

**BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
VLADA**

**PRIJEDLOG**

**ZAKON  
O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O POREZNOJ UPRAVI FEDERACIJE  
BOSNE I HERCEGOVINE**

**Sarajevo, mart 2022. godine**

**ZAKON  
O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O POREZNOJ UPRAVI FEDERACIJE  
BOSNE I HERCEGOVINE**

**Član 1.**

U Zakonu o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15) u članu 2. stav (1) iza riječi „organima,“ dodaju se riječi: „prava i obaveze zaposlenika Porezne uprave,“

**Član 2.**

U članu 12a. stav (1) broj „20“ zamjenjuje se brojem „30“

**Član 3.**

Čl. 90. do 93. brišu se.

**Član 4.**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH".

## O B R A Z L O Ž E N J E

### PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O POREZNOJ UPRAVI FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

#### I - USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u članu III.1. tačka c), koji je izmijenjen amandmanima VIII, LXXXIX i CVI i članu IV.A.20.(1) j) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojima je u isključivoj nadležnosti Federacije donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije, a Parlament Federacije, uz ostala ovlaštenja predviđena Ustavom, odgovoran je za donošenje zakona kojima se razrezuje porez ili na drugi način osigurava potrebno finansiranje.

#### II-USKLAĐENOST SA USTAVOM, PRAVNIM SISTEMOM I PRAVILIMA NORMATIVNOPRAVNE TEHNIKE

Prema mišljenju Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije broj 1-04-02/2-12-40/22 od 19.01.2022.godine (u daljem tekstu: Mišljenje), Ustavni osnov za donošenje navedenog zakona sadržan je u članu III.1.tačka c) koji je izmijenjen amandmanima VIII, LXXXIX i CVI, i člana IV. A. 20. (1) d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojima je u isključivoj nadležnosti Federacije donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije, a Parlament Federacije, uz ostala ovlaštenja predviđena Ustavom, odgovoran je za donošenje zakona o obnašanju dužnosti federalne vlasti.

Obrađivaču su Mišljenjem date primjedbe da se član 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi FBiH briše iz razloga što su prava i obaveze uposlenika Porezne uprave FBiH uređena Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 4/12, 99/15 i 9/17 - presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj:1:U-13/16), Zakonom o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 49/05 i 103/21) i Zakonom o plaćama i naknadama u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.45/10, 111/22 i 20/17). Međutim, Federalno ministarstvo pravde je nadležno za ove pomenute propise, te isto nije imalo primjedbe.

Nesporno je da su prava i obaveze uređene ovdje pomenutim propisima, ali istovremeno zbog javnog interesa za ovom Upravom kao i evidentno značajne važnosti i organske cjeline njenog egzistiranja, predložena su drugačija rješenja u ovom zakonu u odnosu na druge systemske zakone, te je stoga kroz član 2. Zakona o Poreznoj upravi FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15) napravljeno „zakonsko ostrvo“. Ovakvo normativno-pravno razumjevanje prepoznato je i u Presudi Ustavnog suda Federacije BiH broj: U-50/17 od 09.05.2018. godine, a gdje je Ustavni sud utvrđivao ustavnost člana 4. stav 5. Zakona o poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine u dijelu koji glasi „uz saglasnost ministra“, („Službene novine Federacije BiH“, br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15), u svojem obrazloženju u tački 7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije ove Presude navodi: „Članom 2. Zakona o Poreznoj

*upravi je propisano, između ostalog, da „ukoliko su odredbe ovog zakona kojim se regulišu organizacija i rukovodstvo Porezne uprave ... drugačije uređene drugim zakonima u Federaciji Bosne i Hercegovine, tada će odredbe ovog zakona imati prioritet nad drugim odredbama u navedenim oblastima“. Ovo je pak u skladu sa odredbom člana 74. Zakona o državnoj službi u kojoj je propisano da: „Odredbe ovog zakona koje se odnose na državne službenike u organima državne službe shodno se primjenjuju i na državne službenike koji taj status imaju u stručnim i drugim službama organa zakonodavne vlasti, organa izvršne vlasti, ombudsmenima, organima sudske vlasti, tužilaštvima, pravobranilaštvima, ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, zatvorima i organima za prekršaje Federacije, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno“. Ovim je jasno uspostavljena hijerarhija normi koje se primjenjuju, te razriješena teorijska rasprava vođena pred ovim sudom šta je lex specialis i da li se Zakonom o poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine mogu, kao posebne, propisati odredbe koje na nešto drugačiji način regulišu pitanje imenovanja na rukovodeće pozicije...“*

