

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odlučujući o zahtjevu Premijera Federacije Bosne i Hercegovine za utvrđivanje ustavnosti odredbi člana 3. stav 2. i člana 7. u dijelovima koji glase „elektroinstalacije“, člana 10., člana 13. kolona Djelatnosti, Redni broj 4., Oznaka djelatnosti D. u dijelu koji glasi “- električnom energijom“ i člana 14. Odluke o komunalnoj naknadi, na osnovu člana IV.C.3.10.(2) d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave, održanoj dana 13.2.2024. godine, donio je

P R E S U D U

Utvrđuje se da odredbe člana 3. stav 2. i člana 7. u dijelovima koji glase „elektroinstalacije“ i član 13. kolona Djelatnosti, Redni broj 4., Oznaka djelatnosti D. u dijelu koji glasi “- električnom energijom“ Odluke o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik Opštine Velika Kladuša“, br. 3/17 i 15/17), nisu u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“ i „Službenom glasniku Opštine Velika Kladuša.“

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Premijer Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva) podneskom broj: 01-02-161-8/23 od 14.8.2023. godine podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbi člana 3. stav 2. i člana 7. u dijelovima koji glase „elektroinstalacije“, člana 10. i člana 13. kolona Djelatnosti, Redni broj 4., Oznaka djelatnosti D. u dijelu koji glasi “- električnom energijom“ i člana 14. Odluke o komunalnoj naknadi (u daljem tekstu: osporene odredbe Odluke).

2. Stranke u postupku

U skladu sa članom 39. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03) stranke u ovom ustavnosudskom postupku su: podnosilac zahtjeva i Opštinsko vijeće Opštine Velika Kladuša kao donosilac osporenih odredbi Odluke.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnosilac zahtjeva navodi da osporene odredbe Odluke nisu u skladu sa odredbom člana II.A.2.(1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Po mišljenju podnosioca zahtjeva, primjena osporenih odredbi Odluke u jedinici lokalne samouprave dovodi do različitog postupanja prema privrednim subjektima, odnosno izdvaja pojedine privredne subjekte i za njih utvrđuje drugačiji postupak kod određivanja obaveze plaćanja

komunalne naknade. Ističe da se Odlukom o komunalnoj naknadi (u daljem tekstu: Odluka) različito reguliše pitanje komunalne naknade u odnosu na djelatnost koju obavlja pravno lice, odnosno izdvaja se vlasnik uređaja za prijenos električne energije što je suštinski diskriminatorno postupanje prema određenim privrednim subjektima, u konkretnom slučaju onim koji se bave djelatnošću prijenosa električne energije i djelatnošću distribucije električne energije. Mišljenja je da bi svi privredni subjekti koji obavljaju svoju djelatnost u jednoj zoni trebali da plaćaju istu naknadu prema objektivno utvrđenim kriterijima, te da je iz formule za obračun komunalne naknade iz člana 16. Odluke radi zaštite jednakosti svih privrednih subjekata, nužno izbaciti faktor koji se odnosi na koeficijent namjene određen prema vrsti djelatnosti. Ističe da u navedenoj formuli koeficijent namjene predstavlja jedini diskriminatorni faktor, koji neobjektivno dijeli privredne subjekte i derogira njihovo ustavno pravo na jednakost. Posljedica provođenja takve Odluke je diskriminatorno postupanje prema privrednim subjektima, a naročito prema onima koji se bave djelatnošću prijenosa električne energije i djelatnošću distribucije električne energije, koje obavljaju privredni subjekti u državnom vlasništvu i koje su od strateškog državnog interesa. Smatra da član 3. Odluke nije formulisan na osnovu adekvatnih, na zakonu zasnovanih kriterijuma, na koji način se omogućava pojava proizvoljnosti, selektivnosti i voluntarizma, kao kategorija koje eliminišu mogućnost ostvarenja Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine zagaranovanih prava. Podnosilac zahtjeva smatra, da Odluka stavlja u povoljniji pravni položaj i pruža različit pravni tretman za jednu kategoriju obaveznika, dok drugu kategoriju pravnih lica, koja zapravo ne bi trebala biti određena kao obaveznici, tretira na bitno drugačiji i nepovoljniji način, iako, kako to navodi, u konkretnom slučaju ne postoji objektivno razumno, niti na zakonu zasnovano opravdanje. Navodi, da se propisivanjem sporne naknade vlasnici elektroenergetskih instalacija kažnjavaju za postavljanje i razvoj elektromreže na području Opštine Velika Kladuša, kojom se poboljšavaju uslovi za život građana na ovom području. Posebno ističe, da pravno lice “Elektroprenos-Elektroprijenos BiH“ a.d. Banja Luka kao nosilac državnog monopola za prijenos električne energije radi neizmjernog značaja ove djelatnosti za funkcionisanje elektroenergetskog sistema Bosne i Hercegovine, ima zakonom utvrđenu isključivu nadležnost da vrši prijenos električne energije, te da su u njegovoj isključivoj nadležnosti i trafostanice naponskog nivoa 110kV i većeg napona. U prilog svojim navodima podnosilac zahtjeva navodi kao relevantnu sudsku praksu presude ovog suda br.: U-11/22 od 15.9.2022. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 80/22), U-17/20 od 13.10.2021. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 92/21), U-18/20 od 13.10.2021. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 93/21) i dr.

