

С обзиром на наведено, имајући у виду надлежност Уставног суда Федерације, утврђено је Мишљење као у изреци.

Ово мишљење Уставни суд Федерације донио је у саставу: Александра Мартиновић, председница Суда, Весна Будимир, Мирјана Чучковић, Мирко Милићевић, проф. др Един Муминовић, Бранимир Орашанин, др сц. Ката Сењак, Ајша Софтић и др сц. Ален Талетовић, судије Суда.

Председница

Број У-6/25 Уставног суда Федерације
9. априла 2025. године Босне и Херцеговине
Сарајево **Александра Мартиновић, с. р.**

Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине, одлучујући о захтјеву замјеника Премијера Федерације Босне и Херцеговине Тонија Кралјевића, за давање Мишљења у вези са примјеном ставова Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине утврђених у пресудама тог суда у односу на комуналне таксе/накнаде на истакнуту фирму, у смислу члана IV.B.3.7.d. (III) Устава Федерације Босне и Херцеговине, на сједници Суда без јавне расправе одржаној дана 9.4.2025. године утврдио је слjedeће

МИШЛЈЕНЈЕ

У складу са коначним и обавезујућим одлукaма Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине обавеза плаћања комуналне таксе/накнаде на истакнуту фирму није у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине, те сходно томе, од дана објаве овог Мишљења у "Службеним новинама Федерације БиХ", сви доље наведени органи дужни су поступати у складу са овим мишљењем. Ово се једнако односи и на прописе који нису били предмет оцјене уставности.

Од дана објаве Мишљења у "Службеним новинама Федерације БиХ":

- a) Кантоналне скупштине, градска и општинска вјећа на територији Федерације Босне и Херцеговине које прописују обавезу плаћања комуналне таксе/накнаде за истакнуто фирму дужни су у разумном року из својих прописа уклонити одредбе којима се прописује комунална такса/накнада на истакнуту фирму и утврђује обавеза плаћања комуналне таксе/накнаде на истакнуту фирму.
- b) Сви органи управе и судови у Федерацији Босне и Херцеговине, дужни су приликом одлучивања о обавези плаћања комуналне таксе/накнаде на истакнуту фирму, поступати у складу са овим мишљењем и не примјенјивати пропис којим се утврђује обавеза плаћања комуналне таксе/накнаде на истакнуту фирму.

Мишљење објавити у "Службеним новинама Федерације БиХ" и службеним гласилима кантона у Федерацији Босне и Херцеговине.

Образложење

1. Подносилац захтјева и предмет захтјева

Замјеник Премијера Федерације Босне и Херцеговине Тонија Кралјевић (у даљем тексту: подносилац захтјева), у складу са чланом IV.B.3.7.d.(III) Устава Федерације Босне и Херцеговине, поднио је дана 6.3.2025. године Уставном суду Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Уставни суд Федерације) захтјев за давање Мишљења, број 02/2-02-24/2025 од 6.3.2025. године (у даљем тексту: захтјев), у вези са, како наводи, примјеном ставова Уставног суда Федерације изречених у пресудама тог суда и надлежности за комуналне таксе.

2. Битни наводи захтјева

Подносилац захтјева наводи да је Уставни суд Федерације по захтјевима овлашћених подносилаца доносио одлуке у којима је утврђивао да ли су поједине одредбе закона или некое другог

прописа који доноси органи власти у Федерацији Босне и Херцеговине у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине. Према Уставу Федерације Босне и Херцеговине донесене одлуке Суда су коначне и обавезујуће за све субјекте на које се оне односе. У конкретном случају ради се о одлукaма које су донесене од стране општинских вјећа, а којима је утврђена обавеза наплате комуналне таксе на истакнуту фирму у различитим износима на мјесечном, односно годишњем нивоу. Неке од тих одлука цијенио је Уставни суд Федерације и утврдио неуставност. У складу са наведеним, Федерално министарство финансија/Федерално министарство финансија је Порезној управи Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Порезна управа) доставило допис број 05-02-4-10004/24-1 од 9.12.2024. године гдје је наведено: *"Kad je u pitanju postupanje Porezne uprave u vezi zaduživanja taksi na istaknutu firmu za 2025. godinu, ista će nastaviti sa aktivnostima kao i do sada, a ukoliko dođe do promjene, ovaj organ će vas blagovremeno obavijestiti"*. Наведени допис се може тумачити само на начин да организацијске јединице Пореzne управе могу вршити контролу комуналних такси по одлукaма које су донесене од стране општинских вјећа које су на снази и које одредбе Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине није прогласио неуставним. Одредбе одлука које су проглашене неуставним не могу се примјенјивати, а самим тим не може се наплаћивати ни комунална такса на истакнуту фирму. У сврху наведеног указује на ставове Уставног суда Федерације изнесене у Пресуди број У-12/23 од 22.11.2023. године ("Службене новине Федерације БиХ", број 100/23).