Mišljenjem su date primjedbe da se član 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi FBiH izmjeni na način da stupanje na snagu dana bude osmog dana od dana objavljivanja u Službenim novinama, što je slučaj kod zakona koji se donose u redovnom postupku, što je i prihvaćeno i izmijenjeno od strane predlagača.

Prema mišljenju Federalnog ministarstva pravde broj 01/03-02-6-238/22 od 14.02.2022.godine, na osnovu člana 28. Poslovnika o radu Vlade Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH" br. 6/10, 37/10, 62/10, 39/20 i 67/21), konstatuje da na dostavljeni tekst Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine, u pogledu pitanja za koje je ovo ministarstvo nadležno, nemaju primjedbi.

## *Načela zakona*

### **1. Načelo zakonitosti**

Prilikom izrade ovog zakona obrađivač se vodio poštivanjem načela zakonitosti općih pravnih akata, koje postavlja zahtjev da pravni akti i sve radnje pravnih subjekata, uključujući organe uprave i upravne organizacije, budu usklađeni sa zakonima.

Osim toga, u formalnom smislu načelo zakonitosti obuhvata i zahtjev da zakoni budu usklađeni s aktom koji je po pravnoj snazi iznad njih, dakle s Ustavom, uključujući međusobnu saglasnost različitih općih akata iste pravne snage, što je u ovom slučaju i jedan od osnovnih ciljeva u smislu usklađivanja ovog zakona sa Zakonom o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH i Zakonom o unutrašnjem platnom prometu.

### **2. Načelo pravičnosti**

Načelo pravičnosti sadržano je u nastojanju da se ovim propisom izjednače prava i obaveze državnih službenika koji obavljaju istu vrstu poslova – inspekcijski poslovi, odnosno da ova lica budu adekvatno plaćena s obzirom na rizik i odgovornosti koje nosi obavljanje poslova službenika sa posebnim ovlaštenjima, iz kojeg razloga je i važećim propisima o državnoj službi predviđena ova kategorija državnih službenika.

Osim toga, ovo načelo zastupljeno je i u činjenici da se predloženim izmjenama onemogućava da određeno lice za isti prekršaj bude sankcionirano dva puta.

### **3. Načelo pravne sigurnosti**

Načelo pravne sigurnosti posebno je izraženo u očiglednoj nesaglasnosti Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH i Zakona o unutrašnjem platnom prometu koji za iste prekršaje propisuju različite sankcije, čime obveznika dovode u stanje potpune pravne nesigurnosti u smislu koja od propisanih sankcija mu može biti izrečena, da li mu mogu biti izrečene obje ili samo jedna od njih i sl.

Također, s obzirom na činjenicu da je Zakonom o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH predviđeno da inspekcijski organi imaju dodatak na plaću do 30%, te da se isto ne odnosi na inspektore Porezne uprave, stvara se značajna pravna nesigurnost, kako sa aspekta službenika koji obavlja tu dužnost tako i sa aspekta poslodavca u smislu da li postupa ispravno ukoliko taj dodatak uskraćuje nadležnim službenicima.

### **4. Načelo zabrane diskriminacije**

Predmetnim odredbama onemogućava se diskriminacija inspektora jedne upravne organizacije u odnosu na inspektore drugih organa uprave i upravnih organizacija.

### **5. Načelo ekonomičnosti**

Članom 3. predloženih izmjena Zakona, nastoji se osigurati ekonomičnost organa u postupku, jer faktički ne postoji potreba da u pogledu istog prekršaja obavezu nadzora, vođenja postupka i izricanja sankcije imaju dva organa, te samim tim uzrokuju i dvostruke troškove administracije.

