



GRAD LIVNO SLUŽBENI GLASNIK

Gradsko vijeće i Gradonačelnik

Broj 1

Livno, 10. siječnja 2025. godine

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući po predloženom ustavnom pitanju Kantonalnog suda u Livnu u svezi s utvrđivanjem ustavnosti članka 6. Odluke o uvjetima, načinu i visini naknade za postavljanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija u gradu Livno, na temelju članka IV.C.3.10.(4) i članka IV.C.3.11. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici Suda bez javne rasprave održanoj dana 28.11.2024. godine, donio je:

P R E S U D U

Utvrđuje se da članak 6. Odluke o uvjetima, načinu i visini naknade za postavljanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija u gradu Livno ("Službeni glasnik Grada Livno", broj: 1/20), nije sukladan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH" i "Službenom glasniku Grada Livno".

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Kantonalni sud u Livnu (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) dana 8.1.2024. i 25.1.2024. godine, predočio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije), ustavno pitanje u svezi s utvrđivanjem ustavnosti članka 6. Odluke o uvjetima, načinu i visini naknade za postavljanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija u gradu Livno (u daljnjem tekstu: osporena odredba Odluke, odnosno osporena Odluka).

2. Stranke u postupku

Sukladno s člankom 39. stavak 2. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine

Federacije BiH", br.: 6/95 i 37/03), stranke u ovom ustavnosudbenom predmetu su: podnositelj zahtjeva, Grad Livno i JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, kao stranke u sudbenom postupku pred podnositeljem zahtjeva, te Gradsko vijeće Livno, kao donositelj osporene Odluke.

3. Bitni navodi zahtjeva

Prema navodima iz zahtjeva, pred podnositeljem zahtjeva je u tijeku upravni spor broj: 10 o U 005834 22 U, pokrenut po tužbi JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, protiv Rješenja tuženog Gradonačelnika grada Livno, broj: 02-04-5/22 od 21.7.2022. godine, kojim je odbijena žalba tužitelja izjavljena na Rješenje Službe za graditeljstvo, prostorno uređenje i stambeno-komunalne poslove, kojim je utvrđena obveza plaćanja naknade za postavljene instalacije na području Grada Livno za period od 1.1.2022. do 31.12.2022. godine, u paušalnom iznosu od 80.000 KM. Navodi se da je osporenom Odlukom utvrđeno da se propisana naknada odnosi na postavljanje ili popravak podzemnih ili nadzemnih instalacija, ukoliko se od istih ostvaruje prihod, te je na taj način povrijeđeno pravo na jednakost pred zakonom i pravo na imovinu zajamčeno člankom II.A.2.(1) c) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Podnositelj u zahtjevu ističe da propisivanje vrste i visine pristojbi i naknada od strane jedinica lokalne samouprave, mora biti sukladno sa zakonskim rješenjima na državnoj ili federalnoj razini. U svakom slučaju to ne bi smio biti porez, pristojba ili naknada za korištenje sredstava za rad i to naročito onih sredstava za rad koji građanima obezbjeđuje elementarne uvjete za civiliziran život. Prema mišljenju podnositelja zahtjeva osporena Odluka upravo se odnosi na gospodarske subjekte koji obavljaju djelatnost od javnog interesa i značaja, kao što su u konkretnom predmetu telekomunikacije, te kablovska televizija, bežični internet, PTT usluge, s

podzemnim i nadzemnim instalacijama iz ovih oblasti.

Iz navedenih razloga, podnositelj zahtjeva predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da osporena odredba Odluke nije u suglasnosti s člankom II.A.2.(1) c) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije je aktom broj: U-5/24 dana 29.1.2024. godine, a sukladno s člankom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, zatražio od JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, Grada Livno i Gradskog vijeća Livno, da kao stranke u postupku dostave odgovore na navode iz zahtjeva podnositelja.

4.1. Općinsko javno pravobraniteljstvo dostavilo je traženi odgovor (akt broj: U-1/24 od 19.2.2024. godine) u kojem se navodi i elaborira pravni temelj za donošenje osporene Odluke i u tom smislu poziva se na Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br.: 49/06 i 51/09). Smatraju da je osporena Odluka donesena sukladno s navedenim zakonom, te da je kroz upravni postupak svima osiguran jednak tretman i mogućnost učestvovanja u upravnom postupku, kroz poziv za dostavu podataka o dužini postojećih instalacija. Ističe da je iz osporene Odluke vidljivo da naknada za postavljene instalacije na javnim površinama i ostalom zemljištu nije komunalna pristojba, ni porez, niti naknada za korištenje sredstava za rad gospodarskih subjekata koji obavljaju djelatnost od javnog interesa, već naknada za korištenje imovine Grada Livno koju grad kao jedinica lokalne samouprave ima puno pravo i ovlasti propisivati i uređivati svojim odlukama, a što spada i u njegove vlastite nadležnosti. Posebice naglašava da Grad Livno niti jednom svojom odlukom nije polagao pravo niti onemogućavao JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar u korištenju svojih sredstava za rad. Na kraju odgovora ističe, da je tužitelj u sporu odbio dostaviti tražene podatke i kao stranka učestvovati u upravnom postupku donošenja spornog rješenja koje je u cijelosti pravilno i zakonito, te predlaže Ustavnom sudu Federacije da donese presudu kojom će utvrditi da je osporena odredba Odluke sukladna s člankom II.A.2.(1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

4.2. U odgovoru na zahtjev podnositelja koje je dostavilo Gradsko vijeće Livno dana 28.2.2024. godine, se navodi i

citira pravni temelj za donošenje osporene Odluke. U tom smislu poziva se na 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), Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Statut Općine Livno ("Službeni glasnik Općine Livno", broj: 5/08) i Privremenu statutarnu Odluku Grada Livno ("Službeni glasnik Općine Livno", broj: 2/18). Pri tom smatraju da jedinice lokalne samouprave imaju zakonsko ovlaštenje za donošenje odluka o naknadama u okviru izvršavanja svojih utvrđenih nadležnosti. U nastavku odgovora se navodi da JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar za postavljanje instalacija nemaju zakonom propisane dozvole (lokacijsku, građevinsku i upotrebnu), zbog toga Služba za graditeljstvo, prostorno uređenje i stambeno-komunalne poslove ne raspolaže podacima o dužini istih, koje su postavljene na zemljištu u vlasništvu Grada Livno. Mišljenja je da je prilikom donošenja osporene Odluke bilo potrebno utvrditi paušalan iznos godišnje naknade, upravo za slučajeve kada se ne može utvrditi točna dužina postojećih i položenih instalacija ili kada su ti podaci nedostupni ili kada obveznik na traženje ne dostavi podatke. Ukazuje da je Ustavni sud Federacije u svojoj presudi broj: U-25/11 od 13.12.2011. godine utvrdio da je općinska odluka kojom je utvrđivana naknada za korištenje podzemnih i nadzemnih instalacija sukladna sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Iz navedenih razloga predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da je osporena odredba Odluke u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

4.3. JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar nije dostavilo traženi odgovor na zahtjev.

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Članak III.1. b) i c)

U isključivoj su nadležnosti Federacije:

b) utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korištenja zemljišta na federalnoj razini,

c) donošenje propisa o financijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije,

Članak IV.C.3.10. (4)

Ustavni sud odlučuje i o ustavnim pitanjima koja mu predoči Vrhovni sud ili neki kantonalni sud a koja se pojave u tijeku postupka pred tim sudom.

