

ODLUKA

O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU, BROJ: U-11/23

("Sl. glasnik BiH", br. 12/2024)

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-11/23**, rješavajući zahtjev **Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Amira Ferizbegović)**, na osnovu člana VI/3c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57 stav (2) tačka b), člana 59 st. (1) i (2) i člana 61 st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 94/14 i 47/23), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sudija

Angelika Nußberger, sudija

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 18. januara 2024. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odlučujući o zahtjevu Kantonalnog suda u Tuzli (sudija Amira Ferizbegović) za ocjenu ustavnosti člana 3 stav 1 tačka 4 i stav 2, te člana 12 Zakona o komunalnim taksama ("Službeni list SRBiH" br. 21/77, 35/88 i 26/89),

UTVRĐUJE SE da član 3 stav 1 tačka 4 i stav 2, te član 12 Zakona o komunalnim taksama ("Službeni list SRBiH" br. 21/77, 35/88 i 26/89) nisu u skladu sa članom II/3k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U skladu sa članom 61 stav (2) Pravila Ustavnog suda, ukida se član 3 stav 1 tačka 4 i stav 2, te član 12 Zakona o komunalnim taksama ("Službeni list SRBiH" br. 21/77, 35/88 i 26/89).

U skladu sa članom 61 stav (3) Pravila Ustavnog suda, član 3 stav 1 tačka 4 i stav 2, te član 12 Zakona o komunalnim taksama ("Službeni list SRBiH" br. 21/77, 35/88 i 26/89) prestaju da važe narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine".

Odluku objaviti u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", "Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine", "Službenom glasniku Republike Srpske" i "Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine".

Obrazloženje

I. Uvod

1. *Kantonalni sud u Tuzli (sudija Amira Ferizbegović; u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 23. marta 2023. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 3 stav 1 tačka 4 i stav 2, te člana 12 Zakona o komunalnim taksama ("Službeni list SRBiH" br. 21/77, 35/88 i 26/89; u daljnjem tekstu: osporene odredbe) sa članom II/3k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom II/4 Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno čl. 6 i 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) u vezi sa članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.*

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. *Na osnovu člana 23 Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predstavnički dom) i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) zatraženo je 8. maja 2023. godine da u roku od 30 dana od prijema dopisa dostave odgovore na zahtjev.*

3. Na osnovu člana 34 Pravila Ustavnog suda, od Poreske uprave Federacije BiH (u daljnjem tekstu: Poreska uprava) zatražene su 15. juna 2023. godine dodatne informacije, a od podnosioca zahtjeva spis predmeta u upravnom sporu po tužbi "Sport plus" d.o.o. Novi Travnik (u daljnjem tekstu: tužilac) protiv Rješenja Federalnog ministarstva finansija (u daljnjem tekstu: tuženi) broj 03-15-1405/16 od 7. jula 2022. godine.

4. Predstavnički dom i Dom naroda nisu dostavili odgovor na zahtjev u ostavljenom roku. Poreska uprava je 26. juna 2023. godine dostavila tražene informacije, a Kantonalni sud je 27. jula 2023. godine dostavio spis predmeta.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita da li su osporene odredbe u skladu sa čl. II/3k) i II/4 Ustava BiH, odnosno sa čl. 6 i 14 Evropske konvencije u vezi sa članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Podnosilac zahtjeva u obrazloženju navodi da se komunalna taksa za istaknutu firmu (u daljnjem tekstu: sporna taksa) plaća zbog isticanja ili postavljanja firme na zgradi, prostoriji ili nekom drugom lokalitetu, a opštine i gradovi ne donose bilo kakva rješenja, niti preduzimaju bilo kakve radnje ili aktivnosti u vezi s postavljanjem firme. Sporna taksa nema suštinski karakter i svrhu takse, niti bilo koje druge vrste opravdanog davanja, nego svrhu i karakter koji su, kako navodi podnosilac zahtjeva, najpribližnji nekoj vrsti poreza. Međutim, spornom taksom se ne oporezuje i ne opterećuje bilo koji konkretan prihod koji bi bio osnov za oporezivanje. U pogledu prava na imovinu, podnosilac zahtjeva smatra da ne postoji osnovan i razuman razlog za plaćanje sporne takse. Naime, kako ističe, isticanje firme nije u vezi s bilo kakvom protivuslugom koju pruža država/javna vlast pa da bi se moglo smatrati taksom, niti se može dovesti u vezu s ostvarenim prihodom pa da bi se moglo smatrati porezom. Slijedom toga, podnosilac zahtjeva smatra da plaćanje sporne takse nije u srazmjeri s javnim interesom koji, u suštini, i ne postoji. Stoga, kako ističe podnosilac zahtjeva, ne može biti postignuta pravična ravnoteža između nepostojećeg javnog interesa i bilo koje visine ove vrste novčane obaveze. Osim toga, u vezi s pravom na imovinu, podnosilac zahtjeva ukazuje i na mogućnost dvostrukog oporezivanja mnogih obveznika sporne takse, odnosno plaćanje većih poreza po osnovu ostvarenih prihoda i plaćanje sporne takse po osnovu obavljanja određene djelatnosti.