## **III - RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Zakon o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15) je propis koji uređuje organizaciju i rad Porezne uprave kao i postupke koji se vode od strane Porezne uprave. S obzirom da je temeljni zakon donesen 2002. godine i da su u međuvremenu doneseni mnogi drugi zakoni koji su danas na snazi, a da ovaj temeljni zakon nije usklađen, nužna je njegova sveobuhvatna izmjena. Zbog značaja porezne administracije i potrebe temeljite rekonstrukcije, Federalno ministarstvo finansija je tražilo i dobilo tehničku pomoć Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) koji će sagledati i analizirati sve procese u poreznoj administraciji, te predložiti neophodno restrukturiranje procesa i same organizacije Porezne uprave, a koji će poslužiti kao osnov za izradu sveobuhvatnog propisa.

S obzirom na izloženo, predložene su izmjene i dopune postojećeg zakona da bi se riješili postojeći problemi u što kraćem roku.

Predloženo je usklađivanje ovog zakona sa Zakonom o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj: 45/10) na način da se izjednači dodatak na plaću od 30% inspekcijskim tijelima, a među kojima je i Porezna uprava, s obzirom da je postojećim odredbama važećeg Zakona o Poreznoj upravi ovaj dodatak ograničen na 20%.

Nadalje, brišu se prekršajne odredbe u važećem zakonu koje se odnose na učesnike u platnom prometu - banke, jer su iste propisane odredbama Zakona o unutrašnjem platnom prometu („Službene novine Federacije BiH“, br. 48/15, ispravka 79/15 i 4/21). S obzirom da su novim Zakonom o unutrašnjem platnom prometu uređeni isti prekršaji, a da je propis o unutrašnjem platnom prometu *lex specialis*, te da Porezna uprava

nema više nadležnost u kontroli platnog prometa, predloženo je brisanje, jer postoji kolizija propisa.

Prema podacima Porezne uprave FBiH za period 2009 – 2021. godine, po prekršajnim prijavama na osnovu čl. 89 – 92. Zakona o Poreznoj upravi FBiH, utvrđen je iznos od 59.997,00 KM, a za 2 iznosa po 25.000 KM traženo je sudsko odlučivanje, te nemamo povratnih podataka o odluci suda, iz kojeg razloga se postavlja i pitanje njihove efikasnosti i svrsishodnosti. Također, prema dostavljenom prekršajnom nalogu od strane Porezne uprave FBiH, konstatovano je da banka nije izvršila prijenos novca solidarnog dužnika, a koji je ujedno i račun budžeta jednog grada u FBiH.

#### **IV - OBRAZLOŽENJA PREDLOŽENIH RJEŠENJA U ZAKONU**

**Članom 1.** Zakona vrši se dopuna u članu 2. važećeg Zakona s ciljem primjene člana 12a. trenutnog Zakona.

**Članom 2.** Zakona vrši se usklađivanje visine dodatka na plaću u skladu s odredbom člana 23. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj: 45/10) kojom je predviđeno da inspekcijski organi imaju dodatak na plaću do 30%.

Inspektori i drugi zaposlenici Porezne uprave Federacije BiH, kod kojih postoje posebni uslovi rada, su zbog važeće odredbe u nepovoljnom položaju u odnosu na druge inspekcijske organe.

**Članom 3.** Zakona predloženo je brisanje čl. 90 – 93. važećeg zakona koji uređuju prekršaje koje učini ovlaštena organizacija za platni promet (OOOP) odnosno banke. S obzirom da su novim Zakonom o unutrašnjem platnom prometu („Službene novine Federacije BiH“, br. 48/15, ispravka 79/15 i 4/21) uređeni isti prekršaji, a da je propis o unutrašnjem platnom prometu *lex specialis*, te da Porezna uprava nema više nadležnost u kontroli platnog prometa, predloženo je brisanje, jer postoji kolizija propisa.