Imajući u vidu sve naprijed navedeno, podnosilac zahtjeva predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da osporene odredbe Odluke nisu u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

4. Odgovor na zahtjev

U skladu sa članom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je aktom broj: U-33/23 od 5.9.2023. godine zatražio od Opštinskog vijeća Opštine Velika Kladuša da, kao druga strana u postupku, dostavi odgovor na zahtjev podnosioca.

Opštinsko vijeće Opštine Velika Kladuša nije dostavilo odgovor na zahtjev.

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član II.A.2.(1) c)

Federacija će osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Aneksu ovog ustava. Posebno:

- (1) Sva lica na teritoriji Federacije uživaju prava na:
- c) jednakost pred zakonom.

Član IV.C.3.10.(2). d)

(2) Ustavni sud:

d) na zahtjev premijera, ili kantona, utvrđuje da li neki predloženi ili usvojeni propis koje je donijelo neko tijelo kantonalne, gradske ili opštinske vlasti u skladu sa ovim ustavom.

Član VI.4. c)

Opštinsko vijeće:

c) donosi druge propise u izvršavanju opštinskih nadležnosti.

Amandman VIII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član III.1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine mijenja se i glasi:

U isključivoj su nadležnosti Federacije:

d) donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije.

B. Zakon o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine
("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03)

Član 13.

Ustavni sud odlučuje u granicama zahtjeva koji su istaknuti u postupku.

C. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine
(„Službene novine Federacije BiH“, br.: 22/06, 43/08, 22/09, 35/14, 94/15 i 17/22)

Član 13. stav 1. tačka c) i stav 4.

Učešće jedinica lokalne samouprave u ostalim javnim prihodima

Pored udjela u raspodjeli prihoda iz člana 6. ovog Zakona, jedinicama lokalne samouprave pripadaju i drugi javni prihodi kako slijedi:

c) naknade i takse u skladu sa propisima jedinica lokalne samouprave;

Opštinska vijeća donose propise kojima se utvrđuje visina naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta, kao i visina drugih naknada, novčanih kazni i taksi u njihovoj nadležnosti.

D. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

(„Službene novine Federacije BiH“, br. 49/06 i 51/09)

Član 36.

U zakonom propisanim okvirima, jedinice lokalne samouprave donose propise o naknadama i taksama, kao i provedbene propise o oporezivanju.

Član 37. stav 1. tačka a) alineje 1. i 2.

Jedinicama lokalne samouprave pripadaju prihodi:

a) vlastiti prihodi:

- porezi za koje jedinice lokalne samouprave samostalno određuju stopu u skladu sa zakonom,
- lokalne takse i naknade čije iznose utvrđuje vijeće u skladu sa zakonom.

E. Odluka o komunalnoj naknadi

(„Službeni glasnik Opštine Velika Kladuša“ br. 3/17 i 15/17)

Član 1.