Услијед усталјене континуиране праксе јединица локалне самоуправе, након што се одређене одлуке о комуналним тaksама огласе неуставним, услијед прописивања различите висине годишње комуналне таксе за истакнуту фирму по критерију дјелатности, доноси се и даље нове одлуке о комуналним тaksама у којима се такође, по истом принципу прописују различите висине годишње комуналне таксе за истакнуту фирму по критерију дјелатности.

У оквиру захтјева достављен је и списак пресуда Уставног суда Федерације којим су поједини прописи проглашени неуставним, а на које се односе упити из захтјева, било да су предмет оцјене уставности биле одлуке о комуналним тaksама или закони о комуналним тaksама.

Поред тога, наводи да је проблематика комуналних такси додатно закомплицирана, јер постоје пресуде два уставна суда (Уставног суда Федерације и Уставног суда Босне и Херцеговине) који имају супротан став по питању да ли је пропис Сoцијалистичке Републике Босне и Херцеговине, односно Закон о комуналним тaksама ("Службени лист SR БиХ", бр. 21/77, 35/88 и 26/89) још увијек на снази. Наиме, Уставни суд Босне и Херцеговине је својом Одлуком о допустивости и меритуму број У-11/23 од 18.1.2024. године ("Службени гласник БиХ", број 12/24 и "Службене новине Федерације БиХ", број 17/24) огласио неуставним одређене одредбе наведеног Закона, при чему је наглашено да је исти у примјени, док је са друге стране Уставни суд Федерације својом Пресудом број У-12/23 од 22.11.2023. године утврдио да исти Закон није на снази.

Слиједом свега наведеног, тражи се додатно изјашњење од Уставног суда Федерације у смислу даљег исправног поступања и утицају донесених одлука које су донјела општинска вјећа, а поједине одредбе су проглашене неуставним, на одлуке којима су утврђене комуналне таксе/накнаде на истакнуту фирму, али чија уставност није цијенјена.

3. Relevantно право

A. Устав Федерације Босне и Херцеговине

Члан IV.B.3.7.d. (III)

Осим ако овим Уставом није другачије утврђено:

(d) Замјеници Премијера надлежни су за:

(III) одлучивање да ли ће затражити мишљење Уставног суда; и

Član IV.C.1.2.

Svi organi vlasti izvršavat će i pomagati u izvršavanju presuda i rješenja svih sudova navedenih u ovom ustavu.

Član IV.C.3.12. b) i c)

Odluke Ustavnog suda konačne su i obavezujuće, osobito ako:

- b) Sud utvrdi da neki zakon ili pak prijedlog zakona ili drugi propis Federacije, nekog od kantona, grada ili bilo koje opštine nije u skladu sa ovim ustavom, takav zakon ili drugi propis neće se primjenjivati i ne stupa na snagu, ukoliko se ne izmijeni na način koji odredi Sud, ili pak dok Sud ne odredi neke prijelazne mjere, koje ne mogu biti na snazi duže od šest mjeseci.
- c) Sud odlučuje u nekom ustavnom pitanju predloženom po članu IV.C.10 (3), njegova odluka obavezujuća je za sud koji je predočio dotično pitanje u vezi sa postupkom tokom kojega se ono javilo, te ima isti učinak kao u b).

B. Poslovník Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine
("Službene novine Federacije BiH", br. 40/10, 18/16, 26/23 i 37/24)

Član 39. stav 1.

Ustavni sud donosi presude, rješenja i mišljenja.

Član 61. st. 1. i 2.

Odluke suda su konačne i obavezujuće.

Svi organi vlasti u Federaciji dužni su, u okviru svojih nadležnosti, provoditi odluke Suda.

