



РЕПУБЛИКА СРПСКА
УСТАВНИ СУД

REPUBLIKA SRPSKA
USTAVNI SUD

Број: У-55/25

Бања Лука, 28. новембар 2025. године



САВЕЗ РАЧУНОВОЋА И РЕВИЗОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
Петра Кочића 59.
78000 БАЊА ЛУКА

Достављамо Вам Рјешење број: У-55/25 од 26. новембра 2025. године којим није прихваћена иницијатива за оцјењивање уставности чл. 1, 2, 3. и 7. Закона о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“ број 110/24).

СЕКРЕТАР
УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Др Љубомир Ожеговић

Прилог:

- Рјешење

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5. i člana 61. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 26. novembra 2025. godine, d o n i o
j e

R J E Š E N J E

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti čl. 1, 2, 3. i 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 110/24).

O b r a z l o ž e n j e

Gradonačelnik Grada Banjaluka dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 110/24). Naknadno, Savez računovođa i revizora Republike Srpske takođe je podnio inicijativu za ocjenu ustavnosti istog opšteg akta. U inicijativama se navodi da su predmetne odredbe zakona u suprotnosti sa članom 5. al. 4. i 5, čl. 10, 51, 66. stav 2. Ustava Republike Srpske bez obrazloženja u čemu se sastoji povreda ovih ustavnih normi. Iako su davaoci inicijativa naveli da traže ocjenu ustavnosti „odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak“, iz sadržine inicijativa proizlazi da se istima, u suštini, traži ocjenjivanje ustavnosti čl. 1, 2. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak. Naime, kao razlog osporavanja navedenih odredaba davaoci inicijativa ističu da je zakonskim ograničavanjem broja djelatnosti koje mogu biti u sistemu „malog preduzetnika“ značajan broj lica koja obavljaju samostalno pružanje profesionalnih i drugih intelektualnih usluga izgubilo status malog preduzetnika, čime su uvećane njihove poreske obaveze, što je dovelo do otežanog poslovanja, zbog čega su mnogi od tih preduzetnika bili prinuđeni da obustave svoju djelatnost. Takođe, po mišljenju davaoca inicijative gradonačelnika Grada Banjaluka, podizanjem godišnjeg poreza malog preduzetnika sa „600 na 1.200 KM“, kako je to propisano članom 3. predmetnog zakona, pokazuje koliko je „ovaj zakon neprijateljski nastrojen prema preduzetnicima“ i predstavlja „sve suprotno od onoga što je propisano članom 51. Ustava Republike Srpske“. Pored navedenog, inicijativom se još navodi da je usvajanjem osporenog zakona povrijeđena odredba člana 213. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine, jer nisu bili ispunjeni uslovi za donošenje zakona po hitnom postupku. Dalje se osporava i odredba člana 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak u odnosu na odredbe čl. 108 i 109. Ustava Republike Srpske i član 37. Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 24/14), iz razloga što je od objavljivanja zakona u službenom glasilu do njegovog stupanja na snagu proteklo više od osam dana. Takođe se navodi da je ukaz o proglašenju predmetnog zakona donesen po proteku roka od sedam dana iz člana 80. stav 1. tačka 4. Ustava Republike Srpske, te da je potpisan od strane potpredsjednika Republike Srpske, na osnovu Odluke broj: 01-010-4433/24 od 6. decembra 2024. godine, koja nije objavljena u „Službenom glasniku Republike Srpske“, što je po mišljenju davaoca inicijative, u suprotnosti sa odredbama člana 108. stav 1. i člana 109. stav 2. Ustava Republike Srpske. Zaključno se predlaže da Sud u skladu sa odredbama člana 58. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske donese privremenu mjeru i obustavi izvršenje odredaba „Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima“ do donošenja konačne odluke.

S obzirom na to da je u konkretnoj ustavnopravnoj stvari više subjekata posebnim inicijativama tražilo ocjenjivanje ustavnosti istog opšteg akta, Sud je, na osnovu člana 9. st. 1. i 3. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 114/12, 29/13 i 90/14), rješenjem broj U-55/25 od 24. septembra 2025. godine, spojio navedene inicijative radi vođenja jedinstvenog postupka, pripajajući inicijativu broj U-76/25 inicijativi koja je evidentirana pod brojem U-55/25.

Narodna skupština Republike Srpske nije Sudu dostavila odgovor na navode iz inicijative.

Osporenim članom 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 110/24), član 14. mijenja se i glasi:

„(1) Prihodom od samostalne djelatnosti smatraju se prihodi koje fizičko lice ostvari obavljanjem preduzetničkih djelatnosti ili samostalnih zanimanja, u novcu, stvarima i pravima, bez obzira na to da li je lice registrovano kod nadležnog organa za obavljanje tih djelatnosti.