**Članom 4.** uređuje se stupanje na snagu ovog zakona.

#### **V - PARLAMENTARNA RASPRAVA O NACRTU ZAKONA**

Na zasjedanju Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH aktivno učešće u raspravi o ovom zakonu uzeli su sljedeći uvaženi poslanici/e: *Husein Rošić, Jasmina Zubić, Zijad Mušić i Salko Zildžić.*

Uvaženi poslanik **Husein Rošić** je u svojoj diskusiji predložio da se ovaj zakon povuče iz skraćene procedure u redovnu proceduru da bi dobio jedan širi auditorij učesnika, i to onih koji se tiče ovaj zakon, da bi se poboljšao u punom smislu. Dalje je diskusija vođena oko člana 3. ovog zakona kojim se brišu odredbe od 89. do 93. jer isti oslobađa: banke, poreznog obveznika i odgovorno lice od sankcija i to po odredbama čl. 19., 36. i 39., (citirajući svaki član posebno). Navedeno je da obrazloženje za ovaj član nije dovoljno potkrijepljeno činjenicama, i da se prilikom izrade ovog Prijedloga, prema članu 21. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH, izvrše konsultacije sa Poreznom upravom na koju se odnosi ovaj zakon.

I. Iako Predstavnički dom FBiH nije prihvatio prijedlog Vlade FBiH da se propis razmatra po skraćenoj proceduri, već je odlučeno da se razmatra u redovnoj proceduri da bi se dobio širi auditorij, ukazujemo da tokom trajanja javne rasprave organizovane od strane predlagača u trajanju od 30 dana **nije zaprimljen niti jedan prijedlog, mišljenje, komentar ili sugestija** na tekst Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH.

II. Argument da obrazloženje članova nije dovoljno potkrijepljeno, nije održiv s obzirom da je prilikom izrade Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH ispoštovana odredba člana 164. stav (2) Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta FBiH i člana 156. stav (3) Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH. Obrađivač je obrazložio odredbe članova u skladu s njihovom pravnom konstrukcijom i institutima.

III. Kako je odredbom člana 21. stav (1) Zakona o organizaciji organa uprave („Službene novine Federacije BiH“, broj: 35/05) propisana obaveza pribavljanja mišljenja od drugih organa uprave **ako se tim propisima reguliraju pitanja iz nadležnosti tih organa uprave**, te kako je nadležnost Federalnog ministarstva finansija prema članu 8. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, između ostalog porezni sistem i porezna politika, a Porezna uprava FBiH je izvršni organ u sastavu Ministarstva, bespredmetno je pribavljati mišljenje od samog sebe, s obzirom da obrađivač je ujedno i nadležan organ.

IV. S obzirom da Porezna uprava FBiH nije dobrovoljno uzela učešće u javnoj raspravi, Ministarstvo je aktom broj 05-02-1-2742/21-6 od 07.12.2021. godine, istekom perioda javne rasprave ponovo pozvalo Poreznu upravu FBiH da dostavi prijedloge ili sugestije na Nacrt zakona u što kraćem roku, na što je Porezna uprava FBiH aktom broj 13/08-02-2-1866/2021 od 17.12.2021. godine, zaprimljen u Federalno ministarstvo finansija dana 21.12.2021. godine, dostavila svoje sugestije i prijedloge na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH, koje su razmatrane u posebnom dijelu ovog akta.

Uvažena poslanica **Jasmina Zubić** je podržala poslanika Rošića u izlaganju. Podsjetila je poslanike da je Predstavnički dom usvojio zaključak kojim podržava Inicijativu Udruženja poslodavaca FBiH o donošenju seta zakona koji su prezentirani na tematskoj sjednici, te da je jedan od tih zakona i Zakon o izmjenama i dopunama zakona o Poreznoj upravi FBiH kojim se predlaže da se doda član 75a. (naveden u nastavku akta) te je postavljeno pitanje da li su razmatrani i zašto nisu ovi zakoni. Dalja diskusija uvažene poslanice odnosila se na ukazivanje značaja realnog sektora.