6. U vezi s pravom na imovinu podnosilac zahtjeva dalje navodi da sporna taksa ima formalni zakonski osnov u Zakonu o komunalnim taksama SRBiH (u daljnjem tekstu: sporni zakon), ali ističe da navedeni zakon nije u dovoljnoj mjeri razradio najvažnija pitanja koja se tiču plaćanja sporne takse. Kao primjer navodi da sporni zakon nije propisao kriterije za određivanje visine ove vrste takse, njenu maksimalnu visinu, obveznika, način plaćanja itd. Umjesto toga, prepušteno je da se o svim tim pitanjima odlučuje opštinskim aktima koji ponekad propisuju vrlo visoke iznose sporne takse. Stoga, podnosilac zahtjeva smatra da sporni zakon nije formulisan s dovoljnom tačnošću i preciznošću da bi se omogućila njegova pravična primjena, naročito zato što opštinska vijeća mogu podzakonskim aktima proizvoljno nametnuti nepredvidljive i neprimjerene javne namete.

7. Nadalje, podnosilac zahtjeva ističe da u je Republici Hrvatskoj duže vremena postojala taksa za isticanje firme, koja je kasnije zamijenjena porezom na firmu. Odredbe o navedenoj vrsti poreza na firmu su brisane Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave, koje su u Republici Hrvatskoj stupile na snagu 1. januara 2017. godine. Posebno se ističe da nakon toga u Republici Hrvatskoj ova novčana obaveza nije propisivana relevantnim zakonima, tako da u Republici Hrvatskoj više ne postoji obaveza plaćanja bilo koje vrste davanja za isticanje firme.

8. Podnosilac zahtjeva se poziva i na praksu Ustavnog suda Federacije BiH u predmetima u kojima je razmatrao ustavnost opštinskih, gradskih i kantonalnih propisa koji, takođe, propisuju plaćanje komunalne takse na istaknutu firmu. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva ukazuje na Presudu Ustavnog suda Federacije BiH broj U-15/18 od 7. maja 2019. godine kojom je utvrđena neustavnost Zakona o komunalnim taksama Bosansko-podrinjskog kantona Goražde u dijelu u kojem je propisana komunalna taksa na istaknutu firmu.

b) Predmet povodom kojeg je pokrenut zahtjev

9. Podnosilac zahtjeva navodi da je pred Kantonalnim sudom u Tuzli u toku upravni spor po tužiočevoj tužbi protiv rješenja tuženog ministarstva. Tim rješenjem je odbijena tužiočeva žalba protiv prijave Kantonalne poreske kancelarije Tuzla - Poreska ispostava Lukavac kojom je tužilac obavezan da plati spornu taksu za 2016. godinu. Iz dokumentacije u spisu proizlazi da su novčane obaveze određene, između ostalog, i pozivanjem na član 3 spornog zakona i tarifni broj 1 Odluke o komunalnim taksama ("Službeni glasnik Opštine Lukavac" br. 10/09, 2/10, 3/16 i 10/16; u daljnjem tekstu: Odluka).

c) Informacija Poreske uprave

10. Ustavni sud je od Poreske uprave zatražio da se izjasni da li je sporni zakon na pravnoj snazi i da li se primjenjuje na teritoriji entiteta Federacija BiH. Poreska uprava je navela da njene organizacione jedinice koje

vrše nadzor i kontrolu obračunavanja i plaćanja komunalnih taksi primarno primjenjuju odluke o komunalnim taksama opština ili gradova. Međutim, uvidom u neke odluke opština i gradova konstatovano je da su one donesene na osnovu spornog zakona (navedeno je sedam odluka).

IV. Relevantni propisi

11. Zakon o komunalnim taksama ("Službeni list SRBiH" br. 21/77, 35/88 i 26/89). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst propisa, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Komunalne takse propisuje skupština opštine svojom odlukom.

Član 3.

Komunalne takse moguće [je] propisati za:

1. držanje muzike u ugostiteljskim objektima kao i u ugostiteljskim objektima društvenog standarda;
2. zapremanje trotoara ispred poslovnih prostorija;
3. držanje sredstava za igru (bilijar, karte za igru i sl.) u ugostiteljskim objektima, kao i u ugostiteljskim objektima društvenog standarda;
4. svaku istaknutu firmu;
5. privremeni boravak u hotelima, motelima, prenoćištima, kampovima i kućnoj radinosti (privremeni boravak);
6. objave i oglase istaknute na javnim mjestima;
7. saopštenja, objave i oglase putem mjesnih razglasnih stanica i drugih sličnih sredstava;
8. držanje vitrina radi izlaganja robe van poslovne prostorije;
9. korišćenje prostora za parkiranje automobila i njihovih prikolica, motocikla i bicikla na mjestima koja za to odredi skupština opštine;
10. korišćenje slobodnih površina za kampove, šatore ili drugu privremenu upotrebu;
11. izgradnju građevinskih objekata.

Pod istaknutom firmom, u smislu tačke 4. stav 1. ovog člana, podrazumijeva se svaka oznaka ili natpis koja označava da određeno fizičko ili pravno lice obavlja izvjesnu djelatnost ili zanimanje izuzev oznaka i natpisa na zgradama organa i organizacija društveno-političkih zajednica, državnih organa, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica koje vrše poslove od posebnog društvenog interesa.

