

доходак обавезника и то по стопи која се утврђује произвољно, на бази антиципираног дохотка који остварују привредни субјекти који обављају дјелатност у поменутиим областима. Уз то су предмет оваквог опорезивања под номинацијом накнаде средства за рад привредних субјеката који обављају дјелатност од изузетног јавног интереса.

Стога је Уставни суд Федерације заузео становиште да средства за рад привредних субјеката који обављају дјелатност од јавног интереса чије је обављање регулисано државним законом и/или законима Федерације Босне и Херцеговине не могу бити додатно опорезована кантоналним законима, односно не могу се од стране јединице локалне самоуправе прописивати порези, комуналне таксе и друге накнаде уколико за то не постоји овлашћење у закону Босне и Херцеговине или Федерације Босне и Херцеговине.

На основу свега изнесеног, одлучено је као у изреци ове пресуде.

Ову пресуду Уставни суд Федерације донио је једногласно у саставу: др сц. Ката Сењак, председница Суда, Весна Будимир, Мирјана Чучковић, Александра Мартиновић и проф. др Един Муминовић, судије Суда.

Председница  
Уставног суда Федерације  
Босне и Херцеговине  
Др сц. Ката Сењак, с. р.

Број У-34/21  
30. марта 2022. године  
Сарајево

Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине одлучујући о захтеву Премијера Федерације Босне и Херцеговине за оцјену уставности члана 11. став 2. Одлуке о комуналној накнади, на основу члана IV.C.3.10.(2) д) Устава Федерације Босне и Херцеговине, на сједници Суда без јавне расправе, одржаној дана 30.03.2022. године, донио је

### PRESUDU

Утврђује се да члан 11. став 2. Одлуке о комуналној накнади ("Службене новине Општине Маглај", бр. 3/18 и 8/19) није у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине.

Пресуду објавити у "Службеним новинама Федерације БиХ" и "Службеним новинама Општине Маглај".

### Образложење

#### 1. Подносилац захтева и предмет захтева

Премијер Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: подносилац захтева) поднео је број: 01-01-521-1/21 од 23.07.2021. године поднео је Уставном суду Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Уставни суд Федерације) дана 27.07.2021. године захтев за оцјену уставности члана 11. став 2. Одлуке о комуналној накнади (у даљем тексту: оспорена одредба Одлуке), коју је донијело Општинско вјеће Маглај.

#### 2. Странке у поступку

У складу са чланом 39. став 1. Закона о поступку пред Уставним судом Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр.: 6/95 и 37/03) странке у овом уставносудском поступку су: подносилац захтева и Општинско вјеће Маглај, као доносилац оспорене одредбе Одлуке.

#### 3. Битни наводи захтева

Подносилац захтева наводи да оспорена одредба Одлуке није у складу са чланом II.A.2.(1) c) Устава Федерације Босне и Херцеговине којим је прописано да сва лица на територији Федерације Босне и Херцеговине uživaju право на једнакост пред законом. Истиче да се оспореном одредбом Одлуке издвајају власници надземних и подземних инсталација, трафостаница (stubnih и stabilnih), телекомуникационих релеја, базних станца, RTV релеја, који су обавезни платити комуналну накнаду и то на цијелом

подручју Општине Маглај, док сви остали субјекти плаћају комуналну накнаду на уређеном грађевинском земљишту. Различно регулисање питања накнаде у односу на дјелатност коју обавља правно лице, односно издвајање власника подземних и надземних инсталација подразумијева дискриминаторно поступање према одређеним привредним субјектима, нарочито оним који се баве електродистрибутивном дјелатношћу, а који изградњом објеката за дистрибуцију и снабдијевање електричном енергијом још и доприносе уређењу самог грађевинског земљишта, као основи за утврђивање комуналне накнаде. Сматра да је оспорена одредба Одлуке у супротности са чланом 22. ст. 1. и 3. Закона о комуналним дјелатностима ("Службене новине Зеничко-добојског кантона", број: 17/08) којим је одређено да се комунална накнада плаћа само у насељима са уређеним грађевинским земљиштем, а таквим насељем се сматрају насеља опремљена најмање приступном цестом, објектима за снабдијевање електричном енергијом и снабдијевање водом и одвођење отпадних вода. Прописивање плаћања накнаде за одређене привредне субјекте на цијелом подручју једне општине је неспојиво са нормативним садржајем комуналне услуге и накнаде. Nadalje се позива и образлаже одредбе чл. 18. и 22. Закона о комуналним дјелатностима.

Наводи, да када је ријеч о инсталацијама за дистрибуцију електричне енергије путем каблова, у том случају се не ради о кориштењу површине грађевинског земљишта, већ о једнократном заузимању подземног или надземног дијела тог земљишта ради полагања, односно постављања тих инсталација, тако да исте не оптерећују само грађевинско земљиште тј. његову површину, него доприносе његовом уређењу. Истиче да ЈП Електропривреда БиХ д.д. Сарајево, као власник електромереже постављене преко шумског земљишта, на годишњем нивоу плаћа накнаду Министарству за пољопривреду, шумарство и водoprивреду Зеничко-добојског кантона, као и накнаду ЈП Аутоцесте Федерације БиХ за постављену електромережу преко цестовног земљишта. Pored поменутог, када је у питању цестовни појас уз аутопут и брзе цесте, ЈП Електропривреда БиХ д.д. Сарајево плаћа ЈП Цесте Федерације БиХ д.о.о. Сарајево накнаду за постављену електромережу у појасу магистралног пута, док Кантоналној дирекцији за цесте при Министарству за просторно уређење, промет и комуникације и заштиту околине на годишњем нивоу плаћа накнаду за постављену електромережу у појасу регионалног пута. Napominje, да operaterи електромереже нису власници земљишта, а за постављену мережу на годишњем нивоу плаћају накнаду власницима земљишта преко којег су исте постављене.

Подносилац захтева nadalje истиче да Одлука о комуналној накнади ставља у повољнији правни положај и пружа различит правни третман за једну категорију обавезника, док другу категорију правних лица, која заправо не би требала бити одређена као обавезници, третира на битно другачији и неповољнији начин, иако, како то наводи, у конкретном случају не постоји објективно разумно, нити на закону засновано оправдање за такво поступање.

Имајући у виду све напријед наведено подносилац захтева сматра да је правним лицима која се баве производњом и дистрибуцијом електричне енергије повриједено право из члана II.A.2.(1) c) Устава Федерације Босне и Херцеговине који прописује да сва лица на територији Федерације Босне и Херцеговине uživaju право на једнакост пред законом, те с тим у веzi предлаже да Уставни суд Федерације донесе пресуду којом ће утврдити да оспорена одредба Одлуке није у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине.

#### 4. Битни наводи одговора на захтев

У складу са чланом 16. Закона о поступку пред Уставним судом Федерације Босне и Херцеговине, Уставни суд Федерације је актом број: У- 34/21 од 01.09.2021. године затражио од Општинског вјећа Маглај да као друга страна у поступку, достави одговор на захтев за оцјену уставности.

Dana 04.10.2021. godine Opštinsko vijeće Maglaj podneskom broj: 02-45-1-1510-1/21 od 01.10.2021. godine dostavilo je odgovor na zahtjev za ocjenu ustavnosti u kojem navodi da je u cilju zauzimanja stava za davanje odgovora, zatražen odgovor na dostavljeni zahtjev od Službe za urbanizam, geodetske i imovinsko pravne poslove Opštine Maglaj kao obrađivača predmetne Odluke.

U odgovoru se ističe da su navodi podnosioca zahtjeva neosnovani iz više razloga. Zemljište na kojem se nalaze objekti za distribuciju i snabdijevanje električnom energijom je uređeno građevinsko zemljište, koje obavezniku komunalne naknade služi za obavljanje djelatnosti, a kako je to i propisano Zakonom o komunalnim djelatnostima i Odlukom o komunalnoj naknadi. Izgradnjom pomenutih objekata, odnosno postavljanjem nadzemnih i podzemnih instalacija uređuje se zemljište, te je investitor za izvođenje tih radova dužan pribaviti odobrenje i upotrebnu dozvolu i samim tim to zemljište postaje uređeno, a investitor stiče obavezu plaćanja komunalne naknade. Takođe su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva u dijelu da nadzemni i podzemni elektroenergetski objekti prelaze preko šumskog zemljišta ili u cestovnom pojasu magistralne, regionalne ili lokalne ceste kojima upravljaju federalni i kantonalni organi, te da plaćaju obaveze za postavljanje elektromreže preko cestovnog zemljišta. U kontekstu prednjeg, poziva se na odredbe čl. 10. i 11. Odluke o komunalnoj naknadi.

Smatra da nisu osnovani ni navodi podnosioca zahtjeva u dijelu navoda da u skladu sa članom 22. stav 4. Zakona o komunalnim djelatnostima JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo postavljanjem instalacija ne koristi objekat i ne može biti obaveznik plaćanja komunalne naknade. Pomenuto pravno lice za sve objekte na području Opštine Maglaj nakon dobijanja upotrebne dozvole, počinje iste da koristi u smislu distribuiranja električne energije, dakle isti im služe za obavljanje djelatnosti, te su kao takvi u smislu prednje pomenute odredbe Zakona obaveznici plaćanja komunalne naknade.

Imajući u vidu navedeno, Opštinsko vijeće Maglaj smatra da je osporena odredba Odluke u saglasnosti sa odredbom iz člana II.A.2. (1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i da u ovom predmetu nema povrede prava na jednakost.

## 5. Relevantno pravo

### A. Ustav Bosne i Hercegovine

#### Član I

#### Bosna i Hercegovina

#### 4. Kretanje roba, usluga, kapitala i lica

Postoji sloboda kretanja širom Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja, lica, roba, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine. Nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na granici između entiteta.

### B. 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 III. 1. tač. b) i c)

U isključivoj su nadležnosti Federacije:

- b) utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korištenja zemljišta na federalnom nivou,
- c) donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije.

#### 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.

### 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)

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;

### D. Odluka o komunalnoj naknadi

("Službene novine Opštine Maglaj", br. 3/18 i 8/19)

#### Član 1.

Ovom Odlukom utvrđuje se obaveza plaćanja komunalne naknade, način korištenja sredstava ostvarenih od komunalne naknade, obaveznici komunalne naknade, način utvrđivanja visine komunalne naknade, način naplate komunalne naknade, način vođenja ažurne baze podataka o obaveznicima komunalne naknade i način oslobađanja od obaveze plaćanja komunalne naknade.

#### Član 4.

Komunalnu naknadu plaćaju, u naseljima sa uređenim građevinskim zemljištem, vlasnik stambenog, proizvodnog i poslovnog prostora, te građevinskog zemljišta ili korisnik kada je to vlasnik ugovorom ovjerenim od mjerodavne poreske uprave, prenio na korisnika.

Naseljima sa uređenim građevinskim zemljištem, prema stavu 1. ovog člana, smatraju se naselja opremljena najmanje pristupnom cestom, objektima za snabdijevanje električnom energijom i snabdijevanje vodom i odvođenje otpadnih voda prema mjesnim prilikama.

#### Član 10.

Komunalna naknada određuje se za stambeni, proizvodni i prostor za druge privredne djelatnosti prema jedinici mjere izgrađene korisne površine (m<sup>2</sup>), a za otvoreni prostor – skladišta, stovarišta, pijace kao i za drugi otvoreni prostor koji neposredno služi za obavljanje djelatnosti, prema jedinici mjere (m<sup>2</sup>) građevinskog zemljišta, a za nadzemne i podzemne instalacije prema jedinici mjere (m<sup>2</sup>) izgrađene mreže nadzemne i podzemne instalacije u obuhvatu zaštitnog pojasa, za trafo stanice stubne po m<sup>2</sup>, za stabilne po m<sup>2</sup> korisne površine, za telekomunikacione releje po m<sup>2</sup>, bazne stanice po m<sup>2</sup>, RTV releje po m<sup>2</sup>.

#### Član 11. stav 2. – osporena odredba Odluke

Komunalna naknada za nadzemne i podzemne instalacije, trafo stanice (stube i stabilne), telekomunikacione releje, bazne stanice, RTV releje, plaća se na cijelom području Opštine Maglaj.

#### Član 13. stav 1.

Mjesečni iznos komunalne naknade za sve obaveznike komunalne naknade izračunava se množenjem pripadajućeg broja bodova sa vrijednošću boda i korisnom površinom objekta, odnosno površinom zemljišta koje neposredno služi za obavljanje proizvodnje i pružanje usluga.

#### Član 15.

Komunalna naknada je javni prihod Opštine Maglaj. Komunalna naknada uplaćuje se na transakcijski račun budžeta Opštine Maglaj svakog mjeseca, a najkasnije do kraja mjeseca.

## 6. Sudska praksa Ustavnog suda Federacije

Presude br.: U-17/20 od 13.10.2021. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 92/21) i U-18/20 od 13.10.2021. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 93/21).

## 7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Nakon analize navoda iz zahtjeva, odgovora na zahtjev, osporene odredbe Odluke i sa time povezanih odredbi, vezano za relevantne pravne propise, uspostavljenu ustavnosudsku praksu, stajalište ovog suda, te uzimajući u obzir dostupne činjenice i dokaze, utvrđeno je sljedeće:

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

Opštinsko vijeće Maglaj dana 30.03.2018. godine donijelo je Odluku o komunalnoj naknadi, a potom na sjednici održanoj dana 29.04.2019. godine Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnoj naknadi. Članom 1. Odluke o komunalnoj naknadi propisana je obaveza plaćanja komunalne naknade, način korištenja sredstava ostvarenih od komunalne naknade, obaveznici komunalne naknade, način utvrđivanja visine komunalne naknade, način naplate komunalne naknade, način vođenja ažurne baze podataka o obaveznici komunalne naknade i način oslobađanja od obaveze plaćanja komunalne naknade. Članom 2. Odluke propisano je da se iz komunalne naknade obezbjeđuju sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje, te su ista taksativno pobrojana. Članom 12. utvrđeno je da se mjesečni iznos komunalne naknade za sve obaveznike komunalne naknade izračunava množenjem pripadajućeg broja bodova sa vrijednošću boda i korisnom površinom objekta, odnosno površinom zemljišta koje neposredno služi za obavljanje proizvodnje i pružanje usluga. Osporenom odredbom Odluke propisano je da se komunalna naknada za nadzemne i podzemne instalacije, trafo stanice (stubne i stabilne), telekomunikacione releje, bazne stanice, RTV releje, plaća na cijelom području Opštine Maglaj.

Podnosilac zahtjeva ukazuje na činjenicu da je obaveza plaćanja komunalne naknade propisana osporenom odredbom Odluke usmjerena na privredna društva koja vrše tačno određenu djelatnost (snabdijevanja električnom energijom i pružanje usluga mobilne telefonije) u konkretnom slučaju na društva JP Elektroprivreda BiH, d.d. Sarajevo i "BH Telecom" d.d. Sarajevo. Navedena pravna lica obavljaju djelatnost od javnog interesa, čije vršenje djelatnosti iziskuje korištenje složene tehničke infrastrukturne opreme, uređaja i instalacija na odgovarajući način razmještene u prostoru, te korištenje segmenta elektroenergetskog i radiofrekventnog spektra. U tom je pogledu podložno tehničkim, ali i pravnim standardima, te obavezi plaćanja posebnih naknada utvrđenih propisima na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Bosne i Hercegovine.

U kontekstu prednjeg, nužno je napomenuti da prema utvrđenoj sudskoj praksi ovoga suda, vrsta djelatnosti, ne može biti kriterij za propisivanje komunalne naknade, jer je korištenje tog kriterija protivno ustavnoj garanciji jednakosti pred zakonom koja je propisana u članu II.A.2.(1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud Federacije posebno ističe da je komunalna naknada koja je propisana osporenom i drugim odredbama Odluke, zapravo periodična naknada za korištenje uređaja i opreme koji služe za obavljanje registrovane djelatnosti čija je visina određena prema vrsti i karakteru uređaja i opreme, odnosno prema dužini postavljene instalacije. Kao takva ona gubi karakter komunalne naknade kao "naknade koju pravni subjekti plaćaju državnim organima za pružanje neke usluge" i poprima karakter para-fiskalnog nameta, koji je uz to usmjeren samo na privredna društva koja vrše tačno određenu djelatnost, u ovom slučaju

snabdijevanja električnom energijom i pružanje usluga mobilne telefonije.

Ovdje se očigledno radi o djelatnostima čije obavljanje iziskuje razmještanje ogromnog broja uređaja i instalacija u prostoru, pri čemu su svi uvezani u jedinstven sistem. Takav sistem nadilazi opštinske, kantonalne i entitetske granice 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.

S tim u vezi, dana 13.10.2021. godine Ustavni sud Federacije održao je konsultativni sastanak sa ciljem da se preispita, a potom eventualno i precizira odnosno koriguje stanovište tog suda u pogledu sve učestalijeg propisivanja opštinskih komunalnih naknada i taksu na 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. Konstatovano je da nametanje ovakvih naknada, koje se u pravilu naplaćuju po komadu uređaja i opreme ili dužini podzemnih i nadzemnih instalacija i to periodično, gubi karakter jednokratne naknade koju obaveznik plaća na ime neke usluge od strane državnog organa i poprima karakter para-fiskalnog nameta kojim se periodično zahvata u imovinu odnosno dohodak obaveznika i to po stopi koja se utvrđuje proizvoljno, na bazi anticipiranog dohotka koji ostvaruju privredni subjekti koji obavljaju djelatnost u pomenutim oblastima. Uz to su predmet ovakvog oporezivanja pod nominacijom naknade sredstva za rad privrednih subjekata koji obavljaju djelatnost od izuzetnog javnog interesa.

Stoga je Ustavni sud Federacije zauzeo stanovište da sredstva za rad privrednih subjekata koji obavljaju djelatnost od javnog interesa čije je obavljanje regulisano državnim zakonom i/ili zakonima Federacije Bosne i Hercegovine ne mogu biti dodatno oporezovana kantonalnim zakonima, odnosno ne mogu se od strane jedinice lokalne samouprave propisivati porezi, komunalne takse i druge naknade ukoliko za to ne postoji ovlaštenje u zakonu Bosne i Hercegovine ili Federacije Bosne i Hercegovine.

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

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je jednoglasno u sastavu: dr. sc. Kata Senjak, predsjednica Suda, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, Aleksandra Martinović i prof. dr. Edin Muminović, sudije Suda.

Broj U-34/21 30. marta 2022. godine Sarajevo	Predsjednica Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine Dr. sc. <b>Kata Senjak</b> , s. r.
--	---

## REGULATORNA KOMISIJA ZA ENERGIJU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE - FERK

### 725

Na temelju članka 21., članka 37., članka 42., članka 84. i članka 87. stavak (1) i stavak (2) Zakona o električnoj energiji u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 66/13, 94/15, 54/19 i 1/22), članka 20. stavak (2) i članka 27. Zakona o korištenju obnovljivih izvora energije i učinkovite kogeneracije ("Službene novine Federacije BiH", broj