komentare koji se odnose na (i) cilj osporenog zakona; i (ii) pravna dejstva člana 5. Osporenog zakona po pitanju oslobađanja od poreza na imovinu, uključujući i mogući finansijski uticaj osporenog zakona na prihode podnosioca zahteva. To, stoga što po oceni Vlade, isti ne povređuje nadležnosti podnosioca zahteva i ne umanjuje opštinske prihode, između ostalog, zbog toga što oslobađanje od poreza na imovinu za 2023. godinu u iznosu do sto (100) evra nije obavezujuće, već predstavlja potpuno diskreciono pravo skupštine opštine svake opštine.

##### *(i) Što se tiče cilja osporenog zakona*

35. Sud primećuje da je uspostavljanje pravnog osnova za oslobađanje od poreza na nepokretnu imovinu došlo kao rezultat povećanja stope poreza na imovinu nakon revalorizacije vrednosti nepokretne imovine koja izvršena 2022. godine u skladu sa Zakonom br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu. S tim u vezi, prema Vladi, rasterećenje poreskog opterećenja na nepokretnoj imovini nije nova zakonodavna praksa. Iz tog razloga, Vlada se poziva i na zakonske odredbe Zakona br. 05/L-043 o otpisu javnog duga, koji omogućava opštinama da pod određenim uslovima otpišu javni dug.
36. Vlada takođe ističe da je osporeni zakon usvojen na osnovu preporuka pojedinih opština da se poreski obveznici rasterete finansijskog opterećenja u vezi sa porezom na nepokretnu imovinu kao odgovor na veći račun za porez koji bi pojedini poreski obveznici morali da plate nakon revalorizacije vrednosti imovine sprovedene tokom 2022. godine. S tim u vezi, oni se pozivaju na (i) preporuku [br. 001-011-19932] Skupštine opštine Prizren od 6. februara 2023. godine; i (ii) preporuke [br. 060/01-2378-4/23] Skupštine opštine Dragaš od 8. februara 2023. godine, kojima je Ministarstvu finansija, rada i transfera, između ostalog, preporučeno da pokrene izmene i dopune Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, kako bi se opštinama omogućilo da oproste porez na nepokretnu imovinu u iznosu do 100 (sto) evra svakom poreskom obvezniku za 2023. godinu. Stoga se u komentarima pojašnjava da je Zakon br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu usvojen kako bi se, između ostalog, uspostavio pravni osnov za omogućavanje otpisa poreza sa ciljem da poreski obveznici rasterete poreskog opterećenja za 2023. godinu.

##### *(ii) Što se tiče pravnog karaktera osporenog člana o oslobađanju od poreza na nepokretnu imovinu*

37. Vlada ostaje pri stavu da osporeni zakon jednostavno ustanovljava pravo, ali ne i obavezu za opštine da oproste porez na nepokretnu imovinu u iznosu koji nije veći od 100 (sto) evra i samim tim ne narušava finansijsku autonomiju opština, kako to tvrdi podnosilac zahteva. To stoga što se, prema dostavljenim komentarima, u osporenom članu koristi dopuštajući jezik, a ne obavezujući jezik, kako bi se podvukla diskreciona, neobavezujuća priroda odluke podnosioca zahteva, odnosno skupština opština da ovlaste otpis poreza na nepokretnu imovinu.

38. U komentarima Vlade se, između ostalog, takođe ističe da se opštinama, kao jedinicama lokalne samouprave, dozvoljava, ali se ne obavezuju zakonom da odobre ovakav otpis poreza, naglašavajući da član 11/B „*ne mandatiira obaveze, već koristi jezik dozvoljavanja i diskrecije*“. Prema navodima Vlade, neobavezujuću prirodu osporenog akta potvrđuje i činjenica da odluku o odobrenju, odnosno neodobrenju otpisa poreza, prema osporenom zakonu, donosi skupština opštine svake opštine. S tim u vezi, po njihovom mišljenju, odluka o tome da se oprosti, odnosno ne oprosti porez, pripada najvišem organu izabranih predstavnika, odnosno skupštini opštine i u skladu je sa stavom 2, člana 123. Ustava i članom 3. (Definicije) Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi i ne proizilazi iz obaveze utvrđene od strane Ministarstva.
39. Pored toga i kako bi se istakla neobavezujuća priroda odluke o otpisu poreza na nepokretnu imovinu, Vlada se poziva i na dopis/e-mail od 21. avgusta 2023. godine, pod naslovom „*Informacija o oprostima poreza na imovinu*“ koji je Ministarstvo finansija, rada i transfera uputilo opštinama Kosova, nakon stupanja na snagu osporenog zakona, prema kojem „*Skupština opštine svake opštine može da donese odluku o oprostima iznosa do 100 (sto) evra do 15.09.2023. godine [...] Nakon isteka ovog zakonskog roka neće biti dozvoljen oprost iznosa od 100 evra*“.
40. Povodom navoda o finansijskom uticaju osporenog zakona na prihode opštine Prizren, Vlada isti ocenjuje kao „*nepotkrepljen i spekulativan argument ostaje i smanjenje prihoda od 3 miliona evra. Tokom fiskalne 2022. godine, prihodi od poreza na imovinu su za podnosioca zahteva iznosili 2,57 miliona evra. S druge strane, za fiskalnu 2023. godinu, za period januar-avgust, prihodi koji su prikupljeni od poreza na imovinu iznose 2,87 miliona evra. To znači da je nivo cele 2022. Godine već sada premašen za 300 hiljada evra u pogledu prikupljanja prihoda od poreza na imovinu. Prema tome, eventualna odluka o oprostima jednog dela poreskog opterećenja n ebi imala negativan uticaj na tekuću fiskalnu godinu*“.
41. U zaključku, Vlada traži od Suda da utvrdi da su navodi podnosioca zahteva očigledno neosnovani i da je osporeni zakon u saglasnosti sa Ustavom, te da proglasi zahtev neprihvatljivim.

## **Relevantne ustavne i zakonske odredbe**

### **USTAV REPUBLIKE KOSOVO**

#### **Član 12. [Lokalna vlast]**

1. *Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština.*
2. *Organizovanje i nadležnosti lokalnih samouprava se reguliše zakonom.*

#### **Član 123. [Osnovna načela]**

1. *Pravo na lokalnu samoupravu se garantuje i reguliše zakonom.*
2. *Lokalna samouprava se sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem.*
3. *Aktivnosti organa lokalne samouprave se zasnivaju na ovaj Ustav i zakone Republike Kosovo, i poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave. Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice.*



4. Lokalna samouprava se zasniva na načelu dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, pridavajući posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika.

#### **Član 124.**

##### **[Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave]**

1. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština. Opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.
2. Osnivanje opština, granice, nadležnosti i način organizovanja i njihovog funkcionisanja se određuju zakonom.
3. Opštine imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti, sve u saglasnosti sa zakonom. Državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza.
4. Opštine će imati pravo na međuopštinsku i prekograničnu saradnju, u skladu sa zakonom.
5. Opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse kao i uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti, u skladu sa zakonom.
6. Opštine su dužne da poštuju Ustavnost, zakone i sprovode sudske odluke.
7. Administrativno razmatranje opštinskih akata od strane centralne vlasti u oblasti njihovih ovlašćenja, je ograničeno samo na procenu saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo i zakonom.