(2) Preduzetničke djelatnosti, u smislu ovog zakona, su sve privredne djelatnosti utvrđene klasifikacijom djelatnosti, izuzev samostalnih zanimanja u skladu sa odredbama ovog zakona, koje fizička lica samostalno ili zajednički obavljaju proizvodnjom, prometom i pružanjem usluga na tržištu, radi sticanja dobiti, a za čije obavljanje nije potrebna druga forma organizovanja, u skladu sa posebnim propisima kojima se uređuje poslovanje.

(3) Samostalna zanimanja, u smislu ovog zakona, su privredne djelatnosti utvrđene klasifikacijom djelatnosti koje fizička lica obavljaju samostalno pružanjem profesionalnih i drugih intelektualnih usluga, i to:

1) samostalne djelatnosti advokata, notara, zdravstvenih radnika, veterinara, turističkih vodiča, inženjera, arhitekata, istraživača, naučnika, pronalazača, stečajnih upravnika, tumača, vještaka, novinara, umjetnika, sportista i brokera,

2) računovodstvene, knjigovodstvene i revizorske djelatnosti, djelatnost poreskog savjetovanja, kao i djelatnost savjetovanja koje se odnosi na poslovanje i ostalo upravljanje,

3) djelatnosti reklamiranja, oglašavanja i istraživanja tržišta.“

Članom 2. ovog zakona, propisano je da se član 21. mijenja i glasi:

„(1) Mali preduzetnik, u smislu ovog zakona, je fizičko lice koje tokom cijele poreske godine kumulativno ispunjava sljedeće uslove:

1) da obavlja preduzetničku djelatnost iz člana 14. stav 2. ovog zakona,

2) da ne zapošljava više od tri radnika,

3) da ukupan godišnji prihod malog preduzetnika po osnovu obavljanja te djelatnosti ne prelazi iznos od 100.000 KM, odnosno da nije registrovan kao obveznik poreza na dodatu vrijednost,

4) da ne ostvaruje prihod zajedničkim obavljanjem te djelatnosti,

5) u čiju djelatnost ne ulažu druga lica.

(2) Prihodom od samostalne djelatnosti, u smislu utvrđivanja ispunjenosti uslova iz stava 1. tačka 3) ovog člana, smatra se prihod samostalnog preduzetnika, kao i zbir prihoda tog preduzetnika i sa njim povezanih lica koja obavljaju istu samostalnu djelatnost.

(3) Povezanim licima u smislu ovog člana smatraju se bračni i vanbračni supružnici, djeca i usvojenici, roditelji i usvojioci, kao i braća i sestre koji žive u zajedničkom domaćinstvu sa samostalnim preduzetnikom.“

Osporenim članom 3. propisano je da se u članu 23. u stavu 2. broj: „600“ zamjenjuje brojem: „1.200“, dok je osporenim članom 7. propisano da se ovaj zakon objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srpske“, a stupa na snagu 1. januara 2025. godine.

Odredbama Ustava na koje ukazuju davaoci inicijativa, ali i odredbama koje su, po ocjeni Suda, od značaja za ocjenu ustavnosti odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, je utvrđeno: da se ustavno uređenje Republike temelji, između ostalog, na vladavini prava i tržišnoj privredi (član 5. al. 4. i 5), da su građani Republike ravnopravni u slobodama, pravima i dužnostima, jednaki su pred zakonom i uživaju istu pravnu zaštitu bez obzira na rasu, pol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo (član 10), da Republika mjerama ekonomske i socijalne politike podstiče ekonomski razvoj i povećanje socijalnog blagostanja građana (član 51), da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina opšta i utvrđuje se prema ekonomskoj snazi obveznika (član 63), da su ljudska prava i slobode, jednakost pred zakonom, samostalnost i jednak položaj preduzeća i drugih organizacija, ustavni položaj i prava jedinica lokalne samouprave osnova i mjera ovlašćenja i odgovornosti republičkih organa (član 66. stav 2), da Republika uređuje i obezbjeđuje, pored ostalog, bankarski i poreski sistem i druge odnose od interesa za Republiku, u skladu sa Ustavom (tač. 7. i 18. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, kojim je zamijenjen član 68. Ustava), da Narodna skupština donosi zakone, druge propise i opšte akte (član 70. stav 1. tačka 2), da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom (član 108. stav 1), da zakoni, drugi propisi i opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, osim ako iz naročito opravdanih razloga nije predviđeno da ranije stupe na snagu, da se prije stupanja na snagu, zakoni, drugi propisi i opšti akti državnih organa objavljuju u odgovarajućem službenom glasniku (član 109), da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom (član 115).

Pored navedenih odredaba Ustava, Sud je imao u vidu Zakon o porezu na dohodak („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 60/15, 5/16, 66/18, 105/19, 123/20, 49/21, 119/21, 56/22, 112/23 i 110/24), kojim se uređuje oporezivanje dohotka fizičkih lica, poreski obveznik, poreska osnovica, poreska stopa, poreska oslobođanja, kao i način i postupak plaćanja poreza na dohodak (član 1). Odredbama ovog zakona propisano je: da je predmet oporezivanja dohodak koji ostvari fizičko lice u poreskom periodu u skladu sa ovim zakonom, da porez na dohodak plaćaju, u skladu sa odredbama ovog zakona, fizička lica koja ostvaruju dohodak, da se oporezivanje dohotka fizičkih lica uređuje isključivo ovim zakonom, da se poreska oslobođanja i olakšice mogu uvoditi samo ovim zakonom (član 2), da se porez na dohodak fizičkih lica obračunava i plaća na dohodak, između ostalog, od: ličnih primanja i samostalne djelatnosti (član 3. stav 1. tač. 1. i 2), da se porez na dohodak od ličnih primanja plaća po stopi od 8%, a porez na prihod od samostalne djelatnosti plaća se po stopi od 10% (član 4. st. 1. i 2), da je osnovica poreza na dohodak razlika između ukupnih prihoda ostvarenih u jednom poreskom periodu i ukupnih rashoda koji se priznaju u skladu sa ovim zakonom (član 7), da mali preduzetnik koji ispunjava uslove iz člana 21. ovog zakona može izabrati da plaća porez na dohodak malog preduzetnika, u skladu sa odredbama ovog zakona (član 22).

Razmatrajući navode iz inicijative, koji se odnose na čl. 1, 2. i 3. osporenog zakona, Sud je utvrdio da su isti neosnovani i da se ne mogu dovesti u vezu sa ustavnim odredbama na koje ukazuju davaoci inicijativa. Naime, preciziranje djelatnosti koje se smatraju preduzetničkim djelatnostima, a koje samostalnim zanimanjima, propisivanje uslova za sticanje statusa malog preduzetnika, kao i utvrđivanje limita za godišnji porez malog preduzetnika, na način kako je to

predviđeno osporenim odredbama, predstavlja stvar cjelishodnosti zakonodavne politike koja se utvrđuje u postupku donošenja zakona, a čija ocjena, prema članu 115. Ustava, nije u nadležnosti Ustavnog suda Republike Srpske.

Takođe, imajući u vidu nadležnosti Ustavnog suda utvrđene odredbom člana 115. Ustava Republike Srpske, Sud je ocijenio da nije u njegovoj nadležnosti da ocjenjuje postupak donošenja zakona koji je uređen poslovnim odredbama, kao i da utvrđuje da li je prijedlog za donošenje zakona po hitnom postupku obrazložen na način kako je to propisano odredbama Poslovnika i da li je u tom postupku bilo nepravilnosti na koje se ukazuje inicijativom.

Po ocjeni Suda, nisu osnovani ni navodi inicijative o nesaglasnosti odredbe člana 7. osporenog zakona sa odredbama člana 108. stav 1. i člana 109. Ustava Republike Srpske. Naime, odredbom člana 109. Ustava Republike Srpske propisano je, pored ostalog, da period od objavljivanja zakona do njegovog stupanja na snagu (*vacatio legis*) iznosi najmanje osam dana, te je stoga normiranje u članu 7. osporenog zakona, prema kom je period od objavljivanja zakona u „Službenom glasniku Republike Srpske“ do njegovog stupanja na snagu, duži od osam dana, u skladu sa članom 109. Ustava Republike Srpske, jer je ovom ustavnom odredbom za zakone, druge propise i opšte akte, ukoliko ne postoje naročito opravdani razlozi da ranije stupe na snagu, utvrđen samo minimalan vakacijski period, zbog čega njihov donosilac može odrediti i duži period koji treba da protekne između objavljivanja i stupanja na snagu istih. Slijedom navedenog, Sud je ocijenio da propisivanjem u članu 7. osporenog zakona nije povrijeđeno načelo ustavnosti iz člana 108. stav 1. Ustava Republike Srpske. Takođe, navodi inicijative u pogledu ukaza i odluke o proglašenju osporenog zakona, po ocjeni Suda, nisu od značaja za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba, imajući u vidu da je predmetni zakon stupio na snagu u skladu sa članom 109. Ustava.

Imajući u vidu da je Sud donio meritornu odluku, bespredmetnim se ukazuje razmatranje prijedloga za donošenje privremene mjere u smislu člana 58. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske.

Kako je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je, na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 104/11 i 92/12), u ovom predmetu odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog Sud je odlučio kao u izreci ovog rješenja.

Ovo rješenje Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Svetlana Brković, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Radomir V. Lukić, prof. dr Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-55/25
26. novembar 2025. godine



PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA

Mr Džerard Selman s.r.