

USTAVNI SUD FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

1577

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, Milana Dunovića za rješavanje spora između Federalnog ministarstva financija/Federalnog ministarstva finansija i Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine sa jedne strane, te Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sa druge strane i ocjenu ustavnosti Poziva poreznim obavezniciima koji ostvaruju prihode iz inostranstva objavljenog na službenoj internet stranici Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine dana 12.07.2018. godine, na osnovu člana 26. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03), u vezi sa članom 41. stav 1. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 40/10 i 18/16), na sjednici održanoj dana 15.10.2019. godine, donio je

RJEŠENJE

Odbacuje se zahtjev potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, Milana Dunovića za rješavanje spora između Federalnog ministarstva financija/Federalnog ministarstva finansija i Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine sa jedne strane, te Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sa druge strane jer podnosilac zahtjeva nije ovlašteno lice za pokretanje postupka za rješavanje ovog spora.

Odbacuje se zahtjev potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, Milana Dunovića za ocjenu ustavnosti Poziva poreznim obavezniciima koji ostvaruju prihode iz inostranstva, objavljenog na službenoj internet stranici Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine dana 12.07.2018. godine, jer Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine nije nadležan za odlučivanje.

Rješenje objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH".

Obrazloženje

1. Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Potpredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine, Milan Dunović (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva) podneskom broj 03-01-2-137-1/19 od 09.05.2019. godine podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za rješavanje spora između Federalnog ministarstva financija/Federalnog ministarstva finansija (u daljem tekstu: Federalno ministarstvo) i Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Porezna uprava Federacije) sa jedne strane, te Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sa druge strane. Predmetnim zahtjevom se traži i ocjena ustavnosti Poziva poreznim obavezniciima koji ostvaruju prihode iz inostranstva objavljenog na službenoj internet stranici Porezne uprave Federacije dana 12.07.2018. godine (u daljem tekstu: Poziv) sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Istog dana podnosilac zahtjeva je Ustavnom sudu Federacije aktom broj 03-01-2-137-2/19 podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi se privremeno obustavila primjena Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dohodak ("Službene novine Federacije BiH", broj 30/18, u daljem tekstu: Pravilnik), te s tim u vezi i primjena Poziva.

Podnosilac zahtjeva je dana 30.05.2019. godine, aktom broj 03-01-2-137-7/19 Ustavnom sudu Federacije podnio Dopunu zahtjeva.

2. Bitni navodi zahtjeva

Podnosilac zahtjeva u dijelu zahtjeva koji se odnosi na rješavanje spora navodi da je predmetni spor nastao između Federalnog ministarstva i Porezne uprave Federacije sa jedne strane, te Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sa druge strane. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva postupanjem organa javne uprave/izvršne vlasti došlo je do povrede čl. IV.A.a., IV.A.7.20. (1) d), IV.B.3.7.e) tač. (I) - (IV) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

U bitnom, podnosilac zahtjeva navodi da je predmetni spor nastao povodom akta Poreske uprave Federacije, koji je samo nominalno nazvan Pozivom, dok u materijalnom smislu, po svojoj sadržini predstavlja akt kojim se propisuje retroaktivno dejstvo opštih akata izvršne vlasti, u konkretnom slučaju Pravilnika. Poreska uprava Federacije objavljujući Poziv nametnula je građanima Federacije Bosne i Hercegovine obavezu plaćanja poreza na dohodak koji se ostvaruje iz inostranstva na retroaktivnoj osnovi. Pojašnjava da je Zakonom o porezu na dohodak ("Službene novine Federacije BiH", br. 10/08, 9/10, 44/11, 7/13 i 65/13) propisana obaveza plaćanja poreza na dohodak koji se ostvaruje iz inostranstva, u što spada i dohodak tj. prihod od tzv. *freelancinga*, odnosno pružanja intelektualnih usluga naručiocima od strane nezavisnih profesionalaca. Navodi se, da bi građani na koje se odnose odredbe pomenutog Zakona mogli blagovremeno izvršiti propisanu obavezu nije bilo dovoljno samo njeno zakonsko propisivanje, nego je bilo potrebno da organi/institucija izvršne vlasti blagovremeno donesu i usklade provedbene opšte akte iz svoje nadležnosti, te da propišu poseban obrazac putem kojeg će se vršiti prijava i obračun poreza na dohodak koji je ostvaren iz inostranstva. Potrebne akte tj. Pravilnik i Obrazac AMS-1035, Federalno ministarstvo donijelo je tek u mjesecu aprilu 2018. godine. Navedeni akti nisu sporni, već je sporna njihova retroaktivna primjena koja je utvrđena Pozivom. Smatra da je narušen princip podjele vlasti jer je egzekutiva neovlašteno preuzela nadležnosti zakonodavca, te je materiju koja bi, s obzirom na retroaktivnost i sadržaj obaveze koja je u pitanju, jedino mogla biti regulisana posebnim lex specialis zakonom, dakle na nivou zakonodavne vlasti.

U odnosu na dio zahtjeva koji se odnosi na ocjenu ustavnosti Poziva, navodi se da je istim došlo do povrede: alineje 1., 4., 5. i 6. preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i čl. II.A.2. (1) (k) i II.A.6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, čl. 6., 13. i 17. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, člana 1. Protokola 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, čl. 8., 10. i 17. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, čl. 2.3.b) i 14. Međunarodnog pakta građanskim i političkim pravima. Navodi da Poziv samo formalno nosi naziv Poziv i po svom sadržaju predstavlja propis opšteg karaktera izvršne vlasti kojim se, u materijalnom smislu nameću obaveze građanima Federacije Bosne i Hercegovine na retroaktivnoj osnovi.

Predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da je došlo do neustavnog preuzimanja nadležnosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine od strane Poreske uprave Federacije i Federalnog ministarstva, a povodom retroaktivnog dejstva i retroaktivne primjene Pravilnika, za vremenski period prije njihovog objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH" i stupanja na snagu, kao i utvrditi da Poziv nije u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Podnosilac zahtjeva ostavlja Ustavnom sudu Federacije da cijeni da li ima potrebe za izricanjem prijelaznih rješenja.

U Dopuni zahtjeva, podnosilac zahtjeva, ističe da organi poreske uprave u različitim kantonima i poreskim ispostavama u

Federaciji Bosne i Hercegovine, postupaju od slučaja do slučaja, te da u nekim kantonima i poreskim ispostavama se samovoljno retroaktivno dejstvo navedenih akata proširuje i na 2014. godinu. Kao prilog je dostavljeno: Obavijest Poreske ispostave Lukavac, broj 13-3/6-15-20-3848-1/19 od 26.04.2019. godine, Zapisnik o inspekcijском nadzoru Kantonalnog poreskog ureda Sarajevo, broj 13-9-02-15-20-523-1/19 od 08.05.2019. godine, Poziv Poreske ispostave Tuzla, broj 13-3/1-49-1-4623 od 03.09.2018. godine, Poziv Poreske ispostave Hadžići, broj 13-9/8-15-579/18 AM od 18.07.2018. godine i Nalog za plaćanje poreskih obaveza Poziv Poreske ispostave Bihać, broj 13-1/1-15-29-3150-2/18 RS od 09.11.2018. godine.

3. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član IV.C.3.10. (1) i (2)

- (1) Osnovna funkcija Ustavnog suda je rješavanje sporova:
 - a) između kantona;
 - b) između kantona i federalne vlasti;
 - c) između grada i njegovog kantona ili federalne vlasti;
 - d) između opštine i grada;
 - e) između opština i njihovih kantona ili federalne vlasti; i
 - f) između institucija federalne vlasti ili unutar pojedinih institucija federalne vlasti.
- (2) Ustavni sud:
 - a) na zahtjev Predsjednika Federacije, Potpredsjednika Federacije, Premijera, zamjenika Premijera ili na zahtjev jedne trećine članova bilo kog doma Parlamenta Federacije, utvrdit će da li je prijedlog zakona koji je usvojio jedan od domova, ili zakon koji su usvojila oba doma, u skladu sa ovim ustavom;
 - b) na zahtjev Premijera, kantona ili jedne trećine poslanika u zakonodavnom tijelu kantona, utvrdit će da li su ustav kantona i amandman na ustav, predloženi zakon ili zakon koga je usvojilo to zakonodavno tijelo, u skladu sa ovim ustavom;
 - c) na zahtjev Predsjednika Federacije, Potpredsjednika Federacije, Premijera ili zamjenika Premijera, utvrdit će da li je predloženi ili usvojeni propis koji donosi organ federalne vlasti u skladu sa ovim ustavom;
 - 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.

B. Zakon o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", broj 6/95 i 37/03)

Član 26. stav 1.

Ustavni sud na sjednici bez rasprave odlučuje o odbacivanju zahtjeva kad nije nadležan za odlučivanje o zahtjevu, kad podnosilac zahtjeva nije ovlašten za pokretanje postupka, kad zahtjev nije podnesen u zakonom predviđenom roku, kad je Ustavni sud o toj stvari već odlučio ili kad ne postoje druge procesne pretpostavke za odlučivanje o suštini stvari.

Član 31.

Rješavanje sporova o pravima i dužnostima između institucija federalne vlasti ili unutar pojedinih institucija federalne vlasti, kantona ili opštine pokreće se pred Ustavnim sudom zahtjevom te institucije, kantona ili opštine čije je pravo povrijeđeno ili kojoj je, nesaglasno ustavu, federalnom zakonu ili drugom propisu, kantonalnom zakonu ili drugom propisu, nametnuta određena obaveza.

Član 33. stav 1.

Stanke u postupku rješavanja spora su institucija federalne vlasti, odnosno organizacioni oblik te institucije, kanton ili opština koja je podnijela zahtjev za rješavanje spora i institucija federalne vlasti, odnosno organizacioni oblik te institucije, kanton ili opština u odnosu na koju je postavljen zahtjev.

C. Poslovnik Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 40/10 i 18/16)

Član 41. stav 1.

Rješenje o odbacivanju zahtjeva

Kad Sud na sjednici bez javne rasprave donosi rješenje o odbacivanju zahtjeva pridržavat će se razloga navedenih u članu 26. stav 1. Zakona i rješenje, zasnivati na samo jednom razlogu, ukoliko Sud ne odluči drugačije.

4. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Analizirajući zahtjev podnosioca, a imajući u vidu relevantno pravo, u ovom predmetu Ustavni sud Federacije je utvrdio sljedeće:

Potpredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine podnio je Ustavnom sudu Federacije zahtjev za rješavanje spora i ocjenu ustavnosti, čija je sadržina bliže opisana u tač. 1. i 2. obrazloženja odluke.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da je osnovna funkcija Ustavnog suda Federacije rješavanje sporova između kantona, između kantona i federalne vlasti, između grada i njegovog kantona ili federalne vlasti, između opštine i grada, između opština i njihovih kantona ili federalne vlasti, i između institucija federalne vlasti ili unutar pojedinih institucija federalne vlasti. Prema odredbama Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine zahtjev za rješavanje spora pred Ustavnim sudom Federacije pokreće se zahtjevom institucije, kantona ili opštine čije je pravo povrijeđeno ili kojoj je, nesaglasno ustavu, federalnom zakonu ili drugom propisu, kantonalnom zakonu ili drugom propisu nametnuta određena obaveza. Stranke u postupku rješavanja spora su institucija federalne vlasti, odnosno organizacioni oblik te institucije, kanton ili opština u odnosu na koju je postavljen zahtjev.

Imajući u vidu navedene odredbe, može se utvrditi da u konkretnom slučaju podnosilac zahtjeva nije ovlašteno lice za pokretanje postupka za rješavanje spora, jer isti nije stranka u postupku.

Nadalje, u odnosu na zahtjev za ocjenu ustavnosti Poziva, Ustavni sud Federacije nadležan je za utvrđivanje da li je u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine prijedlog zakona koji je usvojio jedan od domova ili zakon koji su usvojila oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, ustav kantona i amandman na ustav, predloženi zakon ili zakon koga je usvojilo zakonodavno tijelo kantona, predloženi ili usvojeni propis koji donosi tijelo federalne, kantonalne, gradske ili opštinske vlasti. Svi ovi akti imaju karakter opštih pravnih akata i samo ti akti, pod određenim uslovima mogu biti predmet ocjene ustavnosti od strane Ustavnog suda Federacije.

Poziv čija se ocjena ustavnosti traži po svojoj prirodi ne predstavlja opšti pravni akt (zakon, odnosno propis) za čiju ocjenu ustavnosti je nadležan Ustavni sud Federacije, te ne može biti predmet ocjene ustavnosti. Eventualno, prava i obaveze koje se utvrđuju po osnovu pojedinačnih akata drugih organa u upravnom ili redovnosudskom postupku, a mogu da proisteknu iz Poziva koji predstavlja samo jednu radnju u postupku, mogu biti predmet ispitivanja zakonitosti takvih rješenja pred upravnom i/ili sudskim organima i institucijama koje rješavaju o pojedinačnim pravima i obavezama.

Iz navedenih razloga, Ustavni sud Federacije je utvrdio da nisu ispunjene procesne pretpostavke za vođenje ovog ustavnosudskog postupka, pa je na osnovu člana 26. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, a u vezi sa članom 41. stav 1. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, odlučio kao u izreci ovog rješenja.

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

Broj U-26/19 15. oktobra 2019. godine Sarajevo	Predsjednica Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine Aleksandra Martinović , s. r.
--	---

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu dopredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, Milana Dunovića za rješavanje spora između Federalnog ministarstva financija/Federalnog ministarstva finansija i Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine s jedne strane, te Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine s druge strane i ocjenu ustavnosti Poziva poreznim obveznicima koji ostvaruju prihode iz inozemstva objavljenog na službenoj internet stranici Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine dana 12.07.2018. godine, na temelju članka 26. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03), u svezi s člankom 41. stavak 1. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 40/10 i 18/16), na sjednici održanoj dana 15.10.2019. godine, donio je

RJEŠENJE

Odbacuje se zahtjev dopredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, Milana Dunovića za rješavanje spora između Federalnog ministarstva financija/Federalnog ministarstva finansija i Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine s jedne strane, te Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine s druge strane jer podnositelj zahtjeva nije ovlaštena osoba za pokretanje postupka za rješavanje ovog spora.

Odbacuje se zahtjev dopredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, Milana Dunovića za ocjenu ustavnosti Poziva poreznim obveznicima koji ostvaruju prihode iz inozemstva, objavljenog na službenoj internet stranici Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine dana 12.07.2018. godine, jer Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine nije nadležan za odlučivanje.

Rješenje objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH".

Obrazloženje

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Dopredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine, Milan Dunović (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podneskom broj 03-01-2-137-1/19 od 09.05.2019. godine podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za rješavanje spora između Federalnog ministarstva financija/Federalnog ministarstva finansija (u daljnjem tekstu: Federalno ministarstvo) i Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Porezna uprava Federacije) s jedne strane, te Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine s druge strane. Predmetnim zahtjevom se traži i ocjena ustavnosti Poziva poreznim obveznicima koji ostvaruju prihode iz inozemstva objavljenog na službenoj internet stranici Porezne uprave Federacije dana 12.07.2018. godine (u daljnjem tekstu: Poziv) sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Istog dana podnositelj zahtjeva je Ustavnom sudu Federacije aktom broj 03-01-2-137-2/19 podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi se privremeno obustavila primjena Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dohodak ("Službene novine Federacije BiH", broj 30/18, u daljnjem tekstu: Pravilnik), te s tim u svezi i primjena Poziva.

Podnositelj zahtjeva je dana 30.05.2019. godine, aktom broj 03-01-2-137-7/19 Ustavnom sudu Federacije podnio Dopunu zahtjeva.

2. Bitni navodi zahtjeva

Podnositelj zahtjeva u dijelu zahtjeva koji se odnosi na rješavanje spora navodi da je predmetni spor nastao između Federalnog ministarstva i Porezne uprave Federacije s jedne strane, te Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine s druge strane. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva postupanjem organa javne uprave/izvršne vlasti došlo je do povrede čl. IV.A.a., IV.A.7.20. (1) d), IV.B.3.7.e) toč. (I) - (IV) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

U bitnom, podnositelj zahtjeva navodi da je predmetni spor nastao povodom akta Poreske uprave Federacije, koji je samo nominalno nazvan Pozivom, dok u materijalnom smislu, po svojoj sadržini predstavlja akt kojim se propisuje retroaktivno dejstvo općih akata izvršne vlasti, u konkretnom slučaju Pravilnika. Poreska uprava Federacije objavljujući Poziv nametnula je građanima Federacije Bosne i Hercegovine obvezu plaćanja poreza na dohodak koji se ostvaruje iz inozemstva na retroaktivnoj osnovi. Pojašnjava da je Zakonom o porezu na dohodak ("Službene novine Federacije BiH", br. 10/08, 9/10, 44/11, 7/13 i 65/13) propisana obveza plaćanja poreza na dohodak koji se ostvaruje iz inozemstva, u što spada i dohodak tj. prihod od tzv. *freelancinga*, odnosno pružanja intelektualnih usluga naručiteljima od strane neovisnih profesionalaca. Navodi se, da bi građani na koje se odnose odredbe pomenutog Zakona mogli blagovremeno izvršiti propisanu obavezu nije bilo dovoljno samo njeno zakonsko propisivanje, nego je bilo potrebno da organi/institucija izvršne vlasti blagovremeno donesu i usklade provedbene opće akte iz svoje nadležnosti, te da propišu poseban obrazac putem kojeg će se vršiti prijava i obračun poreza na dohodak koji je ostvaren iz inozemstva. Potrebne akte tj. Pravilnik i Obrazac AMS-1035, Federalno ministarstvo donijelo je tek u mjesecu travnju 2018. godine. Navedeni akti nisu sporni, već je sporna njihova retroaktivna primjena koja je utvrđena Pozivom. Smatra da je narušeno načelo podjele vlasti jer je egzekutiva neovlašteno preuzela nadležnosti zakonodavca, te je materiju koja bi, s obzirom na retroaktivnost i sadržaj obveze koja je u pitanju, jedino mogla biti regulirana posebnim lex specialis zakonom, dakle na nivou zakonodavne vlasti.

U odnosu na dio zahtjeva koji se odnosi na ocjenu ustavnosti Poziva, navodi se da je istim došlo do povrede: alineje 1., 4., 5. i 6. preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i čl. II.A.2. (1) (k) i II.A.6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, čl. 6., 13. i 17. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članka 1. Protokola 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 8., 10. i 17. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, čl. 2.3.b) i 14. Međunarodnog pakta građanskim i političkim pravima. Navodi da Poziv samo formalno nosi naziv Poziv i po svom sadržaju predstavlja propis općeg karaktera izvršne vlasti kojim se, u materijalnom smislu nameću obveze građanima Federacije Bosne i Hercegovine na retroaktivnoj osnovi.

Predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da je došlo do neustavnog preuzimanja nadležnosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine od strane Poreske