#### **EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI**

[usvojena od strane Saveta Evrope 15. oktobra 1985. godine]

#### **Član 2.**

##### **[Ustavni i pravni osnov lokalne samouprave]**

Princip lokalne samouprave biće priznat u domaćem zakonodavstvu i, ako je moguće, u ustavu.

#### **Član 3.**

##### **[Koncept lokalne samouprave]**

1. Lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u okviru zakonskih ograničenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva.  
[...]

#### **Član 4.**

##### **[Obim lokalne samouprave]**

1. Osnovna ovlašćenja i odgovornost lokalnih organa vlasti treba da budu predviđeni Ustavom ili statutom. Međutim, ova odredba ne sprečava davanje ovlašćenja i odgovornosti lokalnim vlastima za specifične surhe, u skladu sa zakonom.
2. Lokalne vlasti, u okviru zakonskih ograničenja, imaju punu slobodu odlučivanja o inicijativama u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodeljeno nekoj drugoj instanci.

3. Javne poslove će prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima. Ustupanje poslova drugom organu vlasti trebalo bi da se zasniva na proceni obima i prirode zadatka i zahteva u pogledu efikasnosti uprave i funkcionisanja privrede.

4. Ovlašćenja data lokalnoj vlasti će po pravilu biti potpuna i ekskluzivna. Ona ne smeju biti narušavana ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, osim u skladu sa zakonom.

5. Tamo gde su im ovlašćenja dodeljena od strane centralne ili regionalne vlasti, lokalnim organima vlasti će, u meri u kojoj je to moguće, biti data puna sloboda odlučivanja u prilagođavanju svojih aktivnosti lokalnim uslovima.

6. Lokalni organi vlasti će biti konsultovani, u meri u kojoj je to moguće, i u pravo vreme i na odgovarajući način prilikom planiranja i odlučivanja o svim pitanjima koja ih se direktno tiču.

### **Član 9.**

#### **[Finansijska sredstva lokalnih organa vlasti]**

1. Lokalni organi vlasti imaju pravo, u okviru nacionalne ekonomske politike, na adekvatna sopstvena finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih ovlašćenja.

2. Finansijska sredstva lokalnih organa vlasti biće određena u skladu sa ovlašćenjima koja su predviđena ustavom i zakonom.

3. Deo, a ako je moguće i sva finansijska sredstva lokalnih organa vlasti, treba da potiču od lokalnih poreza i taksa čiju visinu oni mogu da odrede u okviru ograničenja datih statutom.

4. Finansijski sistemi na kojima počivaju izvori koji pripadaju lokalnim vlastima biće u dovoljnoj meri široki i adaptibilni kako bi im se omogućilo da u meri u kojoj je to praktično moguće drže korak sa stvarnim rastom troškova vezanih za obavljanje njihovih obaveza.

5. Zaštita finansijski slabijih lokalnih organa vlasti zahteva instituciju finansijskog izjednačavanja procedura ili slične mere koje treba da koriguju efekte nejednake raspodele potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog tereta kome treba da pruže podršku. Takve procedure ili mere neće umanjiti slobodu odlučivanja lokalnih organa vlasti koju oni imaju u okviru sopstvenih sfera odgovornosti.

6. Lokalni organi vlasti biće konsultovani na odgovarajući način o tome kako da im se dodeljuju preraspoređena sredstva.

7. Subvencije lokalnim organima vlasti neće biti, koliko god je to moguće, namenjene finansiranju određenih projekata. Provizija od subvencija neće ukloniti osnovno pravo lokalnih organa vlasti da u okviru svoje nadležnosti imaju slobodu političkog odlučivanja.

8. U svrhu pozajmljivanja radi kapitalnog investiranja, lokalni organi vlasti imaće pristup nacionalnom tržištu kapitala u okviru zakonskih mogućnosti.

## **Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi**

### **Član 3. Definicije**

[...]

“Izvorna nadležnost” označava nadležnost koja je opštini dodeljena na osnovu Ustava ili zakona i za koju je Opština u potpunosti odgovorna do ispunjenja lokalnih interesa u skladu sa zakonom.

### **Član 15.**

## **Princip supsidijarnosti**

*Opština izvršava svoja ovlašćenja u skladu sa principom supsidarnosti.*

### **Član 16. Nadležnosti opština**

*Opštine obavljaju poslove iz svojih izvornih, proverenih i proširenih nadležnosti u skladu sa zakonom.*

### **Član 17. Izvorna nadležnost**

*Opština ima potpunu i isključivu nadležnost u pogledu brige o lokalnim interesima, poštujući pri tom standarde predviđene važećim zakonodavstvom iz sledećih oblast:*

- a) Lokalni ekonomski razvoj;*
- b) urbano i ruralno planiranje;*
- c) izgradnja i upotreba zemljišta;*
- [...]*

*s) sva druga pitanja koja izričito nisu van nadležnosti opština i sva ona pitanja koja nisu isključivoj u nadležnosti drugih vlasti.*

## **Zakon br. 03/L-049 o finansijama lokalne samouprave**

### **Član 2. Finansijska samostalnost opština**

*1.1 U skladu sa nacionalnim ekonomskim politikama i imajući u vidu fiskalnu održivost opština i Vlade, Opštine Kosova imaju pravo da imaju odgovarajuće sopstvene finansijske izvore sa kojima mogu da raspolažu slobodno prilikom obavljanja svojih opštinskih nadležnosti u skladu sa primeljivim zakonima Kosova.*

*1.2 Opštinski finansijski izvori biće srazmerni sa opštinskim nadležnostima koji su utvrđeni u Ustavu i ZLS.*

### **Član 3. Ograničenja opštinske finansijske samostalnosti**

*Sa izuzetkom poreza na nepokretnoj svojini unutar njenih granica, opštine nije ovlašćena da utvrdi, i neće, ubirati ili prikupljati bilo koje druge ili poreze. Ova zabrana primeniće se, ali se neće ograničiti na, carinu i druge obaveze, poreze na prihode za lica, poreze na dodatnu vrednost, poreze na akcizu, poreze na kapital, i bilo koje druge naplate koje imaju istovetno dejstvo sa gorepomenutim obavezama i porezima; s'tim da, međutim, ova zabrana se neće primeniti kada opština ispunjava funkcije i odgovornosti koje su joj formalno i zakonito delegirane od Vlade.*

### **Član 4. Sopstvene nadležnosti**

*Načelo finansijske samostalnosti opštine primeniće se u odnosu na finansiranje i primenu sopstvene opštinske nadležnosti; s'tim da, međutim, ovo finansiranje i primena treba da se obave radi ispunjavanja interesa stanovništva pštine i u skladu*

sa standardima i primeljivim uslovima ovih nadležnosti koja su utvrđena prema zakonu.