Ovom Odlukom uvodi se obaveza plaćanja komunalne naknade za korištenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje na području Opštine Velika Kladuša, utvrđuju obaveznici plaćanja komunalne naknade, određuju osnovi i mjerila za utvrđivanje visine komunalne naknade, naseljena mjesta, zone na području opštine u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zona (Kz) za pojedine zone, koeficijent namjene prostora za koji se plaća komunalna naknada (Kn), način obračuna komunalne naknade, način i rokovi plaćanja komunalne naknade, vođenje evidencije obaveznika plaćanja komunalne naknade, oslobođanje od plaćanja komunalne naknade, namjena i način korištenja sredstava komunalne naknade, donošenje Programa zajedničke komunalne potrošnje, nadzor, kaznene odredbe i druga pitanja od značaja za provođenje Odluke o komunalnoj naknadi.

Član 3. stav 2. u dijelu koji glasi
"elektroinstalacije" - **osporena odredba**

Komunalna naknada se određuje i za nadzemne i podzemne instalacije (elektroinstalacije, telefonske instalacije, instalacije kablovskih

operatera, plinovodne instalacije i toplovodne instalacije).

**Član 7. u dijelu koji glasi "elektroinstalacije
osporena odredba**

Komunalna naknada se plaća i za nadzemne i podzemne instalacije (elektroinstalacije, telefonske instalacije, instalacije kablovskih operatera, plinovodne instalacije i toplovodne instalacije).

Član 10. - osporena odredba

Mjerila za utvrđivanje visine komunalne naknade su:

- lokacija nekretnine iz člana 6. i 7. ove Odluke, odnosno zona u kojoj se nekretnina nalazi, Koeficijent zone Kz;
- namjena prostora i vrsta djelatnosti nekretnine iz člana 6. i 7. ove Odluke. Koeficijent namjene Kn.

**Član 13. kolona Djelatnosti, Redni broj 4. Oznaka
djelatnosti D. u dijelu koji glasi "- električnom
energijom" – osporena odredba**

D	4	Opskrba električnom energijom, plinom, parom i klimatizacijom - električnom energijom - plinom	8 8
---	---	---	--------

Član 14. - osporena odredba

Komunalna naknada za nadzemne i podzemne instalacije iz člana 7. plaća se i na područjima koja nisu obuhvaćena zonama iz člana 11. Odluke te se za ta područja koristi koeficijent zone i iznosi Kz=1,0 dok koeficijent namjene iznosi Kn=2,0.

6. Sudska praksa Ustavnog suda Federacije

Presude Ustavnog suda Federacije br.: U-11/22 od 15.9.2022 ("Službene novine Federacije BiH", broj: 80/22), U-17/20 od 13.10.2021. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 92/21), U-13/20 od 13.10.2021. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 97/21) i dr.

**7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda
Federacije**

Nakon analize navoda iz zahtjeva, odgovora na zahtjev, osporenih odredbi Odluke, relevantnih pravnih propisa, uspostavljene ustavnosudske prakse, utvrđeno je sljedeće:

Podnosilac zahtjeva je u skladu sa odredbom člana IV.C.3.10.(2) d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, lice ovlašteno za podnošenje ovog zahtjeva za utvrđivanje ustavnosti.

Opštinsko vijeće Opštine Velika Kladuša je na sjednici održanoj dana 16.3.2017. godine donijelo Odluku, čije se odredbe osporavaju u ovom ustavnosudskom predmetu.

Ustavni sud Federacije, a na što i podnosilac zahtjeva ukazuje, utvrdio je da je

obaveza plaćanja komunalne naknade propisana osporenim odredbama Odluke usmjerena na pravna lica koja vrše tačno određenu djelatnost (distribucija i snabdijevanje električnom energijom korištenjem trafostanica, podzemnih i nadzemnih instalacija (dalekovoda) u svrhu prijenosa električne energije), u konkretnom slučaju na „Elektroprenos - Elektroprijenos BiH“ a.d. Banja Luka. Takva pravna lica obavljaju djelatnost od javnog interesa, čije vršenje iziskuje korištenje složene tehničke infrastrukturne opreme, uređaja i instalacija, pa je u tom pogledu podložno tehničkim, ali i pravnim standardima, te obavezi plaćanja posebnih naknada utvrđenih propisima na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Bosne i Hercegovine. Očigledno je da se radi o djelatnosti čije obavljanje iziskuje razmjestašanje ogromnog broja uređaja i instalacija u prostoru, pri čemu su svi uvezani u jedinstven sistem. Takav sistem nadilazi granice jedinica lokalne samouprave i iziskuje pravnu regulaciju sa najvišeg nivoa, u ovom slučaju državnog i entitetskog, odnosno federalnog. Da bi taj sistem bio u stanju kontinuirano ostvarivati svoju funkciju u skladu sa strogim zahtjevima propisanim domaćim i međunarodnim pravnim i tehničkim standardima, on mora biti iznad, odnosno izvan partikularne pravne regulacije na nivou jedinica lokalne samouprave, izuzev onih propisa koji se neposredno odnose na pribavljanje dozvole za građenje elektroenergetskih objekata, odnosno postavljanje nadzemnih i podzemnih instalacija na lokalnom zemljištu.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud Federacije je u Presudi broj: U-17/20 od 13.10.2021. godine, kao i drugim presudama, precizirao svoje stanovište u pogledu sve učestalijeg propisivanja opštinskih naknada i taksi za korištenje uređaja, opreme i instalacija koje služe za snabdijevanje energijom, te pružanje telekomunikacijskih usluga kao što su PTT usluge, fiksna i mobilna telefonija, pristup internetu, kablovska televizija i tome slično.

U osporenim odredbama Odluke evidentno je da je kao kriterij za određivanje visine komunalne naknade određena djelatnost i to kao primarni kriterij, dok je kao supsidijarni kriterij određena zona i namjena prostora. Vrsta djelatnosti ne može biti kriterij za propisivanje komunalne naknade jer je korištenje tog kriterija protivno ustavnoj garanciji jednakosti pred zakonom propisanoj u članu II.A.2.(1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, o čemu je Ustavni sud Federacije zauzeo stav u mnogobrojnim presudama.

Amandmanom VIII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno članom III. 1. tačka c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da su u isključivoj nadležnosti Federacije donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije. Na osnovu navedenih ustavnih ovlaštenja Federacija Bosne i Hercegovine je donijela Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine kojim se uređuje pripadnost javnih prihoda koji su ustanovljeni zakonima na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine. Ovim zakonom pripadnost svih javnih

prihoda je podijeljena između Federacije Bosne i Hercegovine, kantona i jedinica lokalne samouprave (član 6. Zakona). Članom 13. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine je propisano da jedinicama lokalne samouprave između ostalog pripadaju prihodi od korištenja i uređenja zemljišta, kao i naknade i takse u skladu sa propisima jedinica lokalne samouprave. Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Zakon o principima lokalne samouprave) jedinicama lokalne samouprave pripadaju lokalne takse i naknade čije iznose utvrđuje opštinsko/gradsko vijeće u skladu sa zakonom.

Dakle, u skladu sa odredbama Zakona o principima lokalne samouprave i Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, donosilac osporenog akta je nadležan da donese propis kojim se uređuje režim naplaćivanja naknada i taksi na području Opštine Velika Kladuša. Međutim, to mu ne daje za pravo da postupa na način da propisuje takse i druge vrste naknada bez ikakvih ograničenja, posebno u situacijama kada su posebnim zakonima i propisima, propisane naknade, kao što je to slučaj kod privrednih subjekata koji se bave snabdijevanjem i prijenosom električne energije, odnosno kada se radi o kompanijama koje su od posebnog društvenog interesa. Tome u prilog ide i odredba člana 37. stav 1. tačka a) alineja 1. i 2. Zakona o principima lokalne samouprave u kojem je propisano da jedinicama lokalne samouprave pripadaju vlastiti prihodi i to porezi za koje jedinice lokalne samouprave samostalno određuju stopu u skladu sa zakonom i lokalne takse i naknade čije iznose utvrđuje vijeće u skladu sa zakonom. Dakle, propisivanje vrste i visine taksi i naknada od strane jedinica lokalne samouprave, mora biti u skladu sa zakonom koji je donesen na državnom ili federalnom nivou. U svakom slučaju to ne može biti porez, taksa ili naknada za korištenje sredstava za rad i to posebno onih sredstava za rad pomoću kojih se vrše djelatnosti kojim se obezbjeđuju elementarni uslovi za normalan život građana. Upravo je to slučaj kada su u pitanju privredni subjekti koji obavljaju djelatnost od javnog interesa i značaja bez kojih normalan život ne može funkcionisati, a to su djelatnosti iz oblasti snabdijevanja energijom (električna energija, plin, voda, grijanje i sl.), telekomunikacije, kablovska televizija i bežični internet, te PTT usluge, sa podzemnim i nadzemnim instalacijama iz ovih oblasti.

Stoga, uvođenje predmetne naknade je eventualno u domenu provođenja fiskalne politike, u ovom slučaju i elektroenergetske politike za koju je isključivo nadležna Federacija Bosne i Hercegovine. Propisana osporena naknada gubi karakter jednokratne naknade koju subjekti plaćaju državnim organima za pružanje određene protuusluge i poprima karakter parafiskalnog nameta koji je usmjeren samo na privredne subjekte koji vrše određenu djelatnost u konkretnom slučaju prijenos električne energije putem elektroenergetskih objekata-dalekovoda. Upravo slijedom naprijed izloženog, u ovom segmentu, jedinice lokalne

samouprave morale bi da uspostave sistem naplate naknada i taksi koji neće biti proizvoljan i bez ikakvih ograničenja, niti će se pretvoriti u „parafiskalni“ namet.

U vezi sa osporenim čl. 10. i 14. Odluke Ustavni sud Federacije je utvrdio da se isti ne odnose samo na privredne subjekte koji se bave električnom energijom već i na druge obaveznike plaćanja komunalne naknade iz čl. 6. i 7. Odluke, zbog čega, krećući se u okviru zahtjeva, ovaj sud nije ispitivao njihovu ustavnost.

Ustavni sud Federacije primjećuje da se član 13. Odluke de facto sastoji od „dva stava (3)“ što je nastalo kao posljedica pogrešne dopune dijela člana 13. izvršene Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik Opštine Velika Kladuša“, broj: 15/17). Ustavni sud Federacije podsjeća, da zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava traže da pravna norma za lica na koja se primjenjuje bude tačno označena da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze, kako bi se prema njima mogli ponašati.

Također, Ustavni sud Federacije primjećuje da podnosilac zahtjeva podnosi zahtjeve u kojima isključivo izdvaja privredne subjekte koji obavljaju djelatnost distribucije i snabdijevanja električnom energijom, i da na taj način djelimično osporava odredbe opštinskih odluka o taksama i naknadama u kojima su obuhvaćeni i drugi privredni subjekti koji obavljaju djelatnost od javnog interesa. Obaveza Ustavnog suda Federacije iz člana 13. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine je da odlučuje u granicama zahtjeva, s tim što je naprijed navedeni stav Ustavnog suda Federacije kada su u pitanju opštinske odluke o taksama i naknadama, isti i jednako se odnosi i na druge privredne subjekte koji obavljaju djelatnost od javnog interesa.

Na osnovu svega iznesenog, odlučeno je kao u izreci ove presude.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije je donio u sastavu: Aleksandra Martinović, predsjednica Suda, dr.sc. Kata Senjak, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, Mirko Milićević, prof.dr. Edin Muminović, Branimir Orašanić, Ajša Softić i mr.sc. Alen Taletović, sudije Suda.

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
Ustavni sud
Federacije Bosne i Hercegovine

PREDSJEDNICA
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine
Aleksandra Martinović

Broj: U-33/23
Sarajevo, 13.2.2024. godine

S A D R Ź A J

OPĆINSKI NAČELNIK

1. *Presuda Ustavnog suda Federacije BiH* 1