[...]

Član 12.

Visina komunalnih taksa ne može se odmjeravati prema vrijednosti predmeta, izvršenom prometu ili ostvarenom prihodu.

Komunalna taksa za istaknutu firmu može se propisivati u različitoj visini zavisno od vrste i mjesta obavljanja djelatnosti.

Skupština opštine može, za određene djelatnosti, propisati komunalnu taksu iz prethodnog stava u dvostruko većem iznosu za firmu istaknutu na objektima koji su registrovani kao spomenici kulture kao i na objektima koji se nalaze u okviru područja koje je proglašeno dobrom kulturno-istorijskog nasljeđa.

Član 14.

Taksa iz tač. 3, 4. i 8. člana 3. ovog zakona plaća se u godišnjem iznosu.

Opštinska uprava društvenih prihoda vrši svake godine, prema stanju na dan 1. januara, popis lica koja podliježu plaćanju takse iz prethodnog stava. Na osnovu podataka dobivenih popisom utvrđuje se rješenjem za svakog taksenog obveznika iznos takse koji treba da plati.

Takseni obveznici iz stava 1. ovog člana plaćaju taksu u roku od 15 dana, računajući od dana dostave rješenja.

12. Odluka o komunalnim taksama sa Tarifom komunalnih такси ("Službeni glasnik Opštine Lukavac" br. 10/09, 2/10, 3/16, 10/16, 8/17, 3/21 i 7/21)

U konkretnom slučaju primjenjuje se neslužbeni prečišćeni tekst Odluke o komunalnim taksama sa Tarifom komunalnih такси ("Službeni glasnik Opštine Lukavac" br. 10/09, 2/10 i 3/16) sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji je važio u vrijeme prijave tužioca za spornu taksu, i kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 2.

Takse se plaćaju za:

- 1. svaku istaknutu firmu,*
- 2. angažovanje žive muzike u hotelima, motelima, diskotekama i drugim ugostiteljskim objektima,*
- 3. održavanje koncerata na otvorenom prostoru,*
- 4. zauzimanje javnih površina ispred poslovnih objekata,*
- 5. postavljanje reklamnih panoa na javnim površinama,*
- 6. isticanje objava, oglasa i saopštenja na posebno određenim i uređenim javnim mjestima,*
- 7. privremeno zauzimanje javnih površina postavljanjem prodajnih stolova (prodaja bižuterije, cvijeća, knjiga, razglednica, čestitki, sezonskog voća i povrća i slično),*
- 8. organizovanje dnevnih i sedmičnih pijaca,*
- 9. organizovanje ljetnjeg i jesenskog vašara,*
- 10. privremeno zauzimanje javnih površina za potrebe građenja (odlaganje građevinskog materijala, štuta i slično),*
- 11. za prekopavanje javnih zelenih površina u svrhu građenja i postavljanja podzemnih instalacija i*
- 12. stubove ulične rasvjete koji su u vlasništvu općine Lukavac, a koriste se za potrebe kablovske televizije.*
- 13. Samostojeći ormarić za montažu telekomunikacijske opreme.*

Član 3.

Mjerila za utvrđivanje visine komunalne takse iz člana 2. tačka 1. ove Odluke su koeficijent položajne pogodnosti, zona u kojoj je firma istaknuta i koeficijent djelatnosti.

Visina komunalne takse se određuje množenjem jedinstvene osnovice komunalne takse sa koeficijentom položajne pogodnosti i koeficijentom djelatnosti.

Osnovica komunalne takse jedinstvena je za sve djelatnosti iz tarifnog broja 1. Tarife i iznosi 200,00 KM uz primjenu ostalih mjerila za utvrđivanje visine komunalne takse.

[...]

Visina komunalne takse utvrđuje se Tarifom такси (u daljem tekstu: tarifa), koja je sastavni dio ove Odluke.

Član 7.

Pravna i fizička lica koja obavljaju djelatnost na osnovu odobrenja nadležne općinske Službe za upravu, dužna su na vidnom mjestu svih prostorija gdje obavljaju djelatnost istaknuti naziv firme.

Pod nazivom firme podrazumijeva se: naziv firme pod kojim je takseni obveznik registrovan kod nadležnog organa, sjedište lica, kao i broj, odnosno, naziv poslovne jedinice, kada se firma ističe na poslovnoj jedinici.

Firma se ističe najkasnije danom početka obavljanja djelatnosti.

TARIFNI BROJ 1.

Za svaku istaknutu firmu, oznaku, obilježje ili natpis na poslovnim i drugim prostorijama i objektima, kojim se označava da određeno pravno ili fizičko lice obavlja izvjesnu djelatnost ili zanimanje, plaća se godišnja taksa u iznosu kako slijedi:

[...]

Ako se pod jednom firmom obavlja više djelatnosti za koje je propisana različita visina takse, taksa se razrezuje i plaća za onu djelatnost za koju je ovom Odlukom propisan najviši iznos takse.

Ako se firma ističe ili objavljuje u toku godine, taksa se obračunava za svaki mjesec poslovanja u tekućoj godini.