Članak IV.C.3.11.

Kad Vrhovni sud, ili kantonalni sud, u tijeku postupka koji se vodi pred sudom, smatraju da odgovarajući zakon nije sukladan s ovim ustavom, obustavit će postupak i predočiti predmet Ustavnom sudu sukladno s člankom IV.C.10. (3).

Članak VI. A.(1) a)

Odgovornosti grada obuhvaćaju:

- a) financije i poresku politiku, sukladno s federalnim i kantonalnim zakonima,

B. 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)

Članak 13. stavak 1. toč. b) i c) i stavak 4.

Učešće jedinica lokalne samouprave u ostalim javnim prihodima

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

- b) 100% od naknada po osnovi korištenja i uređenja zemljišta;
 - c) naknade i pristojbe sukladno s propisima jedinica lokalne samouprave;
- Općinska vijeća donose propise kojima se utvrđuje visina naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta, kao i visina drugih naknada, novčanih kazni i pristojbi u njihovoj nadležnosti.

C. Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", br.: 49/06 i 51/09)

Članak 13. stavak 1. i stavak 2. alineja 4.

Organ odlučivanja jedinice lokalne samouprave je općinsko vijeće u općini, a gradsko vijeće u gradu (u daljnjem tekstu: vijeće).

Vijeće u okviru svojih nadležnosti:

- donosi propise o porezima, pristojbama, naknadama i doprinosima jedinice lokalne samouprave sukladno sa zakonom;

Članak 36.

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

D. Odluka o uvjetima, načinu i visini naknade za postavljanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija u gradu Livnu

("Službeni glasnik Grada Livno", broj: 1/20)

Članak 1.

Ovom Odlukom utvrđuju se uvjeti, način i visina naknade za postavljanje ili popravak podzemnih ili nadzemnih instalacija na javnim površinama: pločnika, trgova, ulica, parking prostora, parkova, neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta i drugih javnih površina (u daljnjem tekstu: javna površina) i nadzemnih instalacija iznad javnih površina u gradu Livnu kao i na ostalom zemljištu kojim upravlja i raspolaže Grad Livno.

Ova odluka se ne primjenjuje na postavljanje ili popravak podzemnih ili nadzemnih instalacija ukoliko se postavljanje ili popravak vrši u svezi vodovodne mreže, fekalne i oborinske kanalizacije i ostalih instalacija koje služe za pružanje komunalnih usluga sukladno Zakonu o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine HBŽ", broj: 2/06 i 13/17).

Članak 2.

Pravna ili fizička osoba koja radi ostvarivanja svojih poslovnih interesa, odnosno obavljanja djelatnosti ima potrebu za postavljanjem ili popravkom podzemnih instalacija prokopavanjem javne površine odnosno postavljanje nadzemnih instalacija iznad javne površine, obvezna je podnijeti zahtjev za odobrenje Službi za graditeljstvo, prostorno uređenje i stambeno-komunalne poslove Grada Livna (u daljnjem tekstu: Služba).

Članak 5.

Naknada za prokopanu javnu površinu radi postavljanja ili popravke podzemnih ili nadzemnih instalacija utvrđuje se u visini od 20,00 KM po m² prokopane javne površine. Naknada iz prethodnog stavka plaća se jednokratno.

Članak 6. – *Osporena odredba*

Nositelj odobrenja za postavljanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija, ukoliko od istih ostvaruje prihod, obvezan je po završetku radova godišnje plaćati 3,00 KM po metru dužnom instalacije postavljene na javnoj površini ili iznad javne površine u I i II zoni gradskog građevinskog zemljišta, 1,50 KM/m u

III, IV, VI i VII zoni i na ostalim lokacijama na području Grada Livna.

Za postojeće instalacije, za koje se ne može utvrditi točna dužina iste, pravna ili fizička osoba iz članka 2. ove Odluke, obvezna je plaćati godišnju naknadu u paušalnom iznosu od 80.000,00 KM.

Naknada se odnosi na već izgrađene (postojeće) instalacije kao i na novoizgrađene.

Visina naknade iz prethodnog stavka utvrđuje se rješenjem Službe.

6. Sudbena praksa Ustavnog suda Federacije

Presuda br.: U-8/23 od 18.1.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 14/24), U-9/23 od 12.3.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 31/24) i U-49/23 od 23.10.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 98/24).

7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Nakon razmatranja zahtjeva, dostavljenih odgovora na zahtjev i cjelokupne dokumentacije u spisu ovog predmeta, u svjetlu relevantnog prava i uzimajući u obzir ustavnosudbenu praksu ovog suda utvrđeno je kako slijedi.

U smislu članka IV.C.3.10.(4) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva je ovlašten za predočavanje ustavnog pitanja Ustavnom sudu Federacije.

Analizom izloženih činjenica i dokaza sadržanih u spisu ovog ustavnosudbenog predmeta utvrđeno je da se postavljeno ustavno pitanje pojavilo kao prethodno pitanje u upravnom sporu kako je to navedeno u točki 3. obrazloženja ove presude.

Podnositelj zahtjeva osporenu odredbu Odluke osporava sa aspekta povrede članka II.A.2. (1) c) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (pravo na jednakost pred zakonom i pravo na imovinu).

Gradsko vijeće Livno, na sjednici održanoj dana 6.2.2020. godine, donijelo je osporenu Odluku. Iz osporene Odluke proizilazi da su istom propisane tri vrste naknada. Najprije je to jednokratna naknada iz članka 5. Odluke koja je propisana za prokopavanje javne površine radi postavljanja ili popravke podzemnih ili nadzemnih instalacija, koja se utvrđuje po jedinstvenom kriteriju i to u visini od 20,00 KM po m² prokopane javne površine. Druga vrsta naknade je propisana člankom 6. stavkom 1. osporene Odluke i to za nositelje odobrenja za postavljanje ili popravak podzemnih ili nadzemnih instalacija, ukoliko

od istih ostvaruje prihod, koja se plaća i obračunava periodično (godišnje) po metru dužinom postavljene instalacije na javnoj površini ili iznad javne površine u ovisnosti od zone gradskog građevinskog zemljišta na kojem je postavljena. Na kraju tu je i treća vrsta naknade, koju plaćaju pravne ili fizičke osobe koje radi ostvarivanja svojih poslovnih interesa, odnosno obavljanja djelatnosti, imaju potrebu za postavljanjem ili popravkom podzemnih instalacija prokopavanjem javne površine, odnosno postavljanje nadzemnih instalacija iznad javne površine koja se plaća za postojeće instalacije, a za koje se istovremeno ne može utvrditi točna dužina iste i to godišnje u paušalnom iznosu od 80.000,00 KM. Propisane naknade odnose se kako na već izgrađene (postojeće) instalacije, tako i na novoizgrađene. Također, odredbom članka 1. stavak 2. osporene Odluke je utvrđeno da se ista ne primjenjuje na postavljanje ili popravak podzemnih ili nadzemnih instalacija ukoliko se postavljanje ili popravak vrši u svezi vodovodne mreže, fekalne i oborinske kanalizacije i ostalih instalacija koje služe za pružanje komunalnih usluga sukladno sa Zakonom o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine Kantona 10", br.: 2/06 i 13/17).

Analizirajući naprijed spomenute osporene odredbe Odluke, Ustavni sud Federacije je mišljenja da se u vidu naknada propisanih osporenim odredbom Odluke zapravo vrši svojevrsno oporezivanje sredstava za rad nositelja odobrenja, kao i sredstava za rad pravnih ili fizičkih osoba koje postavljaju instalacije radi obavljanja djelatnosti, kako za one instalacije za koje se može utvrditi dužina tako i za one instalacije za koje se ne može utvrditi točna dužina. Prema tome, ovdje se zapravo oporezuje korištenje imovine koja je sredstvo za obavljanje gospodarske djelatnosti. Dakle, jedinica lokalne samouprave periodičnim propisivanjem ovakvih vrsta naknada zapravo vrši svojevrsno oporezivanje sredstava za rad obveznika plaćanja ovih naknada, odnosno oporezuje imovinu fizičkih ili pravnih osoba koja im služi za obavljanje djelatnosti. Ustavni sud Federacije je stava da nema pravnog temelja da se ovakve vrste naknada plaćaju za postavljene nadzemne i podzemne instalacije i to periodično, na godišnjoj ili mjesečnoj razini, na teritoriji jedinica lokalne samouprave čijem stanovništvu i gospodarskim subjektima zapravo služe i kojima se osigurava normalan i funkcionalan život građana.

S tim u svezi treba podsjetiti da je na temelju članka III.1.c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine "donošenje propisa o financijama i financijskim institucijama Federacije i

fiskalna politika Federacije" u isključivoj nadležnosti Federacije. To je i logično, jer je fiskalna politika jedno od najvažnijih sredstava ekonomske politike, a "utvrđivanje ekonomske politike" također je u isključivoj nadležnosti Federacije prema odredbi članka III.1.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Niti jednim zakonom u Federaciji Bosne i Hercegovine nije propisana mogućnost oporezivanja korištenja stalnih sredstava za rad. U tom kontekstu treba posmatrati i odredbu članka 13. stavak 1. točka c) i stavak 4. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno odredbu članka 13. i stavak 2. alineja 4. i članka 36. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da jedinicama lokalne samouprave pripadaju javnih prihodi kao što su naknade i pristojbe sukladno s propisima jedinica lokalne samouprave, te da jedinice lokalne samouprave mogu donositi propise kojima se utvrđuje visina naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta, porezima, pristojbama, naknadama i doprinosima, ali sukladno sa zakonom, što ovdje nije slučaj.

Dakle jedinice lokalne samouprave nemaju ustavni temelj za propisivanje ovakvih vrsta pristojbi/naknada kojima se suštinski zapravo vrši oporezivanje sredstava za rad onih subjekata koji koriste nadzemne i podzemne instalacije. Imajući u vidu naprijed navedeno Ustavni sud Federacije se nije upuštao u ispitivanje povrede prava iz članka II.A.2.(1) c) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Naprijed navedeno se ne odnosi na plaćanje pristojbi/naknada koje se plaćaju za prokopavanje, izmještanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija i samo postavljanje istih, odnosno izgradnju istih, koje naknade/pristojbe se plaćaju jednokratno i koje se odnose na pribavljanje dozvola za građenje objekata, odnosno prokopavanja, izmještanja i postavljanja nadzemnih i podzemnih instalacija na lokalnom zemljištu.

Sama činjenica da se radi o instalacijama koje su postavljene bez odobrenja nadležnih organa nije relevantna za odlučenje u ovom ustavnosudbenom predmetu. Postavljanje ili popravak instalacija na javnim površinama može se vršiti samo po odobrenju za gradnju s točno propisanim uvjetima i potrebnom dokumentacijom, te samo pitanje bespravnog postavljanja instalacija telekomunikacijske mreže nije pitanje koje se rješava pred Ustavnim sudom Federacije. U tom smislu Ustavni sud Federacije podsjeća da je pitanje uvjeta i načina postavljanja, odnosno polaganja podzemnih i nadzemnih instalacija i vodova za različite namjene uređeno odredbama Zakona

o stvarnim pravima ("Službene novine Federacije BiH", br.: 66/13 i 100/13) i Zakona o eksproprijaciji ("Službene novine Federacije BiH", br.: 70/07, 36/19, 25/12, 8/15 i 34/16). Presuda Ustavnog suda Federacije broj: U-25/11 od 13.12.2011. godine, na koju se poziva, u svom odgovoru, donositelj osporene Odluke, nije relevantna u ovom ustavnosudbenom predmetu, jer se ista odnosi na komunalne naknade i kriterije na temelju kojih se utvrđuje visina istih, što u konkretnom predmetu nije slučaj.

Na temelju svega navedenog, odlučeno je kao u izreci ove presude.

Ovu presudu 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.

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: U-5/24
Sarajevo, 28.11.2024. godine

Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine
Aleksandra Martinović

.....

Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине, одлучујући по предоченом уставном питању Кантоналног суда у Ливно у вези са утврђивањем уставности члана 6. Одлуке о условима, начину и висини накнаде за постављање или поправак подземних и надземних инсталација у граду Ливно, на основу члана IV.Ц.3.10.(4) и члана IV.Ц.3.11. Устава Федерације Босне и Херцеговине, на сједници Суда без јавне расправе одржаној дана 28.11.2024. године, донио је:

ПРЕСУДУ

Утврђује се да члан 6. Одлуке о условима, начину и висини накнаде за постављање или поправак подземних и надземних инсталација у граду Ливно ("Службени гласник Града Ливно", број: 1/20), није у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине.

Пресуду објавити у "Службеним новинама Федерације БиХ" и "Службеном гласнику Града Ливно".

Образложење

1. Подносилац захтјева и предмет захтјева

Кантонални суд у Ливну (у даљем тексту: подносилац захтјева) дана 8.1.2024. и 25.1.2024. године предочио је Уставном суду Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Уставни суд Федерације), уставно питање у вези са утврђивањем уставности члана 6. Одлуке о условима, начину и висини накнаде за постављање или поправак подземних и надземних инсталација у граду Ливно (у даљем тексту: оспорена одредба Одлуке, односно оспорена Одлука).

2. Странке у поступку

У складу са чланом 39. став 2. Закона о поступку пред Уставним судом Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр.: 6/95 и 37/03), странке у овом уставносудском предмету су: подносилац захтјева, Град Ливно и ЈП Хрватске телекомуникације д.д. Мостар, као странке у судском поступку пред подносиоцем захтјева, те Градско вијеће Ливно, као доносилац оспорене Одлуке.

3. Битни наводи захтјева

Према наводима из захтјева, пред подносиоцем захтјева је у току управни спор број: 10 о У 005834 22 У, покренут по тужби ЈП Хрватске телекомуникације д.д. Мостар, против Рјешења туженог Градоначелника града Ливно, број: 02-04-5/22 од 21.7.2022. године којим је одбијена жалба тужиоца изјављена на Рјешење Службе за градитељство, просторно уређење и стамбено-комуналне послове, којим је утврђена обавеза плаћања накнаде за постављене инсталације на подручју Града Ливно за период од 1.1.2022. до 31.12.2022. године у паушалном износу од 80.000 КМ. Наводи се да је оспореном Одлуком утврђено да се прописана накнада односи на постављање или поправак подземних или надземних инсталација, уколико се од истих остварује приход, те је на тај начин повријеђено право на једнакост пред законом и право на имовину загарантовано чланом II.A.2.(1) ц) и к) Устава Федерације Босне и Херцеговине.

Подносилац у захтјеви истиче да прописивање врсте и висине такси и накнада, од стране јединица локалне самоуправе, мора бити у складу са законским рјешењима на државном или федералном нивоу. У сваком случају то не би смио бити порез, такса или накнада за коришћење средстава за рад и то нарочито оних средстава за рад који грађанима обезбјеђује елементарне услове за цивилизован живот. Према мишљењу подносиоца захтјева оспорена Одлука управо се односи на привредне субјекте који обављају дјелатност од јавног интереса и значаја, као што су у конкретном предмету телекомуникације, те кабловска телевизија, бежични интернет, ПТТ услуге, са подземним и надземним инсталацијама из ових области.

Из наведених разлога, подносилац захтјева предлаже да Уставни суд Федерације донесе пресуду којом ће утврдити да оспорена одредба Одлуке није у сагласности са чланом II.A.2.(1) ц) и к) Устава Федерације Босне и Херцеговине.

4. Битни наводи одговора на захтјев

Уставни суд Федерације је актом број: У-5/24 дана 29.1.2024. године, а у складу са чланом 16. Закона о поступку пред Уставним судом Федерације Босне и Херцеговине, затражио од ЈП Хрватске телекомуникације д.д. Мостар, Града Ливно и Градског вијећа Ливно, да као странке у поступку доставе одговоре на наводе из захтјева подносиоца.

4.1. Општинско јавно правобранилаштво доставило је тражени одговор (акт број: У-1/24 од 19.2.2024. године) у којем се наводи и елаборира правни основ за доношење оспорене Одлуке и у том смислу позива се на Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр.: 49/06 и 51/09). Сматрају да је оспорена Одлука донесена у складу са наведеним законом, те да је кроз управни поступак свима осигуран једнак третман и могућност учествовања у управном поступку, кроз позив за доставу података о дужини постојећих инсталација. Истиче да је из оспорене Одлуке видљиво да накнада за постављене инсталације на јавним површинама и осталом земљишту није комунална такса, ни порез, нити накнада за коришћење средстава за рад привредних субјеката који обављају дјелатност од јавног

интереса, већ накнада за коришћење имовине Града Ливно коју град као јединица локалне самоуправе има пуно право и овлашћење прописивати и уређивати својим одлукама, а што спада и у његове властите надлежности. Посебно наглашава да Град Ливно нити једном својом одлуком није полагао право нити онемогућавао ЈП Хрватске телекомуникације д.д. Мостар у кориштењу својих средстава за рад. На крају одговора истиче, да је тужилац у спору одбио доставити тражене податке и као странка учествовати у управном поступку доношења спорног рјешења које је у цијелости правилно и законито, те предлаже Уставном суду Федерације да донесе пресуду којом ће утврдити да је оспорена одредба Одлуке у складу са чланом П.А.2.(1) ц) Устава Федерације Босне и Херцеговине.

4.2. У одговору на захтјев подносиоца које је доставило Градско вијеће Ливно дана 28.2.2024. године се наводи и цитира правни основ за доношење оспорене Одлуке. У том смислу позива се на Закон о припадности јавних прихода у Федерацији Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр.: 22/06, 43/08, 22/09, 35/14, 94/15 и 17/22), Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, Статут Општине Ливно ("Службени гласник Општине Ливно", број: 5/08) и Привремену статутарну Одлуку Града Ливно ("Службени гласник Општине Ливно", број: 2/18). При том сматрају да јединице локалне самоуправе имају законско овлашћење за доношење одлука о накнадама у оквиру извршавања својих утврђених надлежности. У наставку одговора се наводи да ЈП Хрватске телекомуникације д.д. Мостар за постављање инсталација немају законом прописане дозволе (локацијску, грађевинску и употребну), због тога Служба за градитељство, просторно уређење и стамбено-комуналне послове не располаже подацима о дужини истих, које су постављене на земљишту у власништву Града Ливно. Мишљења је да је приликом доношења оспорене Одлуке било потребно утврдити паушалан износ годишње накнаде, управо за случајеве када се не може утврдити тачна дужина постојећих и положених инсталација или када су ти подаци недоступни или када обавезник на тражење не достави податке. Указује да је Уставни суд Федерације у својој пресуди број: У-25/11 од 13.12.2011. године утврдио да је општинска одлука којом је утврђивана накнада за коришћење подземних и

надземних инсталација у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине.

Из наведених разлога предлаже да Уставни суд Федерације донесе пресуду којом ће утврдити да је оспорена одредба Одлуке у сагласности са Уставом Федерације Босне и Херцеговине.

4.3. ЈП Хрватске телекомуникације д.д. Мостар није доставило тражени одговор на захтјев.

5. Релевантно право

А. Устав Федерације Босне и Херцеговине

Члан III.1. б) и ц)

У искључивој су надлежности Федерације:

б) утврђивање економске политике, укључујући планирање и обнову, те политику коришћења земљишта на федералном нивоу,

ц) доношење прописа о финансијама и финансијским институцијама Федерације и фискална политика Федерације,

Члан IV.Ц.3.10. (4)

Уставни суд одлучује и о уставним питањима која му предочи Врховни суд или неки кантонални суд а која се појаве у току поступка пред тим судом.

Члан IV.Ц.3.11.

Кад Врховни суд, или кантонални суд, у току поступка који се води пред судом, сматрају да одговарајући закон није у складу са овим уставом, обуставит ће поступак и предочити предмет Уставном суду у складу са чланом IV.Ц.10. (3).

Члан VI.A.(1) а)

Одговорности града обухватају:

б) финансије и пореску политику, у складу са федералним и кантоналним законима,

Б. Закон о припадности јавних прихода у Федерацији Босне и Херцеговине

("Службене новине Федерације БиХ", бр.: 22/06, 43/08, 22/09, 35/14, 94/15 и 17/22)

Члан 13. став 1. тач. б) и ц) и став 4.

Учешће јединица локалне самоуправе у осталим јавним приходима

Поред удјела у расподјели прихода из члана 6. овог Закона, јединицама локалне

самоуправе припадају и други јавни приходи како слиједи:

б) 100% од накнада по основи коришћења и уређења земљишта;

ц) накнаде и таксе у складу са прописима јединица локалне самоуправе;

Општинска вијећа доносе прописе којима се утврђује висина накнада по основу коришћења и уређења земљишта, као и висина других накнада, новчаних казни и такси у њиховој надлежности.

В. Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине

("Службене новине Федерације БиХ", бр.: 49/06 и 51/09)

Члан 13. став 1. и став 2. аLINEЈА 4.

Орган одлучивања јединице локалне самоуправе је општинско вијеће у општини, а градско вијеће у граду (у даљем тексту: вијеће).

Вијеће у оквиру својих надлежности:

- доноси прописе о порезима, таксама, накнадама и доприносима јединице локалне самоуправе у складу са законом;

Члан 36.

У законом прописаним оквирима, јединице локалне самоуправе доносе прописе о накнадама и таксама, као и проведбене прописе о опорезивању.

Г. Одлука о условима, начину и висини накнаде за постављање или поправак подземних и надземних инсталација у граду Ливну

("Службени гласник Града Ливно", број: 1/20)

Члан 1.

Овом Одлуком утврђују се услови, начин и висина накнаде за постављање или поправак подземних или надземних инсталација на јавним површинама: плочника, тргова, улица, паркинг простора, паркова, неизграђеног градског грађевинског земљишта и других јавних површина (у даљем тексту: јавна површина) и надземних инсталација изнад јавних површина у граду Ливну као и на осталом земљишту којим управља и располаже Град Ливно.

Ова одлука се не примјењује на постављање или поправак подземних или надземних инсталација уколико се постављање или поправак врши у вези водоводне мреже, фекалне и оборинске канализације и

осталих инсталација које служе за пружање комуналних услуга у складу са Законом о комуналним дјелатностима ("Народне новине ХБЖ", број: 2/06 и 13/17).

Члан 2.

Правно или физичко лице које ради остваривања својих пословних интереса, односно обављања дјелатности има потребу за постављањем или поправком подземних инсталација прокопавањем јавне површине односно постављање надземних инсталација изнад јавне површине, обавезно је поднијети захтјев за одобрење Служби за градитељство, просторно уређење и стамбено-комуналне послове Града Ливно (у даљем тексту: Служба).

Члан 5.

Накнада за прокопану јавну површину ради постављања или поправке подземних или надземних инсталација утврђује се у висини од 20,00 КМ по м2 прокопане јавне површине.

Накнада из претходног става плаћа се једнократно.

Члан 6. – Оспорена одредба

Носилац одобрења за постављање или поправак подземних и надземних инсталација, уколико од истих остварује приход, обавезан је по завршетку радова годишње плаћати 3,00 КМ по метру дужном инсталације постављене на јавној површини или изнад јавне површине у I и II зони градског грађевинског земљишта, 1,50 КМ/м у III, IV, VI и VII зони и на осталим локацијама на подручју Града Ливно.

За постојеће инсталације, за које се не може утврдити тачна дужина исте, правно или физичко лице из члана 2. ове Одлуке, обавезно је плаћати годишњу накнаду у паушалном износу од 80.000,00 КМ.

Накнада се односи на већ изграђене (постојеће) инсталације као и на новоизграђене.

Висина накнаде из претходног става утврђује се рјешењем Службе.

6. Судска пракса Уставног суда Федерације

Пресуда бр.: У-8/23 од 18.1.2024. године ("Службене новине Федерације БиХ", број: 14/24), У-9/23 од 12.3.2024. године ("Службене новине Федерације БиХ", број: 31/24) и У-49/23 од 23.10.2024. године ("Службене новине Федерације БиХ", број: 98/24).

7. Чињенично стање и став Уставног суда Федерације

Након разматрања захтјева, достављених одговора на захтјев и цијелокупне документације у спису овог предмета, у свјетлу релевантног права и узимајући у обзир уставносудску праксу овог суда утврђено је како слиједи.

У смислу члана IV.Ц.3.10.(4) Устава Федерације Босне и Херцеговине, подносилац захтјева је овлашћен за предочавање уставног питања Уставном суду Федерације.

Анализом изложених чињеница и доказа садржаних у спису овог уставносудског предмета утврђено је да се постављено уставно питање појавило као претходно питање у управном спору како је то наведено у тачки 3. образложења ове пресуде.

Подносилац захтјева оспорену одредбу Одлуке оспорава са аспекта повреде члана II.A.2. (1) ц) и к) Устава Федерације Босне и Херцеговине (право на једнакост пред законом и право на имовину).

Градско вијеће Ливно, на сједници одржаној дана 6.2.2020. године донијело је оспорену Одлуку. Из оспорене Одлуке произилази да су истом прописане три врсте накнада. Најприје је то једнократна накнада из члана 5. Одлуке која је прописана за прокопавање јавне површине ради постављања или поправке подземних или надземних инсталација, која се утврђује по јединственом критерију и то у висини од 20,00 КМ по м2 прокопане јавне површине. Друга врста накнаде је прописана чланом 6. ставом 1. оспорене Одлуке и то за носиоце одобрења за постављање или поправак подземних или надземних инсталација, уколико од истих остварује приход, која се плаћа и обрачунава периодично (годишње) по метру дужном постављене инсталације на јавној површини или изнад јавне површине у зависности од зоне градског грађевинског земљишта на којем је постављена. На крају ту је и трећа врста накнаде, коју плаћају правна или физичка лица која ради остваривања својих пословних интереса, односно обављања дјелатности имају потребу за постављањем или поправком подземних инсталација прокопавањем јавне површине, односно постављање надземних инсталација изнад јавне површине која се плаћа за постојеће инсталације, а за које се истовремено не може утврдити тачна дужина исте и то годишње у паушалном износу од 80.000,00 КМ. Прописане накнаде односе се како на

већ изграђене (постојеће) инсталације, тако и на новоизграђене. Такође, одредбом члана 1. став 2. оспорене Одлуке је утврђено да се иста не примјењује на постављање или поправак подземних или надземних инсталација уколико се постављање или поправак врши у вези водоводне мреже, фекалне и оборинске канализације и осталих инсталација које служе за пружање комуналних услуга у складу са Законом о комуналним дјелатностима ("Народне новине Кантона 10", бр.: 2/Об и 13/17).

Анализирајући напријед споменуте оспорене одредбе Одлуке, Уставни суд Федерације је мишљења да се у виду накнада прописаних оспореном одредбом Одлуке заправо врши својеврсно опорезивање средстава за рад носиоца одобрења, као и средстава за рад правних или физичких лица која постављају инсталације ради обављања дјелатности, како за оне инсталације за које се може утврдити дужина тако и за оне инсталације за које се не може утврдити тачна дужина. Према томе, овдје се заправо опорезује коришћење имовине која је средство за обављање привредне дјелатности. Дакле, јединица локалне самоуправе периодичним прописивањем оваквих врста накнада заправо врши својеврсно опорезивање средстава за рад обавезника плаћања ових накнада, односно опорезује имовину физичких или правних лица која им служи за обављање дјелатности. Уставни суд Федерације је става да нема правног основа да се овакве врсте накнада плаћају за постављене надземне и подземне инсталације и то периодично, на годишњем или мјесечном нивоу, на територији јединица локалне самоуправе чијем становништву и привредним субјектима заправо служе и којима се осигурава нормалан и функционалан живот грађана. С тим у вези треба подсјетити да је на основу члана III.1.ц) Устава Федерације Босне и Херцеговине "доношење прописа о финансијама и финансијским институцијама Федерације и фискална политика Федерације" у искључивој надлежности Федерације. То је и логично, јер је фискална политика једно од најважнијих средстава економске политике, а "утврђивање економске политике" такође је у искључивој надлежности Федерације према одредби члана III.1.б) Устава Федерације Босне и Херцеговине.

Нити једним законом у Федерацији Босне и Херцеговине није прописана могућност опорезивања коришћења сталних средстава за рад. У том контексту треба посматрати и одредбу члана 13. став 1. тачка ц) и став 4.

Закон о припадности јавних прихода у Федерацији Босне и Херцеговине, односно одредбу члана 13. и став 2. алинеја 4. и члана 36. Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине, којим је прописано да јединицама локалне самоуправе припадају јавних приходи као што су накнаде и таксе у складу са прописима јединица локалне самоуправе, те да јединице локалне самоуправе могу доносити прописе којима се утврђује висина накнада по основу коришћења и уређења земљишта, порезима, таксама, накнадама и доприносима, али у складу са законом, што овдје није случај.

Дакле јединице локалне самоуправе немају уставни основ за прописивање оваквих врста такси/накнада којима се суштински заправо врши опорезивање средстава за рад оних субјеката који користе надземне и подземне инсталације. Имајући у виду напријед наведено Уставни суд Федерације се није упуштао у испитивање повреде права из члана II.A.2.(1) ц) и к) Устава Федерације Босне и Херцеговине.

Напријед наведено се не односи на плаћање такси/накнада које се плаћају за прокопавање, измјештање или поправак подземних и надземних инсталација и само постављање истих, односно изградњу истих, које накнаде/таксе се плаћају једнократно и које се односе на прибављање дозвола за грађење објеката, односно прокопавања, измјештања и постављања надземних и подземних инсталација на локалном земљишту.

Сама чињеница да се ради о инсталацијама које су постављене без одобрења надлежних органа није релевантна за одлучење у овом уставносудском предмету. Постављање или поправак инсталација на јавним површинама може се вршити само по одобрењу за градњу са тачно прописаним условима и потребном документацијом, те само питање бесправног постављања инсталација телекомуникационе мреже није питање које се рјешава пред Уставним судом Федерације. У том смислу Уставни суд Федерације подсећа да је питање услова и начина постављања, односно полагања подземних и надземних инсталација и водова за различите намјене уређено одредбама Закона о стварним правима ("Службене новине Федерације БиХ", бр.: 66/13 и 100/13) и Закона о експропријацији ("Службене новине Федерације БиХ", бр.: 70/07, 36/19, 25/12, 8/15 и 34/16).

Пресуда Уставног суда Федерације број: У-25/11 од 13.12.2011. године, на коју се позива, у свом одговору, доносилац

оспорене Одлуке, није релевантна у овом уставносудском предмету, јер се иста односи на комуналне накнаде и критерије на основу којих се утврђује висина истих, што у конкретном предмету није случај.

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

Ову пресуду Уставни суд Федерације донио је у саставу: Александра Мартиновић, предсједница 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.

Босна и Херцеговина
ФЕДЕРАЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
УСТАВНИ СУД
ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Број: У-5/24
Сарајево, 28.11.2024. године

Предсједница
Уставног суда Федерације
Босне и Херцеговине
Александра Мартиновић

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući po predloženom ustavnom pitanju Kantonalnog suda u Livnu u vezi sa utvrđivanjem ustavnosti člana 6. Odluke o uslovima, načinu i visini naknade za postavljanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija u gradu Livno, na osnovu člana IV.C.3.10.(4) i člana IV.C.3.11. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici Suda bez javne rasprave održanoj dana 28.11.2024. godine, donio je:

P R E S U D U

Utvrđuje se da član 6. Odluke o uslovima, načinu i visini naknade za postavljanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija u gradu Livno ("Službeni glasnik Grada Livno", broj: 1/20), nije u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH" i "Službenom glasniku Grada Livno".

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Kantonalni sud u Livnu (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva) dana 8.1.2024. i 25.1.2024. godine predočio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije), ustavno pitanje u vezi sa utvrđivanjem ustavnosti člana 6. Odluke o uslovima, načinu i visini naknade za postavljanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija u gradu Livno (u daljem tekstu: osporena odredba Odluke, odnosno osporena Odluka).

2. Stranke u postupku

U skladu sa članom 39. stav 2. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br.: 6/95 i 37/03), stranke u ovom ustavnosudskom predmetu su: podnosilac zahtjeva, Grad Livno i JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, kao stranke u sudskom postupku pred podnosiocem zahtjeva, te Gradsko vijeće Livno, kao donosilac osporene Odluke.

3. Bitni navodi zahtjeva

Prema navodima iz zahtjeva, pred podnosiocem zahtjeva je u toku upravni spor broj: 10 o U 005834 22 U, pokrenut po tužbi JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, protiv Rješenja tuženog Gradonačelnika grada Livno, broj: 02-04-5/22 od 21.7.2022. godine kojim je odbijena žalba tužioca izjavljena na Rješenje Službe za graditeljstvo, prostorno uređenje i stambeno-komunalne poslove, kojim je utvrđena obaveza plaćanja naknade za postavljene instalacije na području Grada Livno za period od 1.1.2022. do 31.12.2022. godine u paušalnom iznosu od 80.000 KM. Navodi se da je osporenim Odlukom utvrđeno da se propisana naknada odnosi na postavljanje ili popravak podzemnih ili nadzemnih instalacija, ukoliko se od istih ostvaruje prihod, te je na taj način povrijeđeno pravo na jednakost pred zakonom i pravo na imovinu zagarantovano članom II.A.2.(1) c) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Podnosilac u zahtjevu ističe da propisivanje vrste i visine taksi i naknada, od strane jedinica lokalne samouprave, mora biti u skladu sa zakonskim rješenjima na državnom ili federalnom nivou. U svakom slučaju to ne bi smio biti porez, taksa ili naknada za korištenje sredstava za rad i to naročito onih sredstava za rad koji građanima obezbjeđuje elementarne uslove za civilizovan život. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva osporena Odluka upravo se odnosi na privredne subjekte koji obavljaju djelatnost od javnog interesa i značaja, kao što

su u konkretnom predmetu telekomunikacije, te kablovska televizija, bežični internet, PTT usluge, sa podzemnim i nadzemnim instalacijama iz ovih oblasti.

Iz navedenih razloga, podnosilac zahtjeva predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da osporena odredba Odluke nije u saglasnosti sa članom II.A.2.(1) c) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije je aktom broj: U-5/24 dana 29.1.2024. godine, a u skladu sa članom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, zatražio od JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, Grada Livno i Gradskog vijeća Livno, da kao stranke u postupku dostave odgovore na navode iz zahtjeva podnosioca.

4.1. Opštinsko javno pravobranilaštvo dostavilo je traženi odgovor (akt broj: U-1/24 od 19.2.2024. godine) u kojem se navodi i elaborira pravni osnov za donošenje osporene Odluke i u tom smislu poziva se na Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br.: 49/06 i 51/09). Smatraju da je osporena Odluka donesena u skladu sa navedenim zakonom, te da je kroz upravni postupak svima osiguran jednak tretman i mogućnost učestvovanja u upravnom postupku, kroz poziv za dostavu podataka o dužini postojećih instalacija. Ističe da je iz osporene Odluke vidljivo da naknada za postavljene instalacije na javnim površinama i ostalom zemljištu nije komunalna taksa, ni porez, niti naknada za korištenje sredstava za rad privrednih subjekata koji obavljaju djelatnost od javnog interesa, već naknada za korištenje imovine Grada Livno koju grad kao jedinica lokalne samouprave ima puno pravo i ovlaštenje propisivati i uređivati svojim odlukama, a što spada i u njegove vlastite nadležnosti. Posebno naglašava da Grad Livno niti jednom svojom odlukom nije polagao pravo niti onemogućavao JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar u korištenju svojih sredstava za rad. Na kraju odgovora ističe, da je tužilac u sporu odbio dostaviti tražene podatke i kao stranka učestvovati u upravnom postupku donošenja spornog rješenja koje je u cijelosti pravilno i zakonito, te predlaže Ustavnom sudu Federacije da donese presudu kojom će utvrditi da je osporena odredba Odluke u skladu sa članom II.A.2.(1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

4.2. U odgovoru na zahtjev podnosioca koje je dostavilo Gradsko vijeće Livno dana 28.2.2024. godine se navodi i citira pravni osnov za donošenje osporene Odluke. U tom smislu poziva se na 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), Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Statut Opštine Livno ("Službeni glasnik Opštine Livno", broj: 5/08) i Privremenu statutarnu Odluku Grada Livno ("Službeni glasnik Opštine Livno", broj: 2/18). Pri tom smatraju da jedinice lokalne samouprave imaju zakonsko ovlaštenje za donošenje odluka o naknadama u okviru izvršavanja svojih utvrđenih nadležnosti. U nastavku odgovora se navodi da JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar za postavljanje instalacija nemaju zakonom propisane dozvole (lokacijsku, građevinsku i upotrebnu), zbog toga Služba za graditeljstvo, prostorno uređenje i stambeno-komunalne poslove ne raspolaže podacima o dužini istih, koje su postavljene na zemljištu u vlasništvu Grada Livno. Mišljenja je da je prilikom donošenja osporene Odluke bilo potrebno utvrditi paušalan iznos godišnje naknade, upravo za slučajeve kada se ne može utvrditi tačna dužina postojećih i položenih instalacija ili kada su ti podaci nedostupni ili kada obaveznik na traženje ne dostavi podatke. Ukazuje da je Ustavni sud Federacije u svojoj presudi broj: U-25/11 od 13.12.2011. godine utvrdio da je opštinska odluka kojom je utvrđivana naknada za korištenje podzemnih i nadzemnih instalacija u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Iz navedenih razloga predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da je osporena odredba Odluke u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

4.3. JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar nije dostavilo traženi odgovor na zahtjev.

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član III.1. 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. (4)

Ustavni sud odlučuje i o ustavnim pitanjima koja mu predoči Vrhovni sud ili neki kantonalni sud a koja se pojave u toku postupka pred tim sudom.

Član IV.C.3.11.

Kad Vrhovni sud, ili kantonalni sud, u toku postupka koji se vodi pred sudom, smatraju da odgovarajući zakon nije u skladu sa ovim ustavom, obustavit će postupak i predočiti predmet Ustavnom sudu u skladu sa članom IV.C.10. (3).

Član VI.A.(1) a)

Odgovornosti grada obuhvataju:

c) finansije i poresku politiku, u skladu sa federalnim i kantonalnim zakonima,

B. 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. tač. b) i 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:

b) 100% od naknada po osnovi korištenja i uređenja zemljišta;

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.

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

("Službene novine Federacije BiH", br.: 49/06 i 51/09)

Član 13. stav 1. i stav 2. alineja 4.

Organ odlučivanja jedinice lokalne samouprave je opštinsko vijeće u opštini, a gradsko vijeće u gradu (u daljem tekstu: vijeće).

Vijeće u okviru svojih nadležnosti:

- donosi propise o porezima, taksama, naknadama i doprinosima jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom;

Član 36.

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

D. Odluka o uslovima, načinu i visini naknade za postavljanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija u gradu Livnu

("Službeni glasnik Grada Livno", broj: 1/20)

Član 1.

Ovom Odlukom utvrđuju se uslovi, način i visina naknade za postavljanje ili popravak podzemnih ili nadzemnih instalacija na javnim površinama: pločnika, trgova, ulica, parking prostora, parkova, neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta i drugih javnih površina (u daljem tekstu: javna površina) i nadzemnih instalacija iznad javnih površina u gradu Livnu kao i na ostalom zemljištu kojim upravlja i raspolaze Grad Livno.

Ova odluka se ne primjenjuje na postavljanje ili popravak podzemnih ili nadzemnih instalacija ukoliko se postavljanje ili popravak vrši u vezi vodovodne mreže, fekalne i oborinske kanalizacije i ostalih instalacija koje služe za pružanje komunalnih usluga u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine HBŽ", broj: 2/06 i 13/17).

Član 2.

Pravno ili fizičko lice koje radi ostvarivanja svojih poslovnih interesa, odnosno obavljanja djelatnosti ima potrebu za postavljanjem ili popravkom podzemnih instalacija prokopavanjem javne površine odnosno postavljanje nadzemnih instalacija iznad javne površine, obavezno je podnijeti zahtjev za odobrenje Službi za graditeljstvo, prostorno uređenje i stambeno-komunalne poslove Grada Livna (u daljem tekstu: Služba).

Član 5.

Naknada za prokopanu javnu površinu radi postavljanja ili popravke podzemnih ili nadzemnih instalacija utvrđuje se u visini od 20,00 KM po m² prokopane javne površine. Naknada iz prethodnog stava plaća se jednokratno.

Član 6. – *Osporena odredba*

Nosilac odobrenja za postavljanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija, ukoliko od

istih ostvaruje prihod, obavezan je po završetku radova godišnje plaćati 3,00 KM po metru dužnom instalacije postavljene na javnoj površini ili iznad javne površine u I i II zoni gradskog građevinskog zemljišta, 1,50 KM/m u III, IV, VI i VII zoni i na ostalim lokacijama na području Grada Livna.

Za postojeće instalacije, za koje se ne može utvrditi tačna dužina iste, pravno ili fizičko lice iz člana 2. ove Odluke, obavezno je plaćati godišnju naknadu u paušalnom iznosu od 80.000,00 KM.

Naknada se odnosi na već izgrađene (postojeće) instalacije kao i na novoizgrađene.

Visina naknade iz prethodnog stava utvrđuje se rješenjem Službe.

6. Sudska praksa Ustavnog suda Federacije

Presuda br.: U-8/23 od 18.1.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 14/24), U-9/23 od 12.3.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 31/24) i U-49/23 od 23.10.2024. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 98/24).

7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Nakon razmatranja zahtjeva, dostavljenih odgovora na zahtjev i cjelokupne dokumentacije u spisu ovog predmeta, u svjetlu relevantnog prava i uzimajući u obzir ustavnosudsku praksu ovog suda utvrđeno je kako slijedi.

U smislu člana IV.C.3.10.(4) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva je ovlašten za predočavanje ustavnog pitanja Ustavnom sudu Federacije.

Analizom izloženih činjenica i dokaza sadržanih u spisu ovog ustavnosudskog predmeta utvrđeno je da se postavljeno ustavno pitanje pojavilo kao prethodno pitanje u upravnom sporu kako je to navedeno u tački 3. obrazloženja ove presude.

Podnosilac zahtjeva osporenu odredbu Odluke osporava sa aspekta povrede člana II.A.2. (1) c) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (pravo na jednakost pred zakonom i pravo na imovinu).

Gradsko vijeće Livno, na sjednici održanoj dana 6.2.2020. godine donijelo je osporenu Odluku. Iz osporene Odluke proizilazi da su istom propisane tri vrste naknada. Najprije je to jednokratna naknada iz člana 5. Odluke koja je propisana za prokopavanje javne površine radi postavljanja ili popravke podzemnih ili

nadzemnih instalacija, koja se utvrđuje po jedinstvenom kriteriju i to u visini od 20,00 KM po m² prokopane javne površine. Druga vrsta naknade je propisana članom 6. stavom 1. osporene Odluke i to za nosioce odobrenja za postavljanje ili popravak podzemnih ili nadzemnih instalacija, ukoliko od istih ostvaruje prihod, koja se plaća i obračunava periodično (godišnje) po metru dužnom postavljene instalacije na javnoj površini ili iznad javne površine u zavisnosti od zone gradskog građevinskog zemljišta na kojem je postavljena. Na kraju tu je i treća vrsta naknade, koju plaćaju pravna ili fizička lica koja radi ostvarivanja svojih poslovnih interesa, odnosno obavljanja djelatnosti imaju potrebu za postavljanjem ili popravkom podzemnih instalacija prokopavanjem javne površine, odnosno postavljanje nadzemnih instalacija iznad javne površine koja se plaća za postojeće instalacije, a za koje se istovremeno ne može utvrditi tačna dužina iste i to godišnje u paušalnom iznosu od 80.000,00 KM. Propisane naknade odnose se kako na već izgrađene (postojeće) instalacije, tako i na novoizgrađene. Takođe, odredbom člana 1. stav 2. osporene Odluke je utvrđeno da se ista ne primjenjuje na postavljanje ili popravak podzemnih ili nadzemnih instalacija ukoliko se postavljanje ili popravak vrši u vezi vodovodne mreže, fekalne i oborinske kanalizacije i ostalih instalacija koje služe za pružanje komunalnih usluga u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine Kantona 10", br.: 2/06 i 13/17).

Analizirajući naprijed spomenute osporene odredbe Odluke, Ustavni sud Federacije je mišljenja da se u vidu naknada propisanih osporenim odredbom Odluke zapravo vrši svojevrsno oporezivanje sredstava za rad nosioca odobrenja, kao i sredstava za rad pravnih ili fizičkih lica koji postavljaju instalacije radi obavljanja djelatnosti, kako za one instalacije za koje se može utvrditi dužina tako i za one instalacije za koje se ne može utvrditi tačna dužina. Prema tome, ovdje se zapravo oporezuje korištenje imovine koja je sredstvo za obavljanje privredne djelatnosti. Dakle, jedinica lokalne samouprave periodičnim propisivanjem ovakvih vrsta naknada zapravo vrši svojevrsno oporezivanje sredstava za rad obaveznika plaćanja ovih naknada, odnosno oporezuje imovinu fizičkih ili pravnih lica koja im služi za obavljanje djelatnosti. Ustavni sud Federacije je stava da nema pravnog osnova da se ovakve vrste naknada plaćaju za postavljene nadzemne i podzemne instalacije i to periodično, na godišnjem ili mjesečnom nivou, na teritoriji jedinica lokalne samouprave čijem stanovništvu i privrednim subjektima zapravo

služe i kojima se osigurava normalan i funkcionalan život građana.

S tim u vezi treba podsjetiti da je na osnovu člana III.1.c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine "donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije" u isključivoj nadležnosti Federacije. To je i logično, jer je fiskalna politika jedno od najvažnijih sredstava ekonomske politike, a "utvrđivanje ekonomske politike" takođe je u isključivoj nadležnosti Federacije prema odredbi člana III.1.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Niti jednim zakonom u Federaciji Bosne i Hercegovine nije propisana mogućnost oporezivanja korištenja stalnih sredstava za rad. U tom kontekstu treba posmatrati i odredbu člana 13. stav 1. tačka c) i stav 4. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno odredbu člana 13. i stav 2. alineja 4. i člana 36. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da jedinicama lokalne samouprave pripadaju javnih prihodi kao što su naknade i takse u skladu sa propisima jedinica lokalne samouprave, te da jedinice lokalne samouprave mogu donositi propise kojima se utvrđuje visina naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta, porezima, taksama, naknadama i doprinosima, ali u skladu sa zakonom, što ovdje nije slučaj.

Dakle jedinice lokalne samouprave nemaju ustavni osnov za propisivanje ovakvih vrsta taksi/naknada kojima se suštinski zapravo vrši oporezivanje sredstava za rad onih subjekata koji koriste nadzemne i podzemne instalacije. Imajući u vidu naprijed navedeno Ustavni sud Federacije se nije upuštao u ispitivanje povrede prava iz člana II.A.2.(1) c) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Naprijed navedeno se ne odnosi na plaćanje taksi/naknada koje se plaćaju za prokopavanje, izmještanje ili popravak podzemnih i nadzemnih instalacija i samo postavljanje istih, odnosno izgradnju istih, koje naknade/takse se plaćaju jednokratno i koje se odnose na pribavljanje dozvola za građenje objekata, odnosno prokopavanja, izmještanja i postavljanja nadzemnih i podzemnih instalacija na lokalnom zemljištu.

Sama činjenica da se radi o instalacijama koje su postavljene bez odobrenja nadležnih organa nije relevantna za odlučenje u ovom ustavnosudskom predmetu. Postavljanje ili popravak instalacija na javnim površinama može se vršiti samo po odobrenju za gradnju sa tačno propisanim uslovima i potrebnom dokumentacijom, te samo pitanje bespravnog postavljanja instalacija telekomunikacione mreže nije pitanje koje se rješava pred

Ustavnim sudom Federacije. U tom smislu Ustavni sud Federacije podsjeća da je pitanje uslova i načina postavljanja, odnosno polaganja podzemnih i nadzemnih instalacija i vodova za različite namjene uređeno odredbama Zakona o stvarnim pravima ("Službene novine Federacije BiH", br.: 66/13 i 100/13) i Zakona o eksproprijaciji ("Službene novine Federacije BiH", br.: 70/07, 36/19, 25/12, 8/15 i 34/16).

Presuda Ustavnog suda Federacije broj: U-25/11 od 13.12.2011. godine, na koju se poziva, u svom odgovoru, donosilac osporene Odluke, nije relevantna u ovom ustavnosudskom predmetu, jer se ista odnosi na komunalne naknade i kriterije na osnovu kojih se utvrđuje visina istih, što u konkretnom predmetu nije slučaj.

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

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

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: U-5/24
Sarajevo, 28.11.2024. godine

Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine
Aleksandra Martinović

.....
K A Z A L O
.....

USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I
HERCEGOVINE
.....

Presuda Broj: U-5/24 (Hrvatski jezik) str. 1
Пресуда Број: У-5/24 (Српски језик) str. 5
Presuda Broj: U-5/24 (Bosanski jezik) str. 10