4. Sudska praksa Ustavnog suda Federacije

Presude Ustavnog suda Federacije br. U-12/23 od 22.11.2023. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 100/23), U-16/23 od 12.3.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 31/24), U-31/23 od 12.3.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 30/24), U-3/24 od 16.4.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 39/24) i U-13/24 od 23.1.2025. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 11/25).

5. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Zahtjev za davanje mišljenja podnio je Zamjenik premijera Federacije Bosne i Hercegovine. U skladu sa članom IV.B.3.7.d. (III) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, zamjenici Premijera Federacije Bosne i Hercegovine su ovlašteni za podnošenje zahtjeva za traženje mišljenja Ustavnog suda Federacije.

Ustavni sud Federacije je utvrdio da se u konkretnom predmetu radi o tumačenju pravne prirode dejstva odluka ovog suda, tako da ne postoji druga strana u postupku.

Konkretno, zahtjev za davanje mišljenja se, prema navodima podnosioca zahtjeva, odnosi na pravne posljedice stavova Ustavnog suda Federacije koji se odnose na pravnu prirodu i obavezu plaćanja komunalne takse/naknade na istaknutu firmu u odnosu na one odluke jedinica lokalne samouprave u kojima je propisana obaveza plaćanja komunalne takse/naknade na istaknutu firmu, koje su na snazi i čija ustavnost nije cijenjena, te dalje postupanje nadležnih organa u vezi sa naprijed navedenim.

Ustavni sud Federacije je, postupajući u okvirima svoje ustavne nadležnosti, bilo u postupcima utvrđivanja ustavnosti, ili u postupcima po predloženim ustavnim pitanjima, rješavao brojne predmete iz oblasti propisivanja komunalne takse na istaknutu firmu. Imajući u vidu veliki porast zahtjeva iz ove oblasti, te "šarolikost" u načinu i razlozima za postavljanje istih, kao i različitih kriterija na osnovu kojih se propisuju takva novčana davanja, kako god da su označena, te u određivanju njihove visine, a uzimajući u obzir relevantno pravo, dosadašnju ustavnosudsku praksu, te uporedno pravo, Ustavni sud Federacije je na 378. sjednici održanoj dana 12.3.2024. godine dodatno precizirao stav

Suda pri odlučivanju u predmetima ove vrste, kako bi se isti rješavali na jedinstvenom pravnom osnovu i na jednoobrazan način. U vezi sa navedenim upućujemo na obrazloženja u presudama ovog suda, br. U-16/23 od 12.3.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 31/24), U-31/23 od 12.3.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 30/24), U-3/24 od 16.4.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 39/24) i U-13/24 od 23.1.2025. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 11/25). Isti stav po pitanju pravne prirode komunalne takse na istaknutu firmu zauzeo je i Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Odluci o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-11/23 od 18.1.2024. godine (v. tač. 37., 38. i 39. navedene Odluke).

Dakle, Ustavni sud Federacije je u naprijed navedenim presudama izričito utvrdio da je suprotno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine utvrđivanje obaveze plaćanja takse/naknade na istaknutu firmu.

Takođe, Ustavni sud Federacije je na nastavku 304. sjednice održanom 21.11.2019. godine, u pogledu pravnog dejstva mišljenja koje donosi ovaj sud, između ostalog, utvrdio da u smislu odredbi člana IV.C.3.12. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine odluke Ustavnog suda konačne su i obavezujuće, a članom 39. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 40/10, 18/16, 26/23 i 37/24) je propisano da Ustavni sud Federacije donosi presude, rješenja i mišljenja. Imajući u vidu ustavni kapacitet za pokretanje postupaka pred Ustavnim sudom Federacije, pri čemu su zamjenici Premijera Federacije Bosne i Hercegovine ovlašteni za podnošenje zahtjeva za davanje mišljenja, a ne i zahtjeva za ocjenu ustavnosti, direktne pravne posljedice su unekoliko drugačije, na način da se po zahtjevu za utvrđivanje ustavnosti u slučaju da ovaj sud donese odluku (presudu) kojom se utvrđuje neustavnost određenog propisa ili odredbe nekog propisa, od dana objavljivanja u službenim glasilima, isti ne primjenjuje, odnosno ne stupa na snagu osim ukoliko se izmijeni na način koji propiše Sud ili ukoliko Sud ne utvrdi prijelazna rješenja. U slučaju kada Ustavni sud Federacije odlučuje po zahtjevu za davanje mišljenja, ustavna i pravna posljedica istog je da, imajući u vidu stav i mišljenje u svakom konkretnom slučaju, ukoliko je utvrđeno da je akt, propis, pojedina odredba propisa, bilo u proceduralnom, bilo u sadržajnom smislu ocijenjena na način da je u suprotnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, organ koji je donio takav akt, propis i dr. je dužan u razumnom roku otkloniti utvrđene propuste i donijeti akt, propis i dr. u skladu sa mišljenjem ovog suda. Od dana objave odluke (mišljenja) u službenim glasilima, taj organ koji je dužan da postupi po konačnoj i obavezujućoj odluci Ustavnog suda Federacije, dužan je suzdržati se od njegove primjene do otklanjanja utvrđenih neustavnosti.

Kada su u pitanju odluke jedinica lokalne samouprave, kao i odredbe Zakona o komunalnim taksama/naknadama koje donose kantonalne skupštine, ili bilo koji drugi organ vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, a kojima se propisuje obaveza plaćanja komunalne takse/naknade na istaknutu firmu, a koje odredbe su i dalje na snazi jer nisu bile predmet utvrđivanja ustavnosti u postupku pred ovim sudom, potrebno je da nadležni kantonalni i opštinski/gradski organi vlasti, u razumnom roku, predmetne propise izmijene na način da iz istih brišu odredbe koje se odnose na obavezu plaćanja komunalne takse/naknade na istaknutu firmu. Takođe, svi nadležni organi (Porezna uprava, sudovi i dr.) koji su u obavezi da primjenjuju i sprovode te propise, dužni su ih ne primjenjivati od dana objave ovog mišljenja u službenom glasilu, odnosno postupati sukladno ovom mišljenju.

U odnosu na navode podnosioca zahtjeva u vezi sa, prema njegovom mišljenju, oprečnim stavovima utvrđenim u odlukama Ustavnog suda Federacije i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po pitanju da li je propis Socijalističke Republike Bosne i

Hercegovine, odnosno Zakon o komunalnim taksama ("Službeni list SR BiH", br. 21/77, 35/88 i 26/89) još uvijek na snazi, potrebno je istači sljedeće.

Naime, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je predmetni Zakon cijenio u odnosu na Ustav Bosne i Hercegovine za što i jeste nadležan, pa je tako Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-11/23 od 18.1.2024. godine, utvrdio da je navedeni Zakon i dalje na pravnoj snazi, a prema mišljenju Porezne uprave. U konačnici Ustavni sud Bosne i Hercegovine je (a što u konkretnom slučaju može biti relevantno za ovaj ustavnosudski predmet) navedenom odlukom utvrdio da su odredbe predmetnog Zakona kojima se propisuje komunalna taksa na istaknutu firmu, pojam istaknute firme i visina određivanja iste zavisno od vrste i mjesta obavljanja djelatnosti, u suprotnosti sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Sa druge strane, Ustavni sud Federacije je predmetni Zakon posmatrao u odnosu na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, za što je jedini i nadležan. Slijedom toga, Ustavni sud Federacije je Presudom broj U-12/23 od 22.11.2023. godine utvrdio da je nekadašnji Zakon o komunalnim taksama koji se primjenjivao kao republički zakon u tadašnjoj Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini prestao da važi samom činjenicom stupanja na snagu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a upravo iz razloga novonastale administrativne strukture unutar Federacije Bosne i Hercegovine i specifične podjele nadležnosti između kantona i federalne vlasti. Naime, društvena djelatnost u oblasti vršenja komunalnih poslova, te s njima vezana pitanja utvrđivanja i naplate komunalne takse, nije u krugu izričitih nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine niti u onom iz grupe zajedničkih nadležnosti Federacije i kantona i ista predstavlja kantonalnu nadležnost. Svako njeno normiranje na drugačiji način dovelo bi do kolizije sa normama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Pored toga, Ustavni sud Federacije je u Presudi broj U-5/09 od 13.10.2009. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 80/09) pomenuti Zakon označio kao "ranije važeći". Dakle, u konkretnom slučaju ne bi se moglo govoriti o suprotnim stavovima dva ustavna suda, već o različitom pristupu rješavanja ove problematike, uzimajući u obzir nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Ustavnog suda Federacije.

Ustavni sud Federacije podsjeća nadležne organe da su odluke Ustavnog suda Federacije konačne i obavezujuće, te da su svi organi vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine dužni u okviru svojih nadležnosti provoditi odluke Suda.

S obzirom na navedeno, imajući u vidu nadležnost Ustavnog suda Federacije, utvrđeno je Mišljenje kao u izreci.

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

Broj U-6/25
9. aprila 2025. godine
Sarajevo

Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine
Aleksandra Martinović, s. r.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu zamjenika Premijera Federacije Bosne i Hercegovine Tonija Kraljevića, za davanje Mišljenja u svezi s primjenom stavova Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine utvrđenih u presudama tog suda u odnosu na komunalne pristojbe/naknade na istaknutu tvrtku, u smislu članka IV.B.3.7.d. (III) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici Suda bez javne rasprave održanoj dana 9.4.2025. godine utvrdio je sljedeće

MIŠLJENJE

Sukladno s konačnim i obavezujućim odlukama Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine obveza plaćanja komunalne pristojbe/naknade na istaknutu tvrtku nije sukladna sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, te shodno tome, od dana objave ovog mišljenja u "Službenim novinama Federacije BiH", svi dolje navedeni organi dužni su postupati sukladno ovom mišljenju. Ovo se jednako odnosi i na propise koji nisu bili predmet ocjene ustavnosti.

Od dana objave Mišljenja u "Službenim novinama Federacije BiH":

- Kantonalne skupštine, gradska i općinska vijeća na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine koje propisuju obvezu plaćanja komunalne pristojbe/naknade za isticanje tvrtke dužni su u razumnom roku iz svojih propisa ukloniti odredbe kojima se propisuje komunalna pristojba/naknada na istaknutu tvrtku i utvrđuje obveza plaćanja komunalne pristojbe/naknade na istaknutu tvrtku.
- Svi organi uprave i sudovi u Federaciji Bosne i Hercegovine, dužni su prilikom odlučivanja o obvezi plaćanja komunalne pristojbe/naknade na istaknutu tvrtku, postupati sukladno s ovim mišljenjem i ne primjenjivati propis kojim se utvrđuje obveza plaćanja komunalne pristojbe/naknade na istaknutu tvrtku.

Mišljenje objavi u "Službenim novinama Federacije BiH" i službenim glasilima kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Zamjenik Premijera Federacije Bosne i Hercegovine Toni Kraljević (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), sukladno članku IV.B.3.7.d.(III) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, podnio je dana 6.3.2025. godine Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za davanje Mišljenja, broj 02/2-02-24/2025 od 6.3.2025. godine (u daljnjem tekstu: zahtjev), u svezi sa, kako navodi, primjenom stavova Ustavnog suda Federacije izrečenih u presudama tog suda i nadležnosti za komunalne pristojbe.

2. Bitni navodi zahtjeva

Podnositelj zahtjeva navodi da je Ustavni sud Federacije po zahtjevima ovlaštenih podnositelja donosio odluke u kojima je utvrđivao da li su pojedine odredbe zakona ili nekog drugog propisa koji donose organi vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine sukladne Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine donesene odluke Suda su konačne i obavezujuće za sve subjekte na koje se one odnose. U konkretnom slučaju radi se o odlukama koje su donesene od strane općinskih vijeća, a kojima je utvrđena obveza naplate komunalne pristojbe na istaknutu tvrtku u različitim iznosima na mjesečnoj, odnosno godišnjoj razini. Neke od tih odluka cijenio je Ustavni sud Federacije i utvrdio neustavnost. Sukladno navedenom, Federalno ministarstvo financija/Federalno ministarstvo finansija je Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Porezna uprava) dostavilo dopis broj 05-02-4-10004/24-1 od 9.12.2024. godine gdje je navedeno: *"Kad je u pitanju postupanje Porezne uprave u vezi zaduživanja taksi na istaknutu firmu za 2025. godinu, ista će nastaviti sa aktivnostima kao i do sada, a ukoliko dođe do promjene, ovaj organ će vas blagovremeno obavijestiti"*. Navedeni dopis se može tumačiti samo na način da organizacijske jedinice Porezne uprave mogu vršiti kontrolu komunalnih pristojbi po odlukama koje su donesene od strane općinskih vijeća koje su na snazi i koje odredbe Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine nije proglasio neustavnim. Odredbe odluka koje su proglašene neustavnim ne mogu se primjenjivati, a samim tim ne može se naplaćivati ni komunalna pristojba na istaknutu tvrtku. U svrhu