Za sve obveznike takse koji posluju u više poslovnih jedinica, taksa se obračunava i naplaćuje za svaku poslovnu jedinicu.

Za obveznike takse koji se bave prevozom roba i putnika taksa se obračunava i naplaćuje za svako registrovano vozilo za obavljanje djelatnosti.

13. Zakon o privrednim društvima ("Službene novine Federacije BiH" br. 81/15 i 75/21) u relevantnom dijelu glasi:

Član 11.

(Pojam)

(1) Firma je ime pod kojim društvo posluje.

(2) Firma se obavezno ističe na poslovnim prostorijama društva.

Član 14.

(Dodatni elementi)

(1) Firma može da sadržava dodatne elemente koji bliže označavaju društvo i sjedište društva.

(2) Društvo može da koristi skraćenu firmu, koja mora da sadržava oznake po kojima se razlikuje od drugih firmi i oznaku oblika društva.

(3) Firma podružnice mora da sadržava punu firmu društva, oznaku da je podružnica i sjedište podružnice.

Član 367. tačka c)

(Kaznene odredbe za društvo)

Za prekršaj kazniće se novčanom kaznom u iznosu od 500,00 KM do 200.000,00 KM društvo koje:

c) ima ili koristi firmu protivno odredbama ovog zakona ili u svojim poslovnim pismima i narudžbama ne navodi sve podatke u skladu s odredbama ovog zakona;

Član 368.

(Kaznene odredbe za odgovorno lice)

Za prekršaj iz člana 367. ovog zakona kazniće se i odgovorno lice u društvu novčanom kaznom u iznosu od 50,00 KM do 20.000,00 KM.

14. Zakon o obrtu i srodnim djelatnostima u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH" broj 75/21) u relevantnom dijelu glasi:

Član 13. st. od (1) do (4)

(Firma obrta)

(1) Firma je ime pod kojim obrt posluje.

(2) Firma sadrži naziv obrta, ime i prezime obrtnika i sjedište obrta, a može sadržavati i posebne oznake.

(3) Firma ne može sadržavati nazive i oznake koje su u suprotnosti sa važećim propisima i međunarodnim konvencijama.

(4) Na firmu obrta primjenjuju se odredbe propisa vezanih za firmu privrednih društava, ako ovim zakonom nije drugačije propisano.

Član 26. tačka a)

(Dužnosti obrtnika i radnika u obavljanju obrta)

Obrtnik i radnik zaposlen kod obrtnika, dužan je:

a) istaknuti firmu na ulazu u sjedište obrta i izdvojene prostore u kojima se obavlja obrt;

Član 78. stav (1) tačka c)

(Prekršaj obrtnika, lica koje obavlja srodnu djelatnost, voditelja i

privremenog radnika)

(1) Novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 KM do 3.000,00 KM kazniće se obrtnik ili lice koje obavlja srodnu djelatnost ako:

c) ne istakne firmu pod kojom obrt ili srodna djelatnost posluje (član 26. stav (1), tačka a));

15. Zakon o registraciji poslovnih subjekata u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH" br. 27/05, 68/05, 43/09, 63/14, 32/19 - odluka USFBiH, 94/20 - rješenje USFBiH i 85/21) u relevantnom dijelu glasi:

Član 11.

Troškovi registracije

Svaki učesnik u postupku za upis u sudski registar snosi svoje troškove.

16. Zakon o komunalnim taksama ("Službene novine KS" broj 8/22). Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 2. stav (1) tačka a) i stav (2)

(Vrste taksi)

(1) Taksa se može utvrditi za:

a) svaku istaknutu firmu,

(2) Izuzetno od stava (1) tačke a) ovog člana taksa se ne plaća za istaknutu firmu do veličine table 200x300 milimetara.

Član 4.

(Isticanje naziva firme)

(1) Pravna i fizička lica koja obavljaju djelatnost na osnovu odobrenja nadležnog organa dužna su na ulazu u ograđeni poslovno-proizvodni prostor ili na ulazu u poslovni objekat ili na ulazu u poslovni prostor gdje obavljaju poslovnu djelatnost istaknuti naziv firme.

(2) Pod nazivom firme podrazumijeva se: naziv firme pod kojim je takseni obveznik registrovan kod nadležnog organa, sjedište lica kao i broj, odnosno naziv poslovne jedinice kada se firma ističe na poslovnoj jedinici.

(3) Istaknutom firmom smatra se oznaka, obilježje ili natpis na radnim i drugim prostorijama, na fasadi građevine u kojoj se nalaze radne prostorije ili van gabarita te građevine, na ulaznim vratima, izlozima/portalima ili unutar izloga radnih prostorija, kojim se označava da određeno pravno ili fizičko lice obavlja izvjesnu djelatnost ili zanimanje.

(4) Ako su, na radnim i drugim prostorijama, na fasadi građevine u kojoj se nalaze radne i druge prostorije ili van gabarita te građevine, istaknuta dva istovjetna imena, istaknutom firmom se smatra samo jedno, a sve

ostalo je u tretmanu reklame.

(5) Firma se ističe najkasnije danom početka obavljanja djelatnosti.

Član 6.

(Utvrđivanje kriterija i visine takse)

(1) Općinsko vijeće će svojom odlukom utvrditi kriterije i visinu takse za obveznike koji su registrovani i/ili posluju na području općine.