Uz stenogram Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH dostavljen je i Amandman na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi FBiH od strane Udruženja poslodavaca FBiH aktom broj: I-076/21 od 23.06.2021. godine, gdje se u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi FBiH dodaje novi član 3 koji glasi:

### **Član 3.**

Iza člana 75. dodaje se novi član 75a. koji glasi:

*„Član 75a.*

*(1) Apsolutna zastarjelost prava na razrez i naplatu poreza, kamata, troškova prinudne naplate i novčanih kazni nastupa u svakom slučaju po isteku 10 godina nakon što je*

*porezna prijava podnesena, ili nakon isteka zakonskog roka za podnošenje porezne prijave, računajući od dana koji je kasnije nastupio.*

*(2) Ukoliko je neplaćanje poreza posljedica počinjenog krivičnog djela, zastara u slučajevima iz stava (1) nastupa u svakom slučaju po isteku 10 godina od dana pravosnažnosti presude.“*

I. Uvažavajući činjenicu da se članom 3. Amandmana uređuje zastara, a koja nije predmet Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi FBiH, već predstavlja proširenje obuhvata materije Nacrta zakona, a kako bi se obuhvatila parlamentarna rasprava, cijenimo bitnim ukazati da se, nezavisno od procedure, **predloženi amandman ne može prihvatiti jer posljedično uređuje i zastaru krivičnog djela utaje poreza, a što je uređeno krivičnim zakonom.**

Naime, odredbama postojećeg člana 73. stav (1) Zakona o Poreznoj upravi FBiH uređeni su rokovi zastare na pravo razreza poreza, kazne i kamate, i to na period 5 godina u slučajevima kada je porezna prijava podnesena Poreznoj upravi. Dalje je stavom (2) istog člana jasno navedeno da nema zastare u slučajevima kada je prijava za taj porez lažna ili ako porezna prijava za taj porez nije podnesena.

Dalje ukazujemo na odredbe Krivičnog zakona FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 36/03, 21/04 - ispr., 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17 – u daljem tekstu: KZ) i to na Glavu 23. Krivična djela iz oblasti poreza (čl. 273 – 278) koji uređuju postojanost krivičnog djela kod porezne utaje, a posebno **člana 273. KZ koji uređuje krivično djelo u slučaju iz stava (2) člana 73. Zakona o Poreznoj upravi FBiH.** Dalje je Glavom 4. KZ uređena zastara krivičnog gonjenja, te je kroz član 15. Zakona jasno navedeno da ista zavisi od dužine kazne, a može iznositi i do 35 godina.

Predloženim Amandmanom od strane Udruženja poslodavaca FBiH predlaže se uređivanje zastare krivičnog djela, a što je već uređeno KZ, te je to osnovni i jedini razlog zašto prijedlog nije prihvaćen.

Uvaženi poslanik **Zijad Mušić** je diskutovao u dijelu otklanjanja diskriminacije kod inspekcija povećanjem dodatka na plaću sa 20% na 30% ne ukazujući na konkretne primjedbe. Dalja diskusija je vođena u dijelu njegove Inicijative za povećanja koeficijenta kod pripadnika Oružanih snaga, a u duhu afirmativnog otklanjanja diskriminacije.

Uvaženi poslanik **Salko Zildžić** je iznio mišljenje da bi prihvatanje člana 1. i 2. ovog zakona dovelo do nove diskriminacije, te ukazao da rukovodeći državni službenik ima manju plaću od inspektora kojem je nadređeni i da to nije dobro rješenje. Dalje se osvrnuo na član 3. gdje je napravljena paralela iznosa kazni prema Zakonu o unutrašnjem platnom prometu u odnosu na Zakon o Poreznoj upravi FBiH, gdje je iznos kazni veći u Zakonu o Poreznoj upravi FBiH, te da bi brisanjem ove odredbe „pogodovali onima koji žele da varaju državu“. Predloženo je da se paralelno ide sa izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjem platnom prometu ukoliko se žele izbrisati iz ovog zakona.

I. Prvo, odredbama Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 45/10 i 111/12) uređuju se plaće i sva druga primanja svim državnim službenicima, a kako zaposlenici Porezne uprave FBiH i njeni rukovodioci jesu državni službenici, visina njihovih plaća i naknada je uređena Zakonom o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH, a ne Zakonom o Poreznoj upravi FBiH.

II. S obzirom da je Porezna uprava FBiH inspekcijski organ, ista ima državne službenike – inspektore koji imaju posebna ovlaštenja koja su propisana odredbama čl.126 -132. Zakona o organizaciji organa uprave („Službene novine Federacije BiH“, broj: 35/05), te upravo zbog posebnih ovlaštenja u odnosu na druge državne službenike imaju dodatak na plaću propisan članom 23. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH. Posebna ovlaštenja inspektora povlače veće odgovornosti i obaveze u odnosu na druge državne službenike, pa i rukovodeće državne službenike. Plaće državnih službenika su rangirane u skladu s odgovornostima, ovlaštenjima i pravima tih državnih službenika, te oni sa većim odgovornostima, ovlaštenjima i pravima imaju i veće plaće, i obrnuto. Državni službenik koji je nadređen inspektorima nema posebna ovlaštenja, te prema tome nema ni dodatak na plaću na ime tih posebnih ovlaštenja. Isti slučaj je i u drugim organima uprave i drugim upravnim organizacijama, gdje državni službenik nadređen inspektorima ima u ukupnom iznosu niži iznos primanja u odnosu na samog inspektora. Razlog za to su posebna ovlaštenja inspektora koja za sobom povlače značajne odgovornosti i rizike tokom rada. O posebnim ovlaštenjima i njihovoj primjeni odlučuje isključivo inspektor, te je svaki utjecaj u primjeni posebnih ovlaštenja krivično djelo.

III. Nezavisno od visine novčanih kazni koje su propisane odredbama članova koji su predmet brisanja u Zakonu o Poreznoj upravi FBiH, nezavisno od toga da su iste sankcije propisane i odredbama Zakona o unutrašnjem platnom prometu („Službene novine Federacije BiH“, br. 48/15, 79/15 i 4/21), ovlaštena lica Porezne uprave FBiH ne mogu izreći prekršaje propisane odredbama čl. 90-93. zbog odredbe člana 54. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije BiH“, broj: 63/14) koja uređuje postupak izdavanja prekršaja. Naime preduslov iz člana 54. Zakona o prekršajima je da zaposleni u Poreznoj upravi izreknu prekršaje jeste da provedu inspekcijski nadzor. Međutim, jedini inspekcijski nadzor za koji je ovlaštena Porezna uprava je inspekcijski nadzor za utvrđivanje dodatnih poreznih obaveza (član 66. Zakona o PUFBIH), ali ne i za inspekcijski nadzor platnog prometa, za koji je nadležna Agencija za bankarstvo FBiH.

Članom 90. Zakona o Poreznoj upravi FBiH je propisana novčana kazna banci (OOPP) ukoliko ne izvrši prijenos novca poreznog obveznika na račune javnih prihoda. S druge strane, članom 38. stav (1) tač. l) i m) Zakona o unutrašnjem platnom prometu („Službene novine Federacije BiH“, br. 48/15, 79/15 i 4/21) također je propisana novčana kazna banci ukoliko ne izvrši nalog za plaćanje koji joj je dostavljen. Dalje je članom 91. Zakona o Poreznoj upravi FBiH propisana novčana kazna banci (OOPP) ukoliko ne izvrši rješenje o obustavi transakcija izdato od strane Porezne uprave FBiH, a s druge strane, članom 38. stav (1) tač. p) i r) Zakona o unutrašnjem platnom prometu također je propisana novčana kazna banci ukoliko ne izvrši blokadu računa. Dalje je članom 92. Zakona o Poreznoj upravi FBiH propisana novčana kazna banci (OOPP) ukoliko ne izvrši prijenos novca poreznog obveznika, a u postupku prinudne naplate na račune javnih prihoda, a s druge strane članom 38. stav (1) tačka n) Zakona o unutrašnjem platnom prometu također je propisana novčana kazna banci ukoliko ne izvrši naloge prinudne naplate. Naime, zahtjev svakog pravnