

Demirel Delić*

**Analiza Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o
komunalnim taksama grada Zenice
(put ka blagostanju ili srljanje u propast?)**

Sadržaj

1. Uvod
 - 1.1. Prikaz lokalnog „oporezivanja“ kladionica – od ideje do realizacije (uvodne napomene)
 - 1.2. Prvi (bezuspješni) Prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama
 - 1.3. Drugi (potencijalno utuživi) Prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama
2. Ispitivanje ustavnosti različitog tretiranja visokoakumulativnih djelatnosti – test diskriminacije
 - 2.1. Da li navod o diskriminaciji potpada pod jedno od prava iz Ustava FBiH?
 - 2.2. Različito tretiranje
 - 2.2.1. Uporedna grupa
 - 2.2.2. Negativne posljedice
 - 2.2.3. Da li je različito tretiranje zasnovano na jednom od svojstava/statusa oštećene kategorije?
 - 2.3. Postojanje legitimnog javnog interesa/cilja
 - 2.3.1. Pristupačnost zakona
 - 2.3.2. Preciznost zakona
 - 2.3.3. Predvidivost zakona
 - 2.3.4. Razumljivost zakona
 - 2.3.5. Legitiman interes za donošenje odluke
 - 2.4. Princip adekvatnosti i proporcionalnosti
 - 4.4.1. Adekvatnost mjere
 - 4.4.2. Proporcionalnost
3. Ispitivanje ustavnosti različitog tretiranja pojedinih visokoakumulativnih djelatnosti
4. Preporuke i zaključak

1. Uvod

1.1. Prikaz lokalnog „oporezivanja“ kladionica – od ideje do realizacije (uvodne napomene)

Proteklih mjeseci medijski javni prostor u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) je usmjeren ka svojevrsnom referendumskom ozračju izjašnjavanja, prevashodno etničkog, o pitanju: *Da li ste*

za ili protiv („oporezivanja“) kladionica?¹ U medijima, predstavnici interesnih grupacija lobiraju i apeliraju iznošenjem (parcijalnih) argumenata u vlastitu korist, pritom ne propuštajući priliku da kontaminiraju javnost ideološkim pritiscima, svodeći, načelno ekonomsko-pravničku diskusiju, na etno-nacionalno pitanje. Taj populistički metod „valjanog“ prezentiranja preduzete mjere i komentarisanja odabrane tehnike izrade/izmjene propisa u medijskom prostoru, nedvosmisleno doprinosi emotivnoj polarizaciji zainteresirane javnosti.² Emotivni naboj, u društvenim prilikama Bosne i Hercegovine, u kojoj je ugrožena egzistencija većine stanovništva, zabrinjavajućim intenzitetom utiče na misli i postupke većine čiji je identitet realiziran unutar jednog kolektiviteta.³ O posljedicama ovako usmjerene medijske kampanje na kohezioni faktor BiH društva detaljnije u zaključku rada, u nastavku teksta više o uzrocima.

Tokom trajanja predizborne kampanje za lokalne izbore u oktobru 2016. godine, kao prvorazredna medijska senzacija eksponirano je obećanje tadašnjeg kandidata, a sadašnjeg Gradonačelnika Zenice o „oporezivanju kladionica na nivou grada Zenice“.⁴ Po stupanju na dužnost početkom novembra 2016. godine, u prvim medijskim istupima povodom početka obnašanja mandata, Gradonačelnik je precizirao ideju o oporezivanju kladionica, korigiranjem (uvećanjem) tarifnih iznosa komunalnih taksi (ingerencija lokalnih vlasti), koje plaćaju pravna i fizička lica za korištenje prava, predmeta i usluga na teritoriji Grada Zenice i najavio promptno djelovanje stručne službe u procesu izrade prijedloga Odluke o izmjenama i dopunama izvorne Odluke o komunalnim taksama⁵.

Bitno je istaći da je prvobitno usvojena Odluka o komunalnim taksama iz 2015. godine, u čl. 7 predviđjela plaćanje i visinu takse po utvrđenim kriterijima⁶: a) status obveznika (pravno lice ili poduzetnik) i veličina pravnog lica u smislu Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH (podjela na velika, srednja i mala preduzeća); b) prema zonama u kojima se nalazi poslovna ili druga prostorija, objekat i mjesto na kojem je istaknuta firma; i c) *prema vrsti djelatnosti*.

* Autor je saradnik FCJP.

¹ Višemjesečno usmjeravanje teme oporezivanja kladionica, ka podizanju nivoa međunacionalne/etničke netrpeljivosti, vidljivo je iz neobičnog broja medijskih reakcija. Zašto je HDZ protiv plaćanja poreza: Jesu li kladionice nacionalni interes?, dostupno na: <http://www.faktor.ba/vijest/zasto-je-hdz-protiv-placanja-poreza-jesu-li-kladionice-nacionalni-interes-164614>, očitavanje: 17. 03. 2017; Kako je oporezivanje kladionica paraliziralo cijelu federaciju?, dostupno na: <http://www.dnevno.ba/vijesti/kako-je-oporezivanje-kladionica-paraliziralo-cijelu-federaciju-51875/>, očitavanje: 09. 03. 2017.

² Povodom usvajanja Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama, direktno involvirane interesne grupacije su medijskim istupima dodatno podizale, ionako visoko postavljenu ljestvicu ispolitiziranog (pravnog) argumentiranja u javnom diskursu Bosne i Hercegovine. Indikativne su reakcije u tom smislu: Lutrija BiH zatvorila poslovnice u Zenici, privatne kladionice i dalje rade, dostupno na: <https://www.klix.ba/biznis/lutrija-bih-zatvorila-poslovnice-u-zenici-privatne-kladionice-i-dalje-rade/170104046>, očitavanje: 14. 03. 2017; Dr. Jahić: Nije dobro što u Zenici oporezuju kladionice unaprijed, dostupno na: <https://www.zenicablog.com/dr-jahic-nije-dobro-što-u-zenici-kladionice-oporezuju-unaprijed/>, očitavanje: 10. 03. 2017; Kasumović uveo taksu kladionicama! Premier: Ostavili ste 220 radnika bez posla, dostupno na: <https://www.fokus.ba/vijesti/bih/u-zenici-uvodena-taksa-kladionicama-220-radnika-ostaje-bez-posla/578131/>, očitavanje: 26. 02. 2017.

³ Ovdje mislim na konstitutivne narode i određivanje vlastitog identiteta za etničko/religijsko opredjeljenje i pripadnost.

⁴ U tom smislu, pokazatelj su medijska izvještavanja: Kasumović ima rješenja: Oporezivanje kladionica na lokalnom nivou, dostupno na: <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/kasumovic-ima-rjesenja-oporezivanje-kladionica-na-lokalnom-nivou/179967>, očitavanje: 07. 03. 2017.

⁵ Odluka o komunalnim taksama Grada Zenice, *Sl. n. Grada Zenice* 2/15.

⁶ Kriteriji za utvrđivanje takse za istaknutu firmu su propisani u čl. 7 Odluke o komunalnim taksama Grada Zenice (bilj. 5).

Ovako normiran, čl. 7 Odluke o komunalnim taksama iz 2015. godine, predstavljao je pokušaj tadašnjih gradskih vlasti da provedu presudu Ustavnog suda FBiH U-65/13.⁷ Tom odlukom je ranija Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama Općine Zenica iz 2009. godine proglašena neusklađenom sa Ustavom FBiH, zato što je kao relevantan kriterij za propisivanje takse nadležno Općinsko vijeće utvrdilo vrstu djelatnosti koju obveznik obavlja. Ustavni sud FBiH je zauzeo konzistentan stav⁸ (nažalost, bez detaljnog i sistemski meritornog obrazloženja diskriminacije) da *vrsta djelatnosti ne može biti relevantan kriterij za propisivanje različitih visina taksi za istaknuti natpis firme jer se time narušava koncept jednakosti pred zakonom*. Iz prethodnog citata ustavnosudske odluke, ostaje nedorečen zaključak o narušavanju koncepta jednakosti pred zakonom.

A priori, nameće se zaključak da kriterij vrste djelatnosti ne može biti osnov za različito tretiranje pri određivanju visine iznosa tarife komunalne takse. Ovo je, pravno, veoma problematičan zaključak. Posljedica navedenog stava Ustavnog suda FBiH je da za djelatnost igara na sreću npr. ne može biti propisana različita visina takse u odnosu na telekomunikacije, bez obzira na štetni uticaj igara na sreću za društvo, omladinu, porodicu, kućni budžet, pojavu ovisnosti, itd. Ovim stavom Ustavni sud FBiH je neosnovano postavio granice čvrstom jezgru nacionalne nadležnosti u pitanjima javnih prihoda, za koje država ima široko postavljeno autonomno polje regulacije. Sumirano, Ustavni sud FBiH tretira sve vrste djelatnosti prilikom propisivanja visine komunalne takse istovjetno, a to rezultira pravnim nonsensom: nacionalne vlasti ne mogu propisati drugačiju visinu takse za kladionice i notare ako kao kriterij koriste vrstu djelatnosti jer Ustavni sud FBiH, slijedeći svoje judikate, zaključuje da su sve vrste djelatnosti uporedna kategorija i da se ne smiju različito tretirati!⁹

Iako se, prema tome, Ustavni sud FBiH nije očitovao o ustavnosti konkretne Odluke o komunalnim taksama iz 2015. godine Grada Zenice, vidi se da je riječ o neuspjelom pokušaju usklađivanja akta sa Ustavom FBiH, jer je zadržan neustavan kriterij metodologije određivanja visine godišnjih taksi.

1.2. Prvi (bezuspješni) Prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama

U skladu sa obećanjem Gradonačelnika, ažurna reakcija predlagača je rezultirala Prijedlogom Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama¹⁰ U prvobitnom prijedlogu

⁷ Odluka Ustavnog suda FBiH U-65/13, od 13. 05. 2014, *Sl. n. FBiH 48/14*, dostupna na stranici Ustavnog suda FBiH: http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=318, očitavanje: 02. 03. 2017.

⁸ U tom smislu, identične stavove o neustavnosti propisivanja vrste djelatnosti kao kriterija Ustavni sud FBiH je, između ostalog, zauzeo o odlukama: U-23/06, od 19. 10. 2016, *Sl. n. FBiH 77/06*, dostupno na: http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=109, očitavanje: 12. 03. 2017; U-02/07, od 27. 06. 2007, *Sl. n. FBiH 51/07*, dostupno na: http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=82, očitavanje: 16. 03. 2017; U-73/14, od 24. 02. 2015, *Sl. n. FBiH 26/15*, dostupno na: http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=82, očitavanje: 14. 03. 2017.

⁹ Žalosti činjenica da se Ustavni sud FBiH nije očitovao o opredjeljujućim razlozima zbog kojih je zauzeo konačan stav da je riječ o zabranjenom kriteriju.

¹⁰ Prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama za sjednicu održanu 01. 12. 2016, dostupno na: <http://www.zenica.ba/gradska-uprava/vijece-grad-a-zenica/sjednice-gradskog-vijeca/>, očitavanje: 12. 02. 2017.

pripremljenom za sjednicu Gradskog vijeća 1. decembra 2016. godine, predlagač nije predvidio formalne izmjene u pogledu kriterija za utvrđivanje visine takse, što znači da su neustavni, formalni kriteriji za utvrđivanje visine takse (prema vrsti djelatnosti) bili zadržani.

Kao odlučujući razlog/legitiman javni interes za predstavljanje ovakvog Prijedloga, navedeni su očekivani pozitivni (višemilionski) ekonomski efekti u gradskom budžetu. Novčani prilivi bi budžetskim planom rashoda bili usmjereni za finansiranje rada sportskih klubova, razvoj omladinskog i školskog sporta, *ali i druge potrebe koje se finansiraju iz budžeta grada*. Predlagač je paušalno odredio javni interes, bez konkretizacije plana usmjeravanja očekivanih pozitivnih ekonomskih efekata mjere. Na ovaj način, uzeo je za sebe šire slobodno polje procjene (*margin of appreciation*) od ustavnopravnog standarda.

U ovom Prijedlogu Odluke navedene su djelatnosti za koje se taksa povećava i to na iznos koji u zavisnosti od zone grada u kojoj je istaknuta firma varira od 1.200 do 50.000 KM. Taksativno su pobrojane sljedeće djelatnosti (*posebna grupa pravnih lica*): Lutrija, igre na sreću, sportske kladionice, telekomunikacije, telefonske i satelitske usluge, proizvodnja i distribucija električne energije, noćni barovi i diskoteke.¹¹ Polazna ideja je bila da se za navedenu posebnu grupu lica (ostaje nejasan kriterij po kojem je predlagač zauzeo stav da su *isključivo* navedena pravna lica posebna kategorija) propiše uvećani iznos komunalne takse. Unutar taksativno pobrojane posebne grupe pravnih lica, predlagač je propisao diferencirani iznos takse i to za Lutriju, igre na sreću i sportske kladionice, u zavisnosti od gradske zone u kojoj se poslovni objekat nalazi, godišnji iznos takse bi se kretao od 20.000 KM u III zoni, do 50.000 KM u ekstra zoni (uže gradsko jezgro u kojem se i nalazi najveći broj objekata ovih pravnih lica), a za ostale iz ove grupe iznos takse bi, u zavisnosti od gradske zone, iznosio od 1.200 KM do 3.000 KM, što je nepromijenjena visina takse u odnosu na, ranije usvojenu, Odluku o komunalnim taksama iz 2015. godine.

Također, na „mala vrata“ je uvrštena ideja o uvođenju komunalne takse za korištenje uređaja mobilne telefonije, i to za mikrobaznu stanicu mobilne telefonije iznos od 10.000 KM, a 20.000 KM za baznu stanicu mobilne telefonije. Nakon burne rasprave na sjednici Gradskog vijeća, uz pomanjkanje pravne argumentacije, vijećnici su se afirmativno izjasnili o inicijativi da se Prijedlog odluke razmatra u fazi Nacrta (a ne donošenja Odluke), te je Prijedlog utvrđen u formi nacrta i upućen je na javnu raspravu u trajanju od 15 dana od dana održavanja sjednice Gradskog vijeća.

¹¹ Posebna grupa pravnih lica je proizvoljan/apstraktan termin, koji je preuzet iz izvorne Odluke o komunalnim taksama, čl. 8 st. 3, koji ne sadrži decidno pojašnjenje taksativnih kriterija koje subjekat/i treba ispunjavati da bi bio svrstan u navedenu kategoriju. Ustavni sud FBiH u Odluci U-73/14 zauzeo konačan stav: „Osim što je propisana visina u bitno različitim iznosima po navedenom kriteriju vrste djelatnosti *proizvoljna*, napominjemo da je i finansijska sposobnost i profit koji predmetni subjekti ostvaruju predmet oporezivanja u skladu sa postojećom zakonskom finansijskom regulativom i relevantan podatak koji se precizno utvrđuje za svakog obaveznika pojedinačno.“ Iz navedenog citata jasno slijedi da je i proizvoljno određivanje subjekata koji čine grupu posebnih pravnih lica neustavan čin!

1.3. Drugi (potencijalno utuživi) Prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama

U periodu javne rasprave dostavljane su primjedbe, sugestije i prijedlozi po kojima je predlagač (Stručna služba Gradskog vijeća i Gradonačelnika i Sekretar Grada) zauzeo stavove i novelirao izvorni prijedlog.¹²

Po obavljenoj javnoj raspravi, predlagač je izmijenio čl. 7 st. 1 tač. c) Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama u kojoj je prema prvobitnom Prijedlogu korišten kriterij vrste djelatnosti za određivanje iznosa godišnje komunalne takse, koji je formalno zamijenjen *kriterijem akumulativnosti djelatnosti pravnog ili fizičkog lica*. Tako je kriterij vrste djelatnosti, koji je praksom Ustavnog suda FBiH utvrđen kao neustavan, zamijenjen kriterijem akumulativnosti, o kojem se Ustavni sud FBiH do sada nije očitovao *in concreto*.¹³

Kao razlog za inkorporiranje novog kriterija za određivanje visine komunalne takse, predlagač se pozvao na obrazloženje presude Ustavnog suda FBiH U-32/15 od 18. maja 2016. godine. U toj odluci, Ustavni sud je kao realne i relevantne kriterije za propisivanje iznosa komunalne takse naveo *područje općine odnosno grada gdje se djelatnost obavlja, veličinu obilježja ili natpisa istaknute firme ili obavljanje niskoakumulativne djelatnosti*. Bitno je istaći da je Ustavni sud FBiH zauzeo stav da je *finansijska sposobnost i profit koji predmetni subjekt ostvaruje predmet oporezivanja u skladu sa postojećom finansijskom regulativom i relevantan podatak koji se precizno utvrđuje za svakog poreskog obveznika*.¹⁴

U presudi U-19/16 od 25. oktobra 2016. Ustavni sud FBiH je *explicite*, samoinicijativno, zauzeo stav da je *kriterij akumulativnosti djelatnosti objektivian i pogodan za korištenje pri odlučivanju o visini iznosa komunalne takse*.¹⁵ Prema tumačenju Ustavnog suda FBiH, kriterij akumulativnosti djelatnosti se zasniva na finansijskoj sposobnosti i profitu pravnog ili fizičkog lica. Dakle, prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama je formalno izmijenjen, i to u dijelu propisanih kriterija za utvrđivanje visine takse. Meritorno/suštinski, visina iznosa takse za sva pravna i fizička lica ostala je nepromijenjena u odnosu na Prijedlog od 1. decembra 2016.

Prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama, kao i svaki prijedlog akta koji se donosi u Gradskom vijeću, prije usvajanja je prošao normama propisanu proceduru. To podrazumijeva i mišljenje Komisije za propise Gradskog vijeća Zenice, koje je neobavezujućeg karaktera za predstavnički organ (Gradsko vijeće). Komisija za propise je nakon razmatranja Prijedloga, a po obavljenoj javnoj raspravi i noveliranju Odluke, na sjednici održanoj 28. decembra 2016. godine, podnijela Izvještaj o prijedlogu akata uvrštenih na dnevni

¹² Prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama za sjednicu održanu 29. 12. 2016, dostupno na: <http://www.zenica.ba/gradska-uprava/vijece-grad-a-zenica/sjednice-gradskog-vijeca/>, očitavanje: 18. 02. 2017.

¹³ Ipak, da je riječ o zakonitom kriteriju po stavu Ustavnog suda FBiH, postalo je nesporno samoinicijativnim apstraktnim zaključivanjem u presudi U-19/16 od 25. 10. 2016. Zaključak iz presude je predstavljen u nastavku glavnog teksta.

¹⁴ Odluka Ustavnog suda FBiH U-32/15, od 18. 05. 2016, *Sl. n. FBiH* 51/16, dostupno na: http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=409, očitavanje: 22. 02. 2017.

¹⁵ Odluka Ustavnog suda FBiH U-19/16, od 25. 10. 2016, *Sl. n. FBiH* 97/16, dostupno na: http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=441, očitavanje: 26. 02. 2017.

red sjednice Gradskog vijeća Zenica zakazane za 29. decembar 2016. godine. Komisija je konstatovala da je akumulativnost djelatnosti kao kriterij za utvrđivanje tarifa komunalne takse zakonit i u skladu sa praksom Ustavnog suda FBiH.

Komisija je ukazala¹⁶ na *eventualni nesrazmjer* u primjeni ovog (zakonitog) kriterija, koji *može* proizvoditi jednake efekte kao da je primijenjen neki zabranjeni kriterij, jer je za pojedine djelatnosti, poput lutrije, propisana 25 puta veća taksa nego npr. za banke i slične visokoakumulativne djelatnosti (iz Izvještaja, međutim, nije vidljivo na osnovu kojeg kriterija/statističke analize su Predlagač, pa potom i Komisija za propise utvrdili da su i banke i lutrija visokoakumulativne djelatnosti).¹⁷ Komisija za propise nije imala drugih primjedbi na prijedlog akta i predložila je vijećnicima da isti razmatraju i usvoje u dostavljenom tekstu. Na sjednici Gradskog vijeća 29. decembra 2016. godine, Prijedlog je, nakon usvajanja amandmana kojim je izbrisan Prijedlog o uvođenju takse za korištenje uređaja mobilne telefonije, prihvaćen i većinski je izglasana Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama Grada Zenice.¹⁸

Proteklih sedmica, Odluka je ponovno aktuelizirana inicijativom pojedinih Gradskih vijećnika¹⁹ da se pokrene postupak ocjene ustavnosti tog akta pred Ustavnim sudom FBiH. Po ovoj inicijativi, Premijer Zeničko-dobojskog kantona je uputio zahtjev za ocjenu ustavnosti akta Ustavnom sudu FBiH. Ustavni sud FBiH još nije donio odluku, a u nastavku će biti predstavljena analiza ustavnosti svih potencijalno „diskriminirajućih“ elemenata Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama, uz poštovanje metodologije koju primjenjuje Evropski sud za ljudska prava i Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

2. Ispitivanje ustavnosti različitog tretiranja visokoakumulativnih djelatnosti – test diskriminacije

Kao što je već navedeno, spornom Odlukom je kao kriterij za određivanje visine komunalne takse propisan kriterij akumulativnosti djelatnosti pravnog ili fizičkog lica. Ovaj novelirani kriterij predstavlja pokušaj formalnog usaglašavanja Odluke sa sudskom praksom Ustavnog suda FBiH, koji je *a priori* ustavan, budući da je o tome Ustavni sud FBiH, zauzeo stav u presudi U-19/16 od 25. 10. 2016. godine.

Ipak, formalno zakonit akt može proizvoditi diskriminatorne učinke po kategorije obuhvaćene normom, odnosno može se raditi o indirektnoj diskriminaciji. Prilikom analiziranja ustavnosti i utvrđivanja postojanja, eventualne, nezakonitosti u smislu nejednakog tretiranja visokoakumulativnih djelatnosti i svih ostalih, u ovoj će se analizi primijeniti uobičajena metodologija antidiskriminacionog testa.

¹⁶ Jezička formulacija je indikativna. Naime, predstavnički organ nije upozoren na postojanje nejednakosti, već je ukazano na *eventualnu mogućnost*.

¹⁷ Naime, Ustavni sud FBiH je zauzeo stav da je *finansijska sposobnost i profit koji predmetni subjekt ostvaruje predmet oporezivanja u skladu sa postojećom finansijskom regulativom i relevantan podatak koji se precizno utvrđuje za svakog poreskog obveznika*. U skladu sa navedenim, svaka paušalna ocjena da je pojedini subjekat ili djelatnost visokoakumulativna, ne predstavlja djelovanje u skladu sa konačnim i obavezujućim stavovima Ustavnog suda FBiH, samim tim, navedeno predstavlja neustavno djelovanje.

¹⁸ Objavljena u *Sl. n. Grada Zenice* 1/17, od 10. 01. 2017, dostupno na: <http://www.zenica.ba/gradska-uprava/sluzbene-novine-grad-a-zenica/>, očitavanje: 21. 02. 2017.

¹⁹ Koji su na sjednici Gradskog vijeća 29. 12. 2016. bili suzdržani prilikom glasanja za usvajanje Odluke.

2.1. Da li navod o diskriminaciji potpada pod jedno od prava iz Ustava FBiH?

Ključno pitanje koje se postavlja je da li uvođenje posebne tarife plaćanja komunalne takse za visokoakumulativne djelatnosti ustavno, i to u iznosu koji je do 25 puta veći od iznosa takse za ostale djelatnosti, ima diskriminatoran učinak na određene kategorije lica iz sporne Odluke. Antidiskriminacioni test se sastoji iz četiri koraka, a pozitivni odgovori na svako od postavljenih pitanja u testu ekskulpiraju nosioce javne vlasti odgovornosti za diskriminaciju.

Prvo pitanje je da li navod o diskriminaciji potpada pod jedno od prava garantovanih Ustavom? Uvođenje posebne tarife za visokoakumulativne djelatnosti, umanjuje godišnju imovinsku dobit visokoakumulativnih djelatnosti, pa se ova situacija može podvesti pod pravo na imovinu, jer se „oduzima“ stečena imovinska korist. Dakle, navod o diskriminaciji je u korelaciji sa pravom na imovinu, stoga je i polazna premisa analize ispitivanje postojanja eventualne diskriminacije visokoakumulativnih djelatnosti u odnosu na ostale djelatnosti u ograničavanju uživanja prava na imovinu.

2.2. Različito tretiranje

Postojanje različitog tretmana će biti ustanovljeno isključivo ukoliko su odgovori na tri potpitanja u ovoj fazi pozitivni.

2.2.1. Uporedna grupa

Da bi se moglo utvrditi postojanje različitog tretmana, prevashodno se treba utvrditi postojanje uporedne grupe sa kojom se visokoakumulativne djelatnosti mogu uporediti. Ustavni sud FBiH je, svojim judikatima, tretirao sve djelatnosti kao uporednu kategoriju prilikom propisivanja vrste djelatnosti, pa u analizi slijedim takvu shemu, iako je smatram pravno problematičnom. I Ustavni sud FBiH je ukazao na zakonitost mogućnosti različitog tretiranja visokoakumulativnih djelatnosti, ali pitanje indirektno diskriminacije je moguće utvrditi i u formalno zakonitim propisima. U konkretnom slučaju, uporedna grupa visokoakumulativnim djelatnostima su sve ostale djelatnosti obuhvaćene obavezom plaćanja komunalne takse na području Grada Zenice.²⁰ Za ostale djelatnosti je propisana visina komunalne takse u rasponu od 50 KM za udruženja građana i male obrtnike, pa do 2.000 KM za notare u ekstra zoni. Iz navedenog proizilazi da je visina/tarifa komunalne takse za visokoakumulativne djelatnosti, koja je propisana u rasponu od 1.200 KM za noćne barove i diskoteke, pa do 50.000 KM za lutriju, igre na sreću i kladionice, multiplicirani iznos komunalne takse ostalih djelatnosti. Kako sve djelatnosti obuhvaćene Odlukom o komunalnim taksama imaju obavezu plaćanja godišnje komunalne takse, koja je za visokoakumulativne djelatnosti znatno uvećana, jasno proizilazi osnovanost zaključka o postojanju uporedne grupe, prema judikatima Ustavnog suda FBiH.

²⁰ Pitanje uporedne grupe visokoakumulativnih i ostalih djelatnosti, analiziram uslovno. Naime, ne sporim mogućnost da javne vlasti odrede drugačiji režim za visokoakumulativne djelatnosti, ali je metodološki neriješeno prethodno pitanje, koje su to djelatnosti visokoakumulativne? Nije dovoljno da javne vlasti normom proizvoljno propišu djelatnosti koje će tretirati kao visokoakumulativne, takav propis mora biti činjenično potvrđen statističkim pokazateljima. U konkretnom slučaju siguran sam da, kao prvo, takva statistička analiza nije bila osnov za propisivanje posebne tarife, jer ne postoji; kao drugo, da postoji, statistička analiza bi demantovala normu jer bi i neke druge djelatnosti bile tretirane kao visokoakumulativne.

2.2.2. Negativne posljedice

Prethodno utvrđen različit tretman mora proizvoditi negativne posljedice da bi navod o diskriminaciji bio održiv. Uzevši u obzir da je visina propisane godišnje komunalne takse višestruko (čak do 25 puta) uvećana za visokoakumulativne²¹ u odnosu na ostale djelatnosti, postojanje negativne posljedice po imovinu lica navodno pogođenih diskriminacijom nije sporna.

2.2.3. Da li je različito tretiranje zasnovano na jednom od statusa/svojstava oštećene kategorije

Različito tretiranje potencijalne žrtve nedozvoljene diskriminacije mora biti zasnovano na jednom od svojstava/statusa oštećene kategorije. Konkretno status visokoakumulativnih djelatnosti po kojem se može tvrditi da je ustanovljeno različito tretiranje je vrsta/obavljanje djelatnosti subjekata koji potpadaju pod „oštećenu“ kategoriju. Kako je u čl. 7 stav 1 tač. c), a u vezi sa čl. 8 stav 3 Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama propisan kao poseban osnov utvrđivanja visine takse – kriterij akumulativnosti djelatnosti, normotvorac je formalno ustanovio drugačiji tretman visokoakumulativnih djelatnosti, po statusu akumulativnosti (profita i dobiti djelatnosti). Dakle, svojstvo po kojem je uspostavljeno različito tretiranje je profit i dobit „oštećene“ kategorije.

Ipak, ostaje nejasno na osnovu kojih kriterija je normotvorac isključivo sljedeće djelatnosti: *Lutrija, igre na sreću, sportske kladionice, telekomunikacije, telefonske i satelitske usluge, proizvodnja i distribucija električne energije, noćni barovi i diskoteke*, uvrstio u visokoakumulativne djelatnosti. Iz pisanih razloga obrazloženja Predlagača nije vidljivo kojom statističkom analizom akumulativnosti je decidirano utvrđeno da su navedene kategorije djelatnosti, u svakom *in concreto* slučaju visokoakumulativne djelatnosti. Nejasno je kojim omjerom profita i dobiti je normotvorac utvrdio osnov za svrstavanje subjekata u kategoriju visokoakumulativnosti.

Naročito je, iz vizure ranijih zaključaka Ustavnog suda FBiH upitna ustavnost i zakonitost ovakvog normiranja, kojim je propisana generalno/apstraktno identična visina komunalnih taksi za svakog pojedinačnog subjekta unutar visokoakumulativnih djelatnosti. Da li je moguće da npr. svaka kladionica ili banka ima identičan omjer profita i dobiti, pa je normotvorac propisao generalnu odredbu za tarifu komunalne takse u iznosu do 2.000,00 KM za banke, a svake kladionice do 50.000,00 KM? Stav Ustavnog suda FBiH je da *finansijska sposobnost i profit koji predmetni subjekt ostvaruje, je predmet oporezivanja u skladu sa postojećom finansijskom regulativom i relevantan podatak koji se precizno utvrđuje za svakog poreskog obveznika*.²²

2.3. Postojanje legitimnog javnog interesa/cilja

Naredni korak u provođenju antidiskriminacionog testa je davanje odgovora na pitanje: da li je različito tretiranje zasnovano na zakonu i da li zakon slijedi legitiman javni interes? Kriterij

²¹ Čl. 11 Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama (bilj. 18).

²² Iz toga slijedi, da je Ustavni sud FBiH svojom praksom naznačio da se i pitanje visine tarife unutar pojedinih visokoakumulativnih djelatnosti cijeni *in concreto*, pa se tretiranje svih banaka ili kladionica kao visokoakumulativnih ne podrazumijeva, već to mora biti statistički dokazivo. O ne/ustavnosti ovakvog paušalnog propisivanja visine takse je posvećen poseban odjeljak u nastavku radu.

zakonitosti se ne analizira sa formalnog aspekta, u smislu organa/procedure/naziva akta, već isključivo sa materijalnopravnog aspekta.²³ Formalno, Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama donijelo je predstavničko tijelo (a ne zakonodavno tijelo javne vlasti) po proceduri predviđenoj za donošenje akata koji su ingerencija Općinskog/Gradskog vijeća.²⁴ Materijalno, tražeći odgovor na pitanje različitog tretiranja zasnovanog na zakonu – postavlja se više potpitanja. Naime, ukoliko je akt pristupačan, predvidiv, procjenjiv i razumljiv, tada je kriterij zakonitosti akta ispunjen.

2.3.1. Pristupačnost zakona

Norma je pristupačna ukoliko je oficijelno objavljena i ako se građani o normi mogu informisati. Kako je Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama objavljena u službenim novinama Grada Zenice, te je svim građanima dostupna i na web stranici Grada Zenice, proizilazi da je riječ o pristupačnoj normi.²⁵

2.3.2. Preciznost zakona

Kako bi lice (pravno i fizičko) moglo prilagoditi svoje ponašanje normi, mora biti u mogućnosti da, u mjeri koja odgovara okolnostima, predvidi posljedice vlastitog djelovanja. Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama je decidno propisano koje djelatnosti/lica, u kojem vremenskom periodu na koji način i kojem iznosu imaju obavezu da uplate godišnju komunalnu taksu.²⁶ Prema tome, norma je precizna u smislu obaveza i prava koje propisuje pa subjekte pogođene normom.

2.3.3. Predvidivost zakona

Predvidivost Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama je kompatibilna sa standardima potrebnim za ispunjenje ovog uvjeta, jer su lica direktno pogođena mjerom plaćanja komunalne takse, čl. 6 i 16 izvorne Odluke o komunalnim taksama upoznata sa posljedicama ne/plaćanja komunalne takse.

2.3.4. Razumljivost zakona

Opći propisi su terminološki usklađeni sa ciljem donošenja akta. Cilj akta je da bude dovoljno precizan da su subjekti na koje se norma odnosi nedvosmisleno upoznati sa pravima i obavezama, a istovremeno nije poželjna prekomjerna rigidnost akta koji zatvara put tumačenju i primjeni na različite životne situacije. Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama je razumljiva, jer nedvosmislenim pojmovima ukazuje na obaveze normom označenih subjekata.

²³ N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, s. 66.

²⁴ Čl. 15 Statuta Grada Zenice, *Sl. n. Grada Zenice od 15. 07. 2015*, dostupno na: <http://www.zenica.ba/gradska-uprava/sluzbene-novine-grad-zenica/>, očitavanje 20. 03. 2016.

²⁵ Bilj. 18.

²⁶ V. čl. 2, 3, 4, 5 i 6 Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama (bilj. 18).

2.3.5. Legitiman interes za donošenje odluke

Iz prethodno navedenog, slijedi da je različito tretiranje zasnovano na „zakonu“, a postavlja se pitanje da li „zakon“ slijedi legitiman javni interes.

Kao legitiman javni interes, sam normotvorac je u obrazloženju razloga za donošenje norme naveo očekivane pozitivne (višemilionski) ekonomski efekti u gradskom budžetu, koji će budžetskim planom rashoda biti usmjereni ka finansiranju rada sportskih klubova, razvoju omladinskog i školskog sporta, ali i drugim potrebama koje se finansiraju iz budžeta grada.

Na ovaj način određen legitiman javni interes ne otkriva pravne razloge, koji su jedini relevantni za određenje legitimnosti interesa. Naime, kao legitiman javni interes za multiplicirano nametanje tarife/visine komunalne takse za visokoakumulativne djelatnosti u odnosu na ostale djelatnosti, se može odrediti veliki profit i dobit, *ali i uticaj navedenih djelatnosti na društvo!*

Ipak, treba zaključiti da odredbe Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama slijede legitiman javni interes.

2.4. Princip adekvatnosti i proporcionalnosti

Posljednje pitanje glasi: da li različito postupanje ima objektivno i razumno opravdanje? Ispitivanjem dva posljednja uvjeta u okviru antidiskriminacionog testa, a to su principi adekvatnosti i proporcionalnosti, dobit ćemo konačan odgovor o eventualnom postojanju diskriminacije.

2.4.1. Adekvatnost mjere

Princip adekvatnosti je ispunjen ukoliko se preduzetom mjerom, zaista može postići određeni javni interes. Povećanjem iznosa godišnje komunalne takse za visokoakumulativne djelatnosti, projekcija je da će se povećati prihodi Grada Zenice u milionskom iznosu. Tim efektom će biti više novca u budžetu za kulturne, sportske i obrazovne stavke budžeta.²⁷

Također, postoji mogućnost da se broj poslovnica i objekata visokoakumulativnih djelatnosti, kao rezultat donošenja Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama, smanji. U tom slučaju bi adekvatnost mjere, prema ranijoj praksi Ustavnog suda FBiH, bila krajnje upitna. Zato je nedostatak predložene i posljedično usvojene Odluke, izostanak projekcije budućih ekonomskih aktivnosti visokoakumulativnih djelatnosti (koje su odmah po usvajanju Odluke najavile povlačenje poslovnica i objekata iz Grada Zenice, što nije nezanemarivo za ocjenu adekvatnosti). Zbog toga je i ocjena adekvatnosti, kao posljedica propusta donosilaca norme, usmjerena na apstraktnu procjenu, a ne egzaktni prikaz. Ipak, načelno, povećanjem tarife komunalne takse će se povećati prihodi budžeta Grada Zenice pod uvjetom zadržavanja *status quo* broja poslovnica, što može rezultirati ostvarivanjem legitimnog javnog interesa.

²⁷ Autor je prilikom istraživanja problematike komunalnih taksi, istina bez uspjeha, insistirao na odgovoru od gradske uprave Grada Zenice o eventualnom postojanju legitimnog javnog interesa uvođenja posebne stope/tarife komunalnih taksi za visokoakumulativne djelatnosti zbog „štetnog“ uticaja navedenih djelatnosti (lutrija, igre na sreću, kladionica...) na društvo.

2.4.2. Proporcionalnost

Princip proporcionalnosti podrazumijeva ispitivanje opravdanosti primijenjenih sredstava za ostvarenje cilja koji se želio postići normom. Prema tome, posljednji uslov, a to je uslov proporcionalnosti, nije ispunjen ukoliko zakonodavac nije iskoristio blaža raspoloživa sredstva za postizanje istog cilja.

Postavlja se pitanje da li je multipliciranje tarife komunalnih taksi za 25 puta u odnosu na izvornu Odluku o komunalnim taksama najblaža mjera koju je normotvorac mogao iskoristiti sa ciljem ostvarenja legitimnog javnog interesa? Odgovor na prethodno pitanje ovisi o sljedećem pitanju: da li je diskrepanca/razlika tarife za sve djelatnosti i tarife za visokoakumulativne djelatnosti objektivno utemeljena u ekonomskim statističkim podacima o dobiti i prihodima. Naime, ukoliko je dobit i profit koju ostvaruju visokoakumulativne djelatnosti u odnosu na ostale djelatnosti veća za 25 puta, autor smatra da je opravdano propisana postojeća tarifa. Ipak, ukoliko je razlika u profitu i dobiti između svih visokoakumulativnih i ostalih djelatnosti manja od tog omjera, onda je i nametanje ovako visoke tarife suprotno načelu jednakosti pred zakonom, slijedeći judikate Ustavnog suda FBiH.

Prethodno navedeno uz jedan izuzetak – naime, da je normotvorac kao legitiman javni interes naveo, eventualno, štetan uticaj visokoakumulativnih djelatnosti za koje je propisana izuzetno visoka stopa komunalne takse tada bi postojala mogućnost opravdanja neproporcionalnog iznosa tarife komunalnih taksi za ostale (neštetne) i visokoakumulativne (štetne) djelatnosti. Sadašnje rješenje, koje ne počiva na ideji o štetnim djelatnostima kao legitimnom javnom interesu za različito tretiranje je neodrživo na Ustavnom sudu FBiH.

Nije moguće racionalno argumentirati da se norma zasniva na načelu jednakosti pred zakonom, a da sistem počiva na neproporcionalnom sistemu „oporezivanja“. Stava sam da je jedina mogućnost dokazivanja ustavnosti navedene Odluke pred Ustavnim sudom FBiH postojanje egzaktnih statističkih analiza ekonomskih podataka o dobiti i profitu svih djelatnosti (ostalih i visokoakumulativnih). Navedeni statistički pokazatelji trebaju dokazati postojanje 25 puta veće dobiti i profita visokoakumulativnih djelatnosti, od svih ostalih. Optimistično posmatrajući, navedena statistička analiza ne može pokazati takve podatke, pesimistično posmatrajući, mjera se zasniva na paušalnoj metodi utvrđivanja visine takse.

3. Ispitivanje ustavnosti različitog tretiranja pojedinih visokoakumulativnih djelatnosti

Izmijenjeni čl. 7 st. 1 tač. c) Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama, kao kriterij za određivanje iznosa komunalne takse na godišnjem nivou propisuje *akumulativnost djelatnosti* fizičkog ili pravnog lica, kao zamjenu ranije normiranog kriterija *vrste djelatnosti*. Neophodno je ispitati da li postoji različit tretman pojedinih djelatnosti unutar visokoakumulativnih djelatnosti, te ukoliko postoji, slijedi ispitivanje da li je takvo različito tretiranje diskriminatorno.

Uživanje Ustavom zagarantovanih prava mora biti jednako za sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine, te niko ne smije biti diskriminisan. Provođenjem antidiskriminacionog testa, dobiti ćemo odgovor na pitanje, da li je predviđanje znatno većih godišnjih komunalnih taksi samo za određenu grupu visokoakumulativnih djelatnosti diskriminatorno. Predviđanje znatno većeg iznosa godišnje takse za pojedine visokoakumulativne djelatnosti (kladionice, priređivači igara

na sreću i lutrije do 50.000 KM) možemo podvesti pod miješanje u pravo na imovinu naprijed navedenih subjekata, jer su za ostale visokoakumulativne djelatnosti propisani iznosi do 3.000 KM. Tako dobijamo odgovor na prvo pitanje u provođenju antidiskriminacionog testa, dakle navod o diskriminaciji možemo podvesti pod jedno od prava zagwarantovanih Ustavom BiH.

Nesporno je da u navedenom slučaju postoji različit tretman između dvije uporedne grupe, dakle između lutrija, priređivača igara na sreću i kladionica na jednoj strani, te svih ostalih visokoakumulativnih djelatnosti na drugoj strani (banke, mikrokreditne organizacije isl). Različit tretman se ogleda u nesrazmjerno/multiplicarno uvećanim, različitim iznosima komunalnih taksi na godišnjem nivou. Lista svojstava/statusa na kojima je potencijalno zasnovana diskriminacija nije taksativno navedena. Svojstvo na kojem se zasniva različito tretiranje u ovom slučaju je neobrazloženo od strane normotvorca, ali je jasno da je riječ o *vrsti djelatnosti*. Ipak, to nije formalno obrazloženje normotvorca, koji je asolutno izostavio ovu dimenziju prilikom obrazlaganja pravnih razloga za noveliranje izvorne Odluke. O ustavnosti propisivanja vrste djelatnosti kao kriterija za propisivanje različite tarife Ustavni sud FBiH je zauzeo konstantan stav judikatima – riječ je o neustavnom kriteriju.

Postavlja se pitanje da li postoji legitiman javni interes za predviđanje komunalnih taksi u znatno različitim iznosima za navedene uporedne grupe? Istaknuti cilj donosioca odluke jeste usmjeravanje ostvarenih finansijskih sredstava u razvoj sporta i sportskih aktivnosti u gradu Zenici. Prema stavu autora, legitiman javni interes ogleda se u intenciji donosioca odluke da se više oporezuju djelatnosti koje su štetnog uticaja za građane, te ne doprinose razvoju i poboljšanju kvaliteta života građana. Sredstva dobijena dodatnim „oporezivanjem” navedenih subjekata gradska uprava namjerava usmjeriti na poboljšanje uslova života građanja i stvaranja zdravije životne sredine.

Iz medijskih istupa, može se primijetiti da se donosilac Odluke, po vlastitoj interpretaciji autora, odlučio za nametanje većih godišnjih komunalnih taksi za one visokoakumulativne djelatnosti koje su štetnije za društvo, a naročito za mlađu populaciju koja u novije vrijeme sve češće nastoji finansijska sredstva ostvariti posjećivanjem npr. kladionica, a ne vlastitim zalaganjem i radom.

Da bi preduzeta mjera, a to je nametanje nesrazmjerno većih finansijskih izdataka navedenim subjektima, bila opravdana, mora biti adekvatna ostvarivanju navedenog javnog interesa, te proporcionalna. U pogledu adekvatnosti mjere, dodatno oporezivanje kladionica, igara na sreću i lutrija je adekvatno poboljšanju kvalitete života u gradu, ulaganjem ostvarenih prihoda u unaprijeđenje sportske infrastrukture i obrazovnih kapaciteta.

Proporcionalnost mjere se ogleda u ispitivanju da li je postojala blaža mjera kojom bi se ostvario isti cilj? Predlagač Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnim taksama nije obrazložio, niti je objektivnim kriterijem potkrijepio Odluku, naročito u pogledu obrazloženja zašto i po kojim mjerilima je utvrđen baš taj navedeni iznos godišnjih komunalnih taksi? Država uživo široko polje slobodne procjene za utvrđivanje visine nameta (pa i komunalnih taksi), ali normiranje obaveze za subjekte od javnih vlasti uvijek mora biti utemeljeno i opravdano sa aspekta metodologije i statističkih podataka.

Ali, ostaje nejasno i to zašto su se nesrazmjerno veće komunalne takse nametnule samo jednoj grupi visokoakumulativnih djelatnosti, kada je Ustavni sud FBiH permanentno godinama judikatima identično zaključivao da: *vrsta djelatnosti ne može biti relevantan kriterij za propisivanje različitih visina taksi za istaknuti natpis firme jer se time narušava koncept*

jednakosti pred zakonom. Prema tome jedini mogući zaključak jeste da će Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama, biti ocijenjena kao diskriminatorna u pogledu propisivanja taksi pojedinim visokoakumulativnim djelatnostima, u odnosu na ostale visokoakumulativne djelatnosti.

Sve osobe na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju pravo na jednakost pred zakonom, a u osporenoj odluci visina godišnje takse je utvrđena u bitno različitim iznosima i to bez realno uvrđenih kriterija, što se smatra povredom ustavnog principa jednakosti pred zakonom.

4. Preporuke i zaključak

Nejasno je na osnovu koje objektivno provjerljive sistemske ekonomske analize je donesena Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama kojom je normotvorac previdio judikate Ustavnog suda FBiH i ranije zauzete stavove. Održivost Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama na Ustavnom sudu FBiH je direktno uslovljena odgovorom na ovo prethodno pitanje. Bez konkretnih podataka, kojima javne vlasti mogu potkrijepiti zaključak o djelatnostima koje su u aktu navedene kao visokoakumulativne, Odluka neće biti dugog vijeka. U ingerenciji javne vlasti, kao mogućnost, nije predviđeno disponiranje karakterisanja djelatnosti kao izuzetno profitne i sa velikom dobiti na osnovu intuicije, ili štetnosti djelatnosti, takav podatak mora biti egzaktno statistički provjerljiv i utemeljen.

Iz do sada navedenog slijedi da su neuralgične tačke Odluke:

1. Nerazumijevanje koncepta diskriminacije od predlagača i donosilaca akta. Naime, opći standard koji je potvrđen od Ustavnog suda FBiH i Ustavnog suda BiH je da formalna ustavnost akta nije garancija zakonitosti akta. Efekti semantički-leksički neutralne norme, mogu proizvoditi diskriminatorne posljedice kao da je norma formalno neustavna.
2. Kriterij visokoakumulativnosti djelatnosti potvrđen kao ustavan od Ustavnog suda FBiH, ne daje za pravo Gradskom vijeću da odredi visinu/tarifu komunalne takse paušalno i proizvoljno neargumentujući razloge za noveliranje tarife.
3. Skrivena diskriminacija, formalnim propisivanjem kriterija visokoakumulativnih djelatnosti, a suštinskim zadržavanjem kriterija vrste djelatnosti kao osnovice za tarifu komunalne takse, je također, u suprotnosti sa ustavnim poretkom koji počiva na zabrani diskriminacije.
4. Paušalno određena tarifa komunalne takse za visokoakumulativne djelatnosti nije u skladu sa konceptom jednakosti pred zakonom, jer je objektivno utemeljena statistička analiza osnova, a koja ne postoji u konkretnom slučaju, jedini metod dokazivanja ustavnosti Odluke.
5. Najvažnije je pitanje kojim objektivnim metodom je utvrđeno da su djelatnosti u Odluci, označene kao visokoakumulativne zaista iznadprosječno akumulativne, kada je Ustavni sud FBiH već zauzeo konačan stav da se finansijska sposobnost i profit utvrđuje za svakog subjekta pojedinačno – dakle, ne za vrstu djelatnosti – već za pravno lice *in concreto!* Jasno je da je riječ o neustavnom kriteriju.

6. Postupci javne vlasti trebaju biti urnek i ogledalo za postupanje građana, a ishitreno i neutemeljno postupanje nosilaca javne vlasti, čak i u slučaju kada su namjere u teoriji odlične, opravdava izreku da je put do pakla popločan dobrim namjerama.

U vezi sa medijskom kampanjom interesnih grupacija, koja je rukovođena ličnim i ekonomskim interesima, potvrđuje se pravilo da mediji kreiraju javno mnjenje, bez da pružaju mogućnost za kompletan uvid u širu sliku svih argumenata.

Preporuka je nosiocima javnih vlasti, da prevashodno, za kriterij akumulativnosti djelatnosti, kao osnov propisivanja visine komunalne takse, utvrde i prezentiraju sveobuhvatne statističke podatke o svim visokoakumulativnim djelatnostima, a samim tim, i za svaku firmu izvještaj o profitu i dobiti, jer je to stav Ustavnog suda FBiH bez kojeg propisivanje kriterija visokoakumulativnosti nije moguće. Naime, Ustavni sud FBiH je više puta ukazao da su *finansijska sposobnost i profit koji predmetni subjekt ostvaruje predmet oporezivanja u skladu sa postojećom finansijskom regulativom i relevantan podatak koji se precizno utvrđuje za svakog poreskog obveznika.*

Za dugoročnu opstojnost i utemeljenost Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama predlažem da se normom uspostavi poseban kriterij propisivanja visine komunalne takse: štetnost uticaja djelatnosti. Iako je Ustavni sud FBiH ranijom praksom zauzeo načelni stav da je normiranje različite tarife za pojedine vrste djelatnosti, kriterij koji je neustavan, pravo i pravne norme su živa materija koja se prilagođava vremenu i duhu prostora. Značajno je da Ustavni sud FBiH preispita ovakav načelni stav, koji *a priori* ograničava djelovanje javnih vlasti u sferi u kojoj normotvorci, prema stavu Evropskog suda za ljudska prava uživaju izuzetno široko polje slobodne procjene (javni prihodi). Štetan uticaj pojedinih djelatnosti bi se mogao definisati kao legitiman javni interes za uvođenje posebne tarife komunalne takse, koji je adekvatan i proporcionalan, ali pod uslovom da se taj kriterij detaljno obrazloži uz objektivne parametre (socijalna/psihološka/ekonomska analiza uticaja pojedinih djelatnosti).