(2) Odlukom iz stava (1) ovog člana utvrdiće se i vrsta, rokovi, način plaćanja i oslobađanja od plaćanja takse, u skladu sa ovim zakonom.

(3) Općinsko vijeće je dužno da najkasnije u roku 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donese odluku iz stava (1) ovog člana.

V. Dopustivost

17. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3c) Ustava Bosne i Hercegovine.

18. Član VI/3 Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

c) Ustavni sud ima nadležnost u pitanjima koja mu uputi bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a odnosi se na to da li je zakon na čijoj valjanosti počiva njegova odluka, saglasan sa ovim Ustavom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili djelokruga nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je od značaja za odluku tog suda.

19. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Kantonalni sud u Tuzli (sudija Amira Ferizbegović), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašćeno lice iz člana VI/3c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-5/10 od 26. novembra 2010. godine, tač. 7-14, objavljena u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" broj 37/11). Na zasnivanje nadležnosti Ustavnog suda ne utiče činjenica da je osporen zakon koji je donio zakonodavni organ bivše SRBiH a ne zakonodavni organ/organi Bosne i Hercegovine, koji su konstituisani nakon stupanja na snagu Ustava BiH. Naime, izraz "zakon" iz člana VI/3c) Ustava BiH nije ograničen samo na zakone koji su doneseni nakon stupanja na snagu "ovog ustava", već je bitno da se taj zakon primjenjuje u BiH. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da sporni zakon nije naveden u Uredbi sa zakonskom snagom o preuzimanju i primjenjivanju saveznih zakona ("Službeni list RBiH" br. 2/92 i 6/94) i Zakonu o potvrđivanju uredbi sa zakonskom snagom ("Službeni list RBiH" br. 13/94 i 33/94), kojima je preuzet veliki broj zakona i ostalih propisa iz bivše SFRJ ili SRBiH. U entitetu Republika Srpska Zakon o komunalnim taksama SRBiH prestao se primjenjivati stupanjem na snagu Zakona o komunalnim taksama Republike Srpske iz 2012. godine.

20. Međutim, članom 2 Aneksa II na Ustav BiH propisan je kontinuitet pravnih propisa, odnosno da će svi zakoni, propisi i sudski poslovници, koji su na snazi na teritoriji BiH, u trenutku kada Ustav stupi na snagu, ostati na pravnoj snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti s Ustavom dok drugačije ne odredi nadležni organ vlasti BiH. Ustavni sud zapaža da Parlament Federacije BiH nije proglasio sporni zakon nevažećim, ali zapaža i da su kantonalna zakonodavna tijela donijela zakone o komunalnim taksama kojima je, takođe, propisana taksa na istaknutu firmu. Međutim, kako je to navedeno i u izjašnjenju Poreske uprave, sporni zakon se i dalje primjenjuje u Federaciji BiH (vidi tačku 8 ove odluke). Osim toga, iz spisa predmeta povodom kojeg je podniet zahtjev za ocjenu ustavnosti proizlazi da je novčana obaveza utvrđena i na osnovu osporenih odredbi Zakona o komunalnim taksama SRBiH. Stoga, Ustavni sud smatra da je Zakon o komunalnim taksama SRBiH i dalje na pravnoj snazi, te da je ispunjen ovaj uslov dopustivosti zahtjeva.

21. Imajući u vidu odredbe člana VI/3c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19 stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašćeni subjekat te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19 stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

22. Podnosilac zahtjeva smatra da osporene odredbe nisu u skladu sa članom II/3k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom II/4 Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno čl. 6 i 14 Evropske konvencije u vezi sa članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

23. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

Član II

Ljudska prava i osnovne slobode

3. Nabranjanje prava

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i osnovne slobode iz stava 2 ovog člana, a ona obuhvataju:

[...]

e Pravo na pravičan postupak u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi s krivičnim postupkom.

[...]

k) Pravo na imovinu.

[...]

4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda, predviđenih ovim članom ili međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, obezbijeđeno je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što su pol, rasa, boja, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno i socijalno porijeklo ili povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

24. Član 6 stav 1 i član 14 Evropske konvencije glase:

Član 6. stav 1.

Pravo na pravično suđenje

1. Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obaveza ili krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu da isključe iz cijelog ili dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je, po mišljenju suda, strogo potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.

Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

25. Član 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju glasi:

Zaštita imovine

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim principima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesom, ili da bi obezbijedila plaćanje poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

26. Osporene odredbe spornog zakona glase:

Član 3. stav 1. tačka 4. i stav 2.

Komunalne takse moguće [je] propisati za:

4. svaku istaknutu firmu;

Pod istaknutom firmom, u smislu tačke 4. stav 1. ovog člana, podrazumijeva se svaka oznaka ili natpis koja označava da određeno fizičko ili pravno lice obavlja izvjesnu djelatnost ili zanimanje izuzev oznaka i natpisa

na zgradama organa i organizacija društveno-političkih zajednica, državnih organa, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica koje vrše poslove od posebnog društvenog interesa.

Član 12.

Visina komunalnih taksa ne može se odmjeravati prema vrijednosti predmeta, izvršenom prometu ili ostvarenom prihodu.

Komunalna taksa za istaknutu firmu može se propisivati u različitoj visini zavisno od vrste i mjesta obavljanja djelatnosti.

Skupština opštine može, za određene djelatnosti, propisati komunalnu taksu iz prethodnog stava u dvostruko većem iznosu za firmu istaknutu na objektima koji su registrovani kao spomenici kulture kao i na objektima koji se nalaze u okviru područja koje je proglašeno dobrom kulturno-istorijskog nasljeđa.

Dosadašnja praksa Ustavnog suda

27. Ustavni sud podsjeća na svoju praksu u predmetima iz nadležnosti ocjene ustavnosti akata koji su se ticali takse na istaknutu firmu, ali ne prema odredbama spornog zakona. U Odluci broj U-9/17 od 30. novembra 2017. godine (dostupna na www.ustavisud.ba) Ustavni sud je odbacio kao nedopušten zahtjev Kantonalnog suda u Livnu za ocjenu ustavnosti člana 16 Odluke o komunalnim taksama i tarifi komunalnih taksi Opštine Drvar zbog nenadležnosti za odlučivanje. Naime, u tom predmetu podnosilac zahtjeva nije tražio ocjenu ustavnosti zakona, već ocjenu ustavnosti odluke organa uprave.

28. Pitanje naplate komunalnih taksi na istaknutu firmu Ustavni sud je razmatrao i u postupcima o apelacijama pravnih lica (vidi npr. Ustavni sud, odluke o dopustivosti br. AP-2657/22 od 23. marta 2023. godine i AP-3659/18 od 6. decembra 2018. godine, dostupne na www.ustavisud.ba). U tim odlukama Ustavni sud je zaključio da su navodi o kršenju prava na imovinu očigledno (prima facie) neosnovani, a navodi o kršenju prava na pravično suđenje ratione materiae inkompatibilni s Ustavom Bosne i Hercegovine. Međutim, u navedenim slučajevima naplata komunalnih taksi na istaknutu firmu vršena je na osnovu opštinskih odluka o komunalnim taksama, čija ustavnost nije bila predmet ispitivanja.

Pravo na imovinu

a) Uporedna praksa u vezi sa spornim pitanjem

29. Ustavni sud smatra svrsishodnim ukazati na regulisanje obaveze plaćanja sporne takse u susjednim državama. U Republici Srbiji Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisane su lokalne komunalne takse za isticanje firmi na poslovnom prostoru, tzv. firmarina. Firmarinu ne plaćaju preduzetnici i pravna lica koja su prema zakonu kojim se uređuje računovodstvo razvrstana u "mala pravna lica", izuzev određenih izuzetaka čiji godišnji prihod ne prelazi određeni iznos (izvor: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_lokalne_samouprave.html). U Republici Hrvatskoj Zakonom o lokalnim porezima nije propisana taksa za istaknutu firmu (izvor: <https://www.zakon.hr/z/875/Zakon-o-lokalnim-porezima>). U Crnoj Gori Zakonom o lokalnim komunalnim taksama iz 2019. godine nije propisana taksa za istaknutu firmu (izvor: <https://www.katalogpropisa.me/propisi-crne-gore/zakon-o-lokalnim-komunalnim-taksama-3/>).

30. U entitetu Republika Srpska Zakonom o komunalnim taksama iz 2012. godine bilo je propisano plaćanje komunalne takse za isticanje poslovnog imena pravnog lica ili preduzetnika na poslovnim prostorijama. Međutim, navedena odredba je brisana stupanjem na snagu Zakona o izmjenama Zakona o komunalnim taksama 1. januara 2022. godine.

31. U entitetu Federacija BiH kantonalni i opštinski zakonodavni organi su donijeli propise o naplati komunalne takse na istaknutu firmu. Ustavni sud Federacije BiH je donio niz odluka kojima je utvrdio da odluke opštinskih organa, u dijelu koji se odnosi na naplatu komunalne takse na istaknutu firmu, nisu u skladu s Ustavom Federacije BiH. Kada su u pitanju kantonalni zakoni kojima se reguliše ovo pitanje Ustavni sud Federacije BiH je u Odluci broj U-15/18 od 7. maja 2019. godine utvrdio da odredbe Zakona o komunalnim taksama Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, u dijelu u kojem se propisuje taksa na istaknutu firmu, nisu u skladu s pravom na jednakost koja je zagantovana svim licima u Federaciji BiH.

b) Analiza prava na imovinu

32. Opšti principi za procjenu da li je miješanje u imovinu u skladu sa članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju utvrđeni su u praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud), koju slijedi i Ustavni sud. Prvo se mora utvrditi da li postoji imovina zaštićena članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, a onda da li je došlo do miješanja u takvu imovinu. Zatim, miješanje u pravo na imovinu mora biti

izvršeno "u skladu sa zakonom". Osim toga, miješanje u imovinu mora biti u javnom interesu i mora postojati pravična ravnoteža između javnog interesa i prava na imovinu. Takođe, treba imati u vidu široko polje slobodne procjene koju država uživa kada su u pitanju opšte mjere ekonomske politike ili socijalne strategije, kao i prilikom uobličavanja i sprovođenja politike u oblasti oporezivanja (vidi Evropski sud, Iofil AE protiv Grčke, odluka od 7. septembra 2021. godine, predstavka broj 50598/13, tač. 32-36).