## **Član 8.**

### **Kategorije sopstvenih izvora prihoda**

Svi prihodi koji su prikupljeni ili koji su primljeni od opštine na osnovu ovlašćenja jednog zakona od sledećih izvora biće sopstveni opštinski izvori prihoda::

a) opštinske takse, naknade, korisničke naplate/tarife, druga plaćanja za javne usluge koje su obezbeđene od opštine kao i regulatorne naplate i kazne koje su odobrene na osnovu ovog zakona;

[...]

i) sve druge kategorije prihoda koji su određeni kao sopstveni opštinski izvori prihoda na osnovu jednog zakona të Republike Kosova.

## **POGLAVLJE II**

### **Opštinske takse i tarife**

## **Član 9.**

### **Taksa na nepokretnu svojinu**

Opštine su ovlašćene da prikupljaju poreze na nepokretnu imovinu koja se nalazi unutar njenih granica u skladu i do visine koja je utvrđena u Uredbi UNMIK-a 2003/29.

## **Zakon br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu**

## **Član 4.**

### **Prihodi od poreza na nepokretnu imovinu**

Prihodi od poreza na nepokretnu imovinu uplaćuju se na račun opštine na čijoj teritoriji se nalazi nepokretna imovina i koriste se za potrebe opštine, u skladu sa važećim zakonskim odredbama o finansijama lokalne vlasti.

## **Prihvatljivost zahteva**

42. Sud prvo razmatra da li je zahtev koji je podnet Sudu ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni u Ustavu i dalje precizirani u Zakonu i Poslovniku.

43. U tom smislu, Sud se prvo poziva na stavove 1. i 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, kojima je propisano:

*“1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*

*[...]*

*4. Opština može da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade koji povređuju njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihove prihode, ako taj zakon ili akt utiče na tu Opštinu”.*

44. Sud se takođe poziva i na članove 40. (Tačnost podneska) i 41. (Rokovi) Zakona, kojima je utvrđeno:

## **Član 40.**

### **(Tačnost podneska)**

*“Opština sa podneskom podnetim u skladu sa članom 113, stav 4 Ustava, između ostalog, podnosi relevantne informacije koje se tiču spornog zakona ili akta Vlade, koja odredba je navodno prekršena ili na koje odgovornosti ili opštinske prihode utiče neki zakon ili akt”.*

Član 41.  
(Rokovi)

*“Podnesak se podnosi u roku od jedne (1) godine nakon stupanja na snagu zakonske odredbe ili akta Vlade, protiv kojeg opština pokreće spor”.*

45. Takođe, Sud se konačno poziva i na pravilo 71. (Zahtev u skladu sa stavom 4. člana 113. Ustava i članovima 40. i 41. Zakona) Poslovnika kojim je precizirano:

*“(1) Zahtev koji je podnet po ovom pravilu mora da ispunjava kriterijume utvrđene stavom (4) člana 113. Ustava i članovima 40. (Tačnost podneska) i 41. (Rokovi) Zakona.*

*(2) U zahtevu koji je podnet po ovom pravilu, opština, između ostalog, mora da predstavi sledeće informacije:*

- (a) relevantne informacije koje se tiču osporenog zakona ili akta Vlade.*
- (b) odredbu Ustava koja je navodno povedena; i*
- (c) opštinske odgovornosti koje su povređene ili prihode opštine, ako taj zakon ili akt utiče na tu opštinu.*

*(3) Zahtev se po ovom pravilu mora podneti u roku od jedne (1) godine nakon stupanja na snagu odredbe osporenog zakona ili akta Vlade”.*

46. Na osnovu gore navedenih odredbi, Sud naglašava da zahtevi koji su podneti Sudu na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, moraju da ispunjavaju sledeće ustavne uslove: (i) opština je ovlašćena strana za podnošenje zahteva Sudu; (ii) opština mora da osporava ustavnost zakona Skupštine ili akta Vlade; i (iii) opština mora da precizira (argumentuje) da osporeni zakon ili akt povređuje opštinske odgovornosti ili umanjuje njene prihode; i (iv) opština mora da podnese zahtev u zakonom propisanom roku. Ovi uslovi moraju biti kumulativno ispunjeni (vidi, između ostalog, slučaj Suda KO173/21, podnosilac *Opština Kamenica*, presuda od 7. decembra 2022. godine, stav 93).
47. U vezi sa napred navedenim, Sud primećuje (i) da je na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, Opština Prizren ovlašćena da pred Sudom osporava ustavnost zakona ili akata Vlade koji povređuju opštinske odgovornosti ili umanjuju prihode opštine, ukoliko je dotična opština pogođena tim zakonom ili aktom; (ii) da podnosilac zahteva osporava član 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, usvojen od strane Skupštine 27. jula 2023. godine; (iii) da je podnosilac zahteva precizirao koje su njegove nadležnosti navodno povređene, odnosno koji su njegovi prihodi umanjeni osporenim zakonom; kao i (iv) da je podneo zahtev u roku od jedne (1) godine koji je utvrđen Zakonom i Poslovníkom.
48. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim i u nastavku će razmotriti njegov meritum.

## **Meritum zahteva**

### **I. Uvod**

49. Sud podseća da zahtev podnosioca zahteva ima za predmet razmatranja član 5. Osporenog zakona, prema kojem, (i) svaki poreski obveznik koji je u obavezi da plati

porez na nepokretnu imovinu za poresku 2023. godinu, ispunjava uslove za oprost poreza; (ii) da je iznos oprosta poreza na imovinu za sve poreske obveznike dozvoljen da iznosa računa za porez na imovinu za 2023. godinu, ali ne više od 100 (sto) evra; (iii) da odluku o oprostu poreza na imovinu donosi skupština opštine svake opštine najkasnije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona; (iv) da se u slučaju da je poreski obveznik platio račun za porez na imovinu za 2023. godinu, oprošteni iznos obračunava kao predujam za naredne godine; (v) da se oprost poreza primenjuje samo za poresku 2023. godinu; i (vi) da sprovođenje ove odredbe ostaje odgovornost svake opštine koja je odgovorna za upravljanje procesom poreza na imovinu za nepokretnu imovinu koja se nalazi na teritoriji te opštine i da resorno ministarstvo za finansije donosi odluke koje mogu biti neophodne za sprovođenje ove odredbe.

50. S tim u vezi, Sud podseća da podnosilac zahteva tvrdi da član 5. Osporenog zakona povređuje njegove odgovornosti i umanjuje njegove prihode u suprotnosti sa stavom 2. člana 12, stavovima 1. i 3. člana 123. i stavovima 2, 3. i 5. člana 124. Ustava, a kojima je, između ostalog, utvrđeno (i) da se aktivnosti organa lokalne samouprave zasnivaju na Ustavu i zakonima Republike Kosovo i da poštuju Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi; (ii) da se osnivanje opština, njihove granice i nadležnosti i način njihove organizacije i funkcionisanja uređuju zakonom; (iii) da opštine imaju sopstvene, proširene i poverene nadležnosti u saglasnosti sa zakonom i da državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza; (iv) da opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene prihode, kao i da dobijaju finansijska sredstva od centralne vlasti, u skladu sa zakonom; i (v) da u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o finansijama lokalne samouprave i Zakonom o nepokretnoj imovini, prihodi od poreza na imovinu čine prihode opština i da one imaju pravo da prihode od poreza na imovinu troše prema svom planiranju.
51. Vlada, s druge strane, ističe da član 5. Osporenog zakona (i) ima za cilj da ustanovi osnov za oslobađanje od poreza na nepokretnu imovinu za 2023. godinu zarad smanjenja poreskog opterećenja za poreske obveznike, kao rezultat porasta stope poreza na imovinu nakon revalorizacije vrednosti nepokretne imovine koja je izvršena 2022. godine, kao i prema preporukama pojedinih opština za olakšanje finansijskog opterećenja za poreske obveznike u vezi sa porezom na nepokretnu imovinu kao odgovor na veći račun za porez koji pojedini poreski obveznici moraju da plate nakon revalorizacije vrednosti imovine; (ii) poštuje opštinske nadležnosti, budući da odluka da se oprosti ili ne oprosti porez na imovinu do određenog iznosa pripada najvišem organu izabranih predstavnika, skupštini opštine, u skladu sa stavom 2, člana 123. Ustava i članom 3. Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi; (iii) isti ne umanjuje opštinske prihode jer ustanovljava pravo, ali ne i obavezu za opštine da oproste porez na nepokretnu imovinu u iznosu do najviše €100 (sto) evra; i (iv) da su o neobavezujućoj prirodi osporenog člana opštine obavestene dopisom (e-mailom) koji je poslao ministar finansija, *“Informacija o oprostu poreza na imovinu”* od 21. avgusta 2023. godine.
52. Sud, takođe, na osnovu dokumenata koja su mu dostavljena, primećuje da su osporenim zakonu prethodile, između ostalog, preporuke pojedinih opština da se poreskim obveznicima olakša finansijsko opterećenje u vezi sa porezom na nepokretnu imovinu kao odgovor na visoki račun za porez koji su neki poreski obveznici morali da plate nakon revalorizacije imovine realizovane tokom 2022. godine, uključujući i Preporuku [br. 001-011-19932] od 6. februara 2023. godine same Skupštine opštine Prizren, gde je preporučeno da se pokrene izmena Zakona o porezu na nepokretnu imovinu.
53. Pored toga, Sud takođe primećuje da su putem dopisa/e-maila od 21. avgusta 2023. godine pod naslovom *„Informacije o oslobađanju od poreza na imovinu“* koje je



Ministarstvo finansija, rada i transfera uputilo opštinama Republike Kosovo, nakon stupanja na snagu osporenog zakona, opštine obaveštene da „*Skupština svake opštine može doneti odluku o oprost do (sto) 100 evra do 15.09.2023. godine [...] Nakon protoka ovog zakonskog roka neće biti dozvoljen oprost od 100 evra*“.

54. Sud naglašava da je ustavno pitanje sadržano u ovom zahtevu povezano sa (i) vršenjem nadležnosti opština prema garancijama utvrđenim u članovima 12, 123 i 124. Ustava; kao i (ii) njihovim pravom da određuju, prikupljaju i troše sopstvene prihode u skladu sa odredbama Ustava i važećih zakona u Republici Kosovo.
55. Prilikom ispitivanja gore pomenutih navoda iznetih u ovom zahtevu, Sud pre svega podseća na svoju nadležnost utvrđenu stavom 4. člana 113. Ustava, kojim je predviđen oda:

*“Opština može da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade koji povređuju njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihove prihode, ako taj zakon ili akt utiče na tu Opštinu”.*

56. Sledom navedenog, Sud, stavljajući naglasak na “*povredu opštinskih odgovornosti*” i “*umanjenje prihoda opštine*”, podseća da se nadležnost Suda na osnovu stava 4. člana 113. Ustava proteže na ocenu zakona ili akata, odnosno ocenu da li su tim aktima povređene opštinske odgovornosti, odnosno da li su umanjeni prihodi opštine predviđeni Poglavljem X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija] Ustava, odnosno njegovim članovima 123. i 124, kojima je utvrđeno da se ove odgovornosti ili nadležnosti uređuju važećim zakonodavstvom. Konkretnije, pri sprovođenju ove ocene, Sud mora u okolnostima ovog slučaja da utvrdi da li je osporeni član povredio odgovornosti podnosioca zahteva i/ili umanjio njegove prihode, koji su precizirani u relevantnom važećem zakonodavstvu, uključujući i Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o porezu na imovinu.
57. Shodno tome i u nastavku, Sud će prilikom ispitivanja i ocene ustavnosti osporenog člana, u okolnostima ovog slučaja, razraditi: (i) osnovna načela koja se odnose na lokalnu samoupravu prema (a) Ustavu Republike Kosovo; (b) Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi; (c) relevantnom zakonskom okviru koji se odnosi na nadležnosti opština u oblasti poreza na imovinu; da bi zatim nastavio sa (ii) primenom ovih načela na ocenu ustavnosti odredaba osporenog zakona, odnosno da li su ovim odredbama povređene odgovornosti ili umanjeni prihodi podnosioca zahteva.

## **II. Osnovna načela koja se odnose na lokalnu samoupravu prema Ustavu, Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, Venecijanskoj komisiji i važećim zakonima u Republici Kosovo**

58. Sud, na početku, ukazuje na to da je opšta načela koja se odnose na lokalnu samoupravu prema: (i) Ustavu; (ii) Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi; (iii) Venecijanskoj komisiji; i (iv) važećem zakonskom okviru, razradio svojim presudama u slučajevima: (i) [KO145/21](#), podnosilac *Opština Kamenica*, presuda od 10. marta 2022. godine; (ii) [KO173/21](#), podnosilac *Opština Kamenica*, presuda od 7. decembra 2022. godine; (iii) [KO159/21 i KO160/21](#), podnosilac *Opština Priština*, presuda od 23. maja 2023. godine; i (iv) [KO164/21](#), podnosilac *Opština Priština*, presuda od 22. maja 2023. godine. U gore navedenim presudama, Sud se, između ostalog, za razliku od okolnosti ovog slučaja, bavio pitanjem opštinskih nadležnosti u kontekstu administrativne revizije opštinskih akata od strane centralnih vlasti, revizija koja se zasniva na Ustavu, ograničena je na obezbeđivanje usklađenosti sa Ustavom i važećim zakonom. Međutim, Sud će u nastavku, u meri u kojoj su relevantna za konkretan slučaj, rezimirati ista načela i

dodatno razraditi načela koja se odnose na nadležnosti i utrošak opštinskih prihoda u kontekstu poreza na nepokretnu imovinu.

59. U tom kontekstu, Sud takođe pojašnjava da u gore navedenim slučajevima, za razliku od okolnosti konkretnog slučaja, poslednje navedeni nije ocenjivao ustavnost zakona sa Ustavom, već je ocenjivao ustavnost podzakonskih akata izvršne vlasti u sprovođenje važećih zakona. U konkretnom slučaju, Sud, u okviru stava 4. člana 113. Ustava, prvi put meritorno ocenjuje da li skupštinski zakon krši nadležnosti i/ili umanjuje prihode opština.

***a) Opšta načela koja se odnose na lokalnu samoupravu prema Ustavu i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi***

60. Sud na početku podseća da je Ustav, u svom Poglavlju I [Osnovne odredbe] posvetio posebno uređenje i lokalnoj samoupravi. Konkretnije, član 12. [Lokalna vlast] Ustava u svom stavu 1. utvrđuje, *“Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština”*, a u stavu 2. da se, *“Organizovanje i nadležnosti lokalnih samouprava [...] reguliše zakonom”*.
61. U nastavku, Sud ukazuje da je Poglavljem X [Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija] Ustava, odnosno stavom 1. člana 123. [Osnovna načela] utvrđeno: *“Pravo na lokalnu samoupravu se garantuje i reguliše zakonom”*, dok stav 2. propisuje da se *“Lokalna samouprava [...] sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem”*.
62. Pored toga, stav 4. člana 123. Ustava utvrđuje načela na osnovu kojih se ostvaruje lokalna samouprava, odnosno načela: (i) dobre vladavine; (ii) transparentnosti; (iii) efikasnosti; i (iv) efektivnosti u pružanju javnih usluga i pridaje posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika. Što se tiče poslednje navedenog, Sud ističe da je svrha načela efikasnosti i efektivnosti lokalne samouprave usko povezana sa načelom supsidijarnosti, koje načelo podrazumeva da je lokalna samouprava u pojedinim sektorima javne politike mnogo efikasnija i efektivnija nego kada bi nadležnost za njih bila poverena centralnim organima (vidi, između ostalog, slučajeve Suda KO145/21, citiran iznad, stav 136; KO173/21, citiran iznad, stavovi 130 i 131; KO159/21 i KO160/21, citiran iznad, stavovi 73 i 74).
63. Pored toga, Sud se poziva i na stavove 3. i 5. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava, kojima je utvrđeno:
- [...]  
3. Opštine imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti, sve u saglasnosti sa zakonom. Državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza.  
[...]  
5. Opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse kao i uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti, u skladu sa zakonom.  
[...].
64. S tim u vezi, Sud naglašava činjenicu da stav 3. člana 124. Ustava utvrđuje da opštine imaju (i) svoje; (ii) proširene; i (iii) poverene nadležnosti, koje se dodatno definišu na nivou zakona, dok stav 5. istog člana utvrđuje jedno važno načelo koje se odnosi na prihode opštine i upravljanje tim prihodima, na taj način što jasno utvrđuje da opštine, između ostalog, imaju pravo da, (i) odlučuju, (ii) određuju, (iii) prikupljaju, i (iv) troše sopstvene prihode, u skladu sa zakonom. Stoga, Sud ističe da u odnosu na sopstvene



prihode koji su utvrđeni zakonom, pravo na naplatu i trošenje svojih prihoda imaju i opštine pod uslovima utvrđenim zakonom, dok stav 2. člana 123. Ustava jasno definiše da se lokalna samouprava ostvaruje „posredstvom organa koji su izabrani na opštim“, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem, u ovom slučaju skupštine opštine, čiji članovi nemaju nikakav obavezujući mandat.

65. Što se tiče Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Sud na početku ukazuje na to da je Ustav u stavu 3. svog člana 123. utvrdio da: *“aktivnosti organa lokalne samouprave [...] poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave”*. Nakon toga je, isto u stavu 3. člana 123. Ustava, utvrđeno da: *“Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice”*. S tim u vezi, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u samom svom uvodu utvrđuje: *“[...] da su lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema”* i *“da je pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od zajedničkih osnovnih demokratskih principa”* (vidi slučajeve Suda KO145/21, citiran iznad, stav 141; KO173/21, citiran iznad, stavovi 132 i 135; KO159/21 i KO160/21, citiran iznad, stav 78).
66. U nastavku, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi utvrđuje načelo supsidijarnosti, kao načelo koje omogućava decentralizaciju vlasti ka nivou koji je bliži građaninu. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u svojoj preambuli utvrđuje: *“Imajući u vidu da su lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema”* i *“da je pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od zajedničkih osnovnih demokratskih principa”*.
67. Sledom navedenog, Sud podseća da se član 3. (Koncept lokalne samouprave) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi bavi konceptom lokalne samouprave, na taj način što je u stavu 1. ovog člana utvrđeno da:
- “Lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u okviru zakonskih ograničenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva”*.
68. U nastavku je stavom 2. člana 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi utvrđeno: *“Lokalne vlasti, u okviru zakonskih ograničenja, imaju punu slobodu odlučivanja o inicijativama u vezi sa bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodeljeno nekoj drugoj instanci”*.
69. Takođe, stavom 4. člana 4. [Obim lokalne samouprave] Evropske povelje o lokalnoj samoupravi je propisano:
- “Ovlašćenja data lokalnoj vlasti će po pravilu biti potpuna i ekskluzivna. Ona ne smeju biti narušavana ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, osim u skladu sa zakonom”*.
70. Konkretnije i u odnosu na prihode lokalnih organa vlasti, Sud podseća da član 9. [Finansijska sredstva lokalnih organa vlasti] Povelje, između ostalog, u stavovima 1, 2. i 3, utvrđuje da lokalni organi vlasti imaju pravo (i) *“na adekvatna sopstvena finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih ovlašćenja”*; (ii) *“Finansijska sredstva lokalnih organa vlasti biće određena u skladu sa ovlašćenjima koja su predviđena ustavom i zakonom”* i da *“Deo, a ako je moguće i sva finansijska sredstva lokalnih organa vlasti treba da potiču od lokalnih poreza i taksa”*.
71. Stoga, pozivajući se na članove 12, 123. i 124. Ustava i gore navedena načela koja proističu iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Sud ističe da:

- (i) Da je opština osnovna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo;
  - (ii) Da opštine imaju (a) svoje; (b) proširene; i (c) poverene nadležnosti, koje se dodatno utvrđuju zakonom; i
  - (iii) Da opštine u odnosu na svoje nadležnosti imaju pravo (a) da odlučuju; (b) da određuju; (c) da prikupljaju; i (d) da troše i slobodno raspolazu svojim prihodima imajući u vidu lokalni interes.
72. Stoga, Sud primećuje da se, kako je gore navedeno, stav 2. člana 12. stav 1. člana 123., kao i stavovi 2. i 5. člana 124. Ustava, odnose na nadležnosti opštine ali kako su definisane „zakonom” koji je donela Skupština Republike Kosovo kao zakonodavni organ. Shodno tome, Sud će u nastavku razjasniti važeće zakonodavstvo koje uređuje pitanje određivanja, prikupljanja i trošenja poreza na nepokretnu imovinu, da bi zatim nastavili sa ocenom da li osporeni član povređuje nadležnosti ili umanjuje prihode podnosioca zahteva, kako ovaj tvrdi.

**b) Važeće zakonodavstvo u Republici Kosovo koje se odnosi na nadležnosti opština u oblasti poreza na imovinu**

73. U svetlu prethodno navedenog i na osnovu okolnosti ovog slučaja, Sud primećuje da Zakon o lokalnoj samoupravi predstavlja primarni zakon kojim se utvrđuju nadležnosti opština. Ovaj zakon u članu 2. (Delokrug) utvrđuje da se njime: *“... definiš[u] zakonski status opština, njihove nadležnosti i opšte principe opštinski finansija, organizaciju i funkcionisanje opštinskih ograna, unutaropštinsku saradnju i međuopštinske sporazume, uključujući prekograničnu saradnju i odnose između opština i centralne vlasti”*.
74. U tom pogledu, Sud primećuje da je Zakonom o lokalnoj samoupravi u članu 16. (Nadležnosti opština) utvrđeno da su opštine, između ostalog, nosioci izvornih nadležnosti u nekim od oblasti i da one kao takve ove nadležnosti prema članu 17. (Izvorna nadležnost) gore navedenog zakona vrše kao *“potpune i isključive”* što se tiče lokalnog interesa. Takođe, u članu 15. [Princip supsidijarnosti] gore navedenog zakona je utvrđeno da: *“Opština izvršava svoja ovlašćenja u skladu sa principom supsidijarnosti”*.
75. Konkretnije, član 17. (Izvorna nadležnost) Zakona o lokalnoj samoupravi je taj koji utvrđuje izvorne nadležnosti opština i u okviru ovih nadležnosti ovaj stav obuhvata:
- a) *lokalni ekonomski razvoj;*
  - b) *urbano i ruralno planiranje;*
  - c) *izgradnja i upotreba zemljišta;*
  - [...]*
  - s) *sva druga pitanja koja izričito nisu van nadležnosti opština i sva ona pitanja koja nisu isključivoj u nadležnosti drugih vlasti”*.
76. S tim u vezi, Sud se takođe poziva na član 3. (Definicije) Zakona o lokalnoj samoupravi, koji definiše *“Izvornu nadležnost”*- kao nadležnost *“koja je opštini dodeljena na osnovu Ustava ili zakona i za koju je Opština u potpunosti odgovorna do ispunjenja lokalnih interesa u skladu sa zakonom”*.
77. Konkretnije, Sud primećuje da pitanje poreza na imovinu i nadležnosti opština koje se odnose na ovo pitanje uređuju dva (2) zakona i to, (i) Zakon br. 03/L-049 finansijama lokalne samouprave i (ii) Zakon br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, kao osnovni zakon koji se odnosi na porez na imovinu, a koji se dopunjuje osporenim zakonom.

78. U tom kontekstu, Sud primećuje da član 3. (Ograničenja opštinske finansijske samostalnosti) Zakona o finansijama lokalne samouprave obuhvata utvrđivanje i prikupljanje poreza na nepokretnu imovinu kao deo ovlašćenja opština, pošto isti, između ostalog, propisuje, *“Sa izuzetkom poreza na nepokretnoj svojini unutar njenih granica, opštine nije ovlašćena da utvrdi, i neće, ubirati ili prikupljati bilo koje druge ili poreze [...]”*. Pored toga, Sud se poziva i na član 9. (Taksa na nepokretnu imovinu) Zakona o finansijama lokalne samouprave, kojim je utvrđeno da su, *“Opštine [...] ovlašćene da prikupljaju poreze na nepokretnu imovinu koja se nalazi unutar njenih granica [...]”*.
79. Pored toga, i u kontekstu prikupljanja i korišćenja prihoda od poreza na imovinu, Sud se poziva i na član 4. (Prihodi od poreza na nepokretnu imovinu) Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, kojim je propisano, *“Prihodi od poreza na nepokretnu imovinu uplaćuju se na račun opštine na čijoj teritoriji se nalazi nepokretna imovina i koriste se za potrebe opštine, u skladu sa važećim zakonskim odredbama o finansijama lokalne vlasti”*.
80. Shodno tome, Sud primećuje da je na osnovu gore navedenih ustavnih i zakonskih odredbi porez na imovinu (i) u nadležnosti opštine, koju opštine vrše *“potpuno i isključivo”* u smislu lokalnog interesa; (ii) da prihodi od poreza na nepokretnu imovinu predstavljaju prihode opštine i na osnovu jasnog jezika stava 5. člana 124. Ustava, *“opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse [...] u skladu sa zakonom”*, i da se kao rezultat toga (iii) prihodi od poreza na imovinu naplaćuju i koriste od strane opštine u lokalnom interesu i u skladu sa zakonodavstvom o javnim finansijama i uslovima koji su utvrđeni važećim zakonodavstvom.
81. Shodno tome, a uzimajući u obzir svoje gore navedene nalaze i na osnovu okolnosti ovog slučaja, Sud će u nastavku oceniti da li član 5. Osporenog zakona dovodi do povrede ili umanjjenja prihoda podnosioca zahteva po pitanju prihoda od poreza na nepokretnu imovinu.

### **III. Da li osporeni zakon povređuje opštinske odgovornosti ili umanjuje prihode opštine**

82. Sud još jednom ponavlja da član 5. Osporenog zakona pridodaje Glavu II/A (Oproštaj poreza na imovinu za poresku 2023. godinu) osnovnom Zakonu o porezu na nepokretnu imovinu, a koja sadrži četiri (4) člana, odnosno članove 11/A, 11/B, 11/C, 11/Č, koji, između ostalog, uređuju (i) oprost poreza na imovinu; (ii) modalitete za ostvarivanje koristi od oprosta; (iii) iznos oprosta; kao i (iv) upravljanje procesom oprosta poreza na imovinu, uključujući i ulogu opština, odnosno skupština opština u ovom procesu.
83. Konkretnije, Sud podseća da član 5. Osporenog zakona utvrđuje da (i) svaki poreski obveznik koji je u obavezi da plati porez na nepokretnu imovinu za poresku 2023. godinu, ispunjava uslove za oproštaj poreza; (ii) da je iznos oproštaja poreza na imovinu za sve poreske obveznike dozvoljen do iznosa računa za porezna imovinu za 2023. godinu, ali ne više od sto (100) evra; (iii) da odluku o oproštaju poreza na imovinu donosi skupština opštine svake opštine najkasnije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona; (iv) da se u slučaju da je poreski obveznik platio račun za porez na imovinu za 2023. godinu, oprošteni iznos obračunava kao predujam za naredne godine; (v) da se oproštaj poreza primenjuje samo za poresku 2023. godinu; i (vi) da sprovođenje ove odredbe ostaje odgovornost svake opštine koja je odgovorna za upravljanje procesom poreza na nepokretnu imovinu koja se nalazi na teritoriji te opštine i da resorno ministarstvo za finansije donosi odluke koje mogu biti neophodne za sprovođenje ove odredbe.

84. U smislu tumačenja člana 5. Osporenog zakona i njegove saglasnosti sa Ustavom, Sud se na početku poziva i na svoju sudsku praksu u slučaju KO72/20, u kome je, između ostalog, naglasio, “*Norme predviđene Ustavom treba da se čitaju u međusobnoj povezanosti, a ne izolovano jedna od druge. Samo na taj način se izvodi tačno značenje određenih ustavnih normi i omogućava Sudu da tumači nejasnoće u pogledu sprovođenja ustavnih nadležnosti u saglasnosti sa svrhom i duhom Ustava*” (vidi, između ostalog, slučaj Suda [KO72/20](#), podnosilac Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo, presuda od 28. maja 2020. godine, stav 475).
85. Sud ističe da se ista načela moraju primenjivati i u odnosu na zakone i čije se odredbe moraju čitati u međusobnoj vezi kako bi se izvuklo ispravno značenje određenih normi. Prema tome, i u konkretnom slučaju, Sud će se pridržavati ovih načela, ocenjujući osporeni član u celini i naglašavajući da se odredbe koje on sadrži moraju čitati u međusobnoj vezi, ali i u vezi sa odredbama Zakona o finansijama lokalne samouprave, Zakona o porezu na nepokretnu imovinu, a posebno u vezi sa (i) stavom 5. člana 124. Ustava, kojim je utvrđeno da “*opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse [...] u skladu sa zakonom*”, kao i (ii) stavom 2, člana 123. Ustava, prema kome se, “*Lokalna samouprava sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim izborima*”, u ovom slučaju skupštine opštine, čiji predstavnici ne podležu nikakvom obaveznom mandatu prilikom donošenja odluka u vršenju zakonom utvrđenih ovlašćenja.
86. S tim u vezi, Sud primećuje da član 11/A osporenog zakona kao prvo utvrđuje da svaki poreski obveznik koji je u obavezi da plati porez na nepokretnu imovinu za poresku 2023. godinu, “*ispunjava uslove*” za oproštaj poreza na imovinu.
87. Međutim, članom 11/B ove glave utvrđeno je da je iznos oproštaja poreza na imovinu za sve poreske obveznike dozvoljen do iznosa računa za porez na imovinu za 2023. godinu, ali ne više odsto (100) evra. Prema tome, Sud primećuje da član 11/B osporenog zakona, u stavu 1. koristi dva (2) važna utvrđenja u vezi sa oproštajem poreza na imovinu, odnosno (i) isti utvrđuje da je iznos oproštaja “*dozvoljen*”, i to do određene visine, dakle, tako što utvrđuje gornju granicu, ali ne ograničava minimalni iznos oproštaja poreza na imovinu, dok se (ii) odredbama stava 2. člana 11/B, oproštaj uslovljava odlukom o oproštaju poreza na imovinu koju donosi skupština opštine svake opštine u maksimalnom roku od trideset (30) dana od dana stupanja na snagu osporenog zakona. Pored toga, njegovim članom 11/Č je utvrđeno da (iii) ostaje odgovornost svake opštine da upravlja procesom poreza na imovinu za nepokretnu imovinu koja se nalazi na teritoriji opštine.
88. Takođe, na osnovu odredaba Zakona o finansijama lokalne samouprave i Zakona o porezu na nepokretnu imovinu, proizilazi da prikupljanje i trošenje prihoda od poreza na nepokretnu imovinu predstavljaju nadležnosti opština koje su “*potpune i isključive*” o kojima, prema gore navedenim zakonima i kako proizilazi iz stava 5. člana 124. Ustava, “*opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše [...] u skladu sa zakonom*”.
89. Stoga, čitajući gore navedene odredbe, Sud primećuje da je, iako član 11/A utvrđuje (i) da svaki poreski obveznik “*ispunjava uslove*” za oprost poreza na imovinu, taj oprost uslovljen odredbama člana 11/B koji utvrđuje (ii) mogućnost, a ne nužno i obavezu skupštine opštine da odluči da li će u roku od trideset (30) dana od dana njegovog stupanja na snagu, odlučiti ne samo da li će oprostiti ili ne poreza imovinu za 2023. godinu, već i da utvrdi određeni iznos oprosta za svakog poreskog obaveza u okviru dotične opštine, pod uslovom da ovaj iznos ne prelazi iznos računa za 2023. godine, niti iznos od 100 (sto) evra, kako je utvrđeno stavom 1. člana 11/B osporenog zakona. Prema

stavu 3. istog člana, u slučaju da je poreski obveznik platio račun za porez za 2023. godine, oprošteni iznos se obračunava kao predujam za naredne godine.

90. Prema tome, Sud, prilikom ocene člana 11/A i 11/B u međusobnoj vezi i u vezi sa odredbama Zakona o finansijama lokalne samouprave i Zakona o porezu na nepokretnu imovinu, precizira (i) da osporeni član ustanovljava pravni osnov za oprost poreza na imovinu; (ii) da odluka o oprostu poreza na imovinu pripada skupštini opštine svake opštine; (iii) da iznos koji se može oprostiti za porez na imovinu za 2023. godinu utvrđuje skupština opštine, ali da isti ne može da bude veći od iznosa računa za porez na imovinu za 2023. godinu, niti od iznosa od sto (100) evra; (iv) da opštine imaju pravo, a line i obavezu, da oproste porez na imovinu prema gore navedenim utvrđenjima, u roku od 30 (trideset) dana od dana stupanja na snagu osporenog zakona; i (v) da, ukoliko skupštine opštine ne preduzmu takvu radnju u ovom roku, ne mogu to učiniti nakon isteka zakonskog roka.
91. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud ocenjuje da član 5. Osporenog zakona ne povređuje opštinske odgovornosti, niti umanjuje prihode opštine utvrđene Ustavom i drugim važećim zakonodavstvom koji se odnosi na nadležnosti opštine da određuje, prikuplja i troši porez na nepokretnu imovinu u okviru svoje opštine, zbog toga što isti, s obzirom na to (i) da ustanovljava pravni osnov za oprost poreza na imovinu i to je diskreciona, ali i privremena odredba, uzimajući u obzir da važi samo za 2023. godinu; (ii) pripada skupštini opštine svake opštine kao *“predstavničkom organu izabranom na izborima [...]”*, u ovom slučaju i podnosiocu zahteva da, koristeći svoje diskreciono pravo i svoju autonomiju u donošenju odluka u skladu sa stavom 2 člana 123. Ustava, odluči u roku od trideset (30) dana od dana stupanja na snagu osporenog zakona da li će vršiti diskreciju koju omogućava osporena odredba.
92. Ovo tumačenje je u skladu sa autonomijom lokalne samouprave utvrđenom u članovima 12, 123. i 124. Ustava, načelima koja proizilaze iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i važećeg zakonodavstva, uključujući i Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansijama lokalne samouprave i Zakon o porezu na nepokretnu imovinu, prema kojima je, a i na osnovu utvrđenih standarda (i) porez na imovinu sopstvena nadležnost opštine; (ii) prihodi od poreza na imovinu predstavljaju prihode opštine; iste (iii) naplaćuje i treba da koristi opština, u skladu sa zakonodavstvom o javnim finansijama; kao i (iv) odluke o tome treba da donose opštinski organi definisani zakonom, uzimajući u obzir interes građana dotične opštine.
93. Sud stoga i na osnovu gore navedenih pojašnjenja, ocenjuje da član 5. Osporenog zakona ne povređuje: (i) organizaciju i nadležnosti osnovne lokalne samouprave podnosioca zahteva; (ii) pravo i aktivnosti lokalne samouprave podnosioca zahteva zagarantovane Ustavom, zakonom i uz poštovanje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi; (iii) stepen lokalne samouprave podnosioca zahteva zagarantovan Ustavom i zakonom; i (iv) sopstvene nadležnosti u vezi sa određivanjem, korišćenjem i trošenjem poreza na imovinu zbog toga što sadržina osporenog člana omogućava, ali ne obavezuje podnosioca zahteva da izvrši oprost poreza na imovinu za poresku 2023. godinu.
94. Sa svega napred navedenog, Sud ocenjuje da član 5. Osporenog zakona ne povređuje nadležnosti i ne umanjuje prihode podnosioca zahteva, kako je zagarantovano članovima 12. [Lokalna vlast], 123. [Osnovna načela] i 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava.

#### **IV. Što se tiče privremene mere**



95. Sud podseća da je podnosilac zahteva tražio od Suda da uvede privremenu meru i na taj način suspenduje u potpunosti primenu *“člana 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu do meritornog odlučivanja o podnetom zahtevu”*.
96. Dana 1. Septembra 2023. godine, Sud je odlučio (i) da usvoji zahtev za privremenu meru u trajanju do 30. novembra 2023. godine; i (ii) da suspenduje primenu člana 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu i izvršenje odluka koje su donete na osnovu tog člana do gore navedenog roka, odnosno do 30. novembra 2023. godine.
97. S tim u vezi, Sud podseća na pravilo 46. (Trajanje privremene mere) Poslovnika, kojim je, između ostalog, propisano:
- “[...]*  
*(2) Trajanje privremene mere Sud utvrđuje u odluci o odobrenju privremene mere.*  
*[...]*  
*(4) U svakom slučaju, privremena mera prestaje da važi kada Sud donese konačnu odluku o osnovnom zahtevu”*.
98. Sud je ovom presudom proglasio zahtev prihvatljivim i odlučio o njegovom meritumu. Stoga se, s obzirom na to da je Sud doneo konačnu odluku u vezi sa osnovnim zahtevom, na osnovu stava 4. pravila 46. Poslovnika, privremena mera koja je uvedena 1. septembra 2023. godine, ukida.

#### **V. Zahtev za održavanje rasprave**

99. Sud podseća da je podnosilac zahteva takođe tražio i da se održi rasprava radi razjašnjenja pitanja koja se odnose na član 5. Osporenog zakona.
100. Sud podseća na stav 2. pravila 39. [Rasprava] Poslovnika, kojim je utvrđeno da *“Sud može naložiti održavanje rasprave ukoliko veruje da je ista neophodna radi razjašnjavanja pitanja dokaza ili zakona”*.
101. Sud primećuje da je gore navedeno pravilo Poslovnika diskrecione prirode. Kao takvo, to pravilo predviđa samo mogućnost da Sud naloži održavanje rasprave u slučajevima u kojima smatra da je ona potrebna radi razjašnjenja pitanja dokaza ili zakona. Shodno tome, Sud nije u obavezi da naloži održavanje rasprave ukoliko smatra da su postojeći podaci u spisu predmeta, van svake sumnje, dovoljni za donošenje meritorne odluke u slučaju koji se razmatra (vidi, između ostalog, slučajeve Suda KO127/21, podnosioci *Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 9. decembra 2021. godine, stavovi 123-127; i KO72/20, citiran iznad, stavovi 538-542 ).
102. U konkretnom slučaju, Sud ne smatra da postoji bilo kakva nejasnoća po pitanju *“dokaza ili zakona”* i iz tog razloga ne smatra potrebnim održavanje rasprave. Dokumenti koji su sadržani u zahtevu su dovoljni da se odluči o meritumu ovog slučaja.
103. Shodno tome, Sud, jednoglasno, odbija zahtev podnosioca zahteva za zakazivanje rasprave.

#### **VI. Dejstvo presude u odnosu na rok od trideset (30) dana koji je utvrđen u članu 5. Osporenog zakona**

104. Sud podseća da je osporeni zakon, dana 16. avgusta 2023. godine, objavljen u Službenom listu Republike Kosovo i da je istog dana stupio na snagu, na osnovu člana 10. (Stupanje na snagu), kojim je utvrđeno da isti *“stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo”*.
105. Sud, takođe, primećuje da prema članu 11/B člana 5. Osporenog zakona, skupština opštine svake opštine donosi odluku o oprostima poreza na imovinu najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.
106. Međutim, Sud je 1. septembra 2023. godine, odlučio (i) da usvoji zahtev za privremenu meru u trajanju do 30. novembra 2023. godine; da (ii) suspenduje primenu člana 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu i izvršenje odluka donetih na osnovu ovog člana u gore utvrđenom trajanju; kao i da (iii) odluka stupa na snagu odmah, dakle 1. septembra 2023. godine.
107. Prema tome, na osnovu napred navedenog pojašnjenja, rok od trideset (30) dana nije mogao da teče dok je član 5. Osporenog zakona bio suspendovan.
108. Shodno tome, a na osnovu činjenice da je (i) osporeni zakon stupio na snagu 16. avgusta 2023. godine; (ii) da je odluka o privremenoj meri kojom je obustavljena primena člana 5. osporenog zakona doneta 1. septembra 2023. godine; kao i (iii) da se stupanjem na snagu ove presude stavlja van snage odluka o privremenoj meri u slučaju KO177/23, proizilazi da je od 16. avgusta 2023. godine do 1. septembra 2023. godine kada je obustavljena primena člana 5. osporenog zakona, isteklo 15 (petnaest) dana od roka od 30 (trideset) dana definisanog u članu 11/B člana 5. osporenog zakona. Dakle, ostatak roka od 15 (petnaest) dana od roka od 30 (trideset) dana definisanog u stavu 2 člana 11/B osporenog zakona, počinje da teče od dana stupanja na snagu ove presude.
109. Sud podseća da u slučaju vršenja diskrecionog prava utvrđenog članom 5. osporenog zakona od strane skupština opština u pogledu oprosta poreza na nepokretnu imovinu za poresku 2023. godinu, sam član 5. osporenog zakona utvrđuje rešenje za građane koji su platili porez na nepokretnu imovinu za 2023. godinu, navodeći u stavu 6 člana 11/B (Iznos oproštaja poreza na nepokretnu imovinu) da *„u slučaju da je poreski obveznik platio račun za porez na imovinu za 2023. godinu, oprošteni iznos se obračunava kao predujam za naredne godine“*.

## IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 113.4 i 116.2 Ustava, članovima 20, 27, 40. i 41. Zakona i na osnovu pravila 39, 46, 48 (1) (a) i 71. Poslovnika, dana 15. novembra 2023. godine, jednoglasno

## ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI da član 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu nije u suprotnosti sa stavom 2. člana 12. [Lokalna vlast], stavom 1. člana 123. [Osnovna načela] i stavovima 2 i 5. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo;
- III. DA PROGLASI da preostali rok od 15 (petnaest) dana od roka od trideset (30) dana koji je utvrđen u stavu 2. člana 11/B (Iznos oproštaja poreza na nepokretnu imovinu) člana 5. Zakona br. 08/L-224 o izmeni i dopuni Zakona br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, počinje da teče od dana stupanja na snagu ove presude.
- IV. DA ODBIJE zahtev za održavanje rasprave;
- V. DA UKINE odluku o privremenoj meri od 1. septembra 2023. godine;
- VI. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;
- VII. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu Republike Kosovo, u skladu sa stavom 4. člana 20. (Odluke) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo;
- VIII. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo, u skladu sa stavom 5. člana 20. (Odluke) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo.

Sudija izvestilac

Bajram Ljatifi



Predsednica Ustavnog suda

Gresa Caka-Nimani