Da li se radi o "imovini" i "miješanju" u smislu člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju

33. U konkretnom slučaju osporenim odredbama spornog zakona propisana obaveza plaćanja komunalne takse na istaknutu firmu je nesporno novčana i pada na teret pravnih ili fizičkih lica koja obavljaju poslovnu djelatnost (obrt). Na osnovu toga, Ustavni sud smatra da u ovom slučaju postoji "imovina" zaštićena članom II/3k) Ustava BiH i članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, kao i da je došlo do miješanja u takvu imovinu.

Zakornitost miješanja

34. U pogledu odgovora na pitanje da li je miješanje u imovinu izvršeno na osnovu zakona, Ustavni sud naglašava da se u konkretnom slučaju radi o ocjeni ustavnosti zakonske odredbe. Znači, miješanje je nesporno propisano zakonom, tj. osporenim odredbama člana 3 stav 1 tačka 4 i stav 2 istog člana i člana 12 spornog zakona. Za potrebe ove odluke Ustavni sud prihvata da osporene odredbe zadovoljavaju standard zakonitosti jer su dostupne i imaju određeni nivo preciznosti. Međutim, Ustavni sud ostavlja mogućnost da se bavi ovim pitanjem nakon ocjene proporcionalnosti miješanja u obimu koji je neophodan.

Postojanje "javnog interesa"

35. Ustavni sud ukazuje da obavezu isticanja firme, kao i obavezu plaćanja komunalne takse na istaknutu firmu imaju pravna i fizička lica koja obavljaju određenu poslovnu djelatnost, tj. obrt (u daljnjem tekstu: poslovni subjekti), i to prema nizu relevantnih zakona donesenih na različitim nivoima (vidi "Relevantne propise", tač. 13-16 ove odluke). Prema tim propisima, poslovni subjekti su obavezni da istaknu firmu nakon što se registruju u skladu s relevantnim zakonom. Svrha ove obaveze isticanja firme je da poslovanje poslovnog subjekta postane vidljivo za javnost (potrošače, poslovne partnere i sl.), kao i za državne organe koji kontrolišu njihovo poslovanje (razne inspekcije). Ustavni sud zapaža da su poslovni subjekti obavezni da istaknu firmu na svojoj adresi na javno vidljivom prostoru (vrata, izlozi, prozori, portali, zidovi i sl.), dakle na prostoru koji je u svojini ili u zakupu poslovnog subjekta. Obaveza isticanja firme se odnosi i na poslovne jedinice (filijale) poslovnog subjekta. Nesumnjivo je da za isticanje firme na poslovnom prostoru nije potrebna posebna dozvola nekog nadležnog organa jer se radi o izvršavanju obaveze propisane zakonom. Propuštanje registracije ili isticanja firme zakonom je sankcionisano kao prekršaj, za koji se izriče novčana kazna poslovnom subjektu i odgovornom licu u poslovnom subjektu, kako je to propisano relevantnim zakonima (vidi tač. 13 i 14 ove odluke). Ustavni sud zapaža i da se ova obaveza ne može poistovjetiti ni s "reklamiranjem" firme jer reklamiranje zavisi isključivo od volje poslovnog subjekta koji, ako želi da se javno reklamira, za to treba platiti odgovarajuću naknadu oglašivaču, što ovdje nije slučaj.

36. S obzirom na sve navedeno, a naročito uzimajući u obzir svrhu isticanja firme poslovnog subjekta - da poslovanje poslovnog subjekta postane vidljivo za javnost, Ustavni sud će poći od pretpostavke da za miješanje u pravo na imovinu u ovom slučaju postoji javni interes. Ipak, Sud će to pitanje pažljivo uzeti u obzir prilikom analize postojanja pravične ravnoteže između propisane obaveze i prava na mirno uživanje imovine.

Proporcionalnost miješanja

37. Ustavni sud najprije zapaža da je nadležni zakonodavac spornu naknadu odredio kao "komunalnu taksu". U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da su takse oblik javnog prihoda i njih naplaćuju državni organi u vezi s pružanjem određenih usluga (npr. taksa za izdavanje građevinske dozvole, taksa za izdavanje izvoda iz matičnih knjiga, taksa za izdavanje izvoda iz raznih registara i sl.). Međutim, u konkretnom slučaju poslovni subjekat za isticanje firme ne dobija nikakvu uslugu od bilo kojeg državnog organa, već samo ispunjava zakonom propisanu obavezu tako što svoju firmu čini vidljivom za javnost, dakle obavezu koju ne može izbjeći. Ustavni sud, takođe, smatra da se ova vrsta naknade ne može izjednačiti ni s taksom kojom se dozvoljava rad poslovnom subjektu. Naime, poslovni subjekti su dužni da prilikom registracije plate taksu za upis u registar kod nadležnog suda ako je poslovni subjekat osnovan prema Zakonu o privrednim društvima ili kod nadležne opštine ako je poslovni subjekat osnovan prema Zakonu o obrtu.

38. Nadalje, podnosilac zahtjeva ističe da se sporna taksa ne može smatrati ni nekim vidom poreza. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da su porezi nepovratni, derivativni prihodi države koji se ubiru na osnovu finansijskog suvereniteta države, za koje se ne daje neposredna protivnaknada. Država ubire poreze u javnom interesu kao novčani prihod prema principu teritorijalnosti. Oporezivanje podrazumijeva oduzimanje jednog dijela dohotka od poreskih obveznika u korist države i javnih organa (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-17/11 od 30. marta 2012. godine, tač. 25 i 26, dostupna na

www.ustavnisud.ba). Imajući u vidu da sporna naknada nije zasnovana na bilo kakvom dohotku ili prihodu koji je poslovni subjekat ostvario na osnovu svog poslovanja, takva se naknada ne može smatrati ni porezom.

39. Dakle, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju radi o sui generis javnom prihodu koji poslovni subjekti plaćaju samo zato da bi ispunili zakonsku obavezu da istaknu firmu na prostoru koji koriste nakon što se registruju. Parlament Federacije BiH nije ni pokušao da opravda ovakvo propisivanje zadiranja u imovinu poslovnih subjekata. Naime, Ustavni sud ističe da ni Predstavnički dom, niti Dom naroda Parlamenta Federacije nisu dostavili izjašnjenje na ovaj zahtjev. Iako Parlament Federacije BiH nije donosilac spornog zakona, on je, kako je već istaknuto, preuzet (vidi tačku 19 ove odluke) i primjenjuje se na teritoriji Federacije BiH. Osim toga, sporni zakon je osnov koji, prema informacijama koje je dostavila Poreska uprava, koriste opštinska i gradska vijeća za donošenje sopstvenih propisa o naplati sporne takse. S druge strane, kako je već rečeno, u Republici Srpskoj zakonodavac je u potpunosti ukinuo obavezu plaćanja takse za isticanje firme, a slična je situacija i u državama u okruženju (vidi tač. 29 i 30 ove odluke).

40. Osim toga, Ustavni sud zapaža da se i visina naknada za spornu taksu može odrediti u vrlo širokom rasponu. Prema Registru taksu i naknada Ministarstva finansija FBiH (<https://tin.fmf.gov.ba>), ove naknade se, u zavisnosti od opštine u kojoj poslovni subjekat radi, godišnje mogu plaćati u rasponu od 5 do čak 15.000 KM, što zavisi od vrste poslovne djelatnosti i zone u kojoj se obavlja djelatnost, ali i od organa koji o tome odlučuje (kanton, opština). Ustavni sud podsjeća da nadležni organi vlasti uživaju široko polje slobodne procjene prilikom uobličavanja i sprovođenja politike u oblasti oporezivanja. Međutim, u konkretnom slučaju radi se o, kako je već rečeno, sui generis javnom prihodu koji nije ni porez ni taksa za uslugu. Upravo zbog toga, Ustavni sud smatra da je polje slobodne procjene u konkretnom slučaju uže. Naime, Ustavni sud ponovo ukazuje da se ne može utvrditi priroda spornih taksu ni razlozi zbog kojih se one naplaćuju, i to u situaciji kada se za njih ne dobija bilo kakva usluga, niti su u vezi s ostvarenim prihodima, te da je praksa naplaćivanja taksu za istaknutu firmu napuštena u Republici Srpskoj i u državama u okruženju. Stoga, Ustavni sud smatra da osporene odredbe daju veoma široko diskreciono ovlašćenje opštinskim, gradskim i kantonalnim vlastima za njihovu ovakvu razradu kroz akte niže pravne snage, a da se za to ne mogu utvrditi prihvatljivi razlozi. Osim toga, ovo za posljedicu može imati i to da se visina sporne takse i kriterijumi na osnovu kojih se ona utvrđuje mogu drastično razlikovati među opštinama, gradovima i kantonima. U nedostatku bilo kakvog drugog obrazloženja Parlamenta Federacije BiH, Ustavni sud ne može utvrditi da postoje razumni i relevantni razlozi zbog kojih bi se moglo zaključiti da je miješanje u pravo na imovinu naplaćivanjem spornih taksu opravdano javnim interesom, odnosno da su osporene odredbe proporcionalne cilju koji se želi postići.

41. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporene odredbe nisu u skladu sa članom II/3k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Ostali navodi

42. Naposljetku, Ustavni sud zapaža da je podnosilac zahtjeva osporio ustavnost osporenih odredbi i s aspekta člana II/4 Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 6 i 14 Evropske konvencije. Međutim, Ustavni sud smatra da, s obzirom na već usvojene zaključke, nema potrebe posebno ispitivati te navode.

VII. Zaključak

43. Ustavni sud zaključuje da član 3 stav 1 tačka 4 i stav 2 istog člana i član 12 Zakona o komunalnim taksama ("Službeni list SRBiH" br. 21/77, 35/88 i 26/89) nisu u skladu sa članom II/3k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

44. Na osnovu člana 59 st. (1) i (2) i člana 61 st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

45. Prema članu VI/5 Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

(Odluka Ustavnog suda BiH, U-11/23 od 18. januara 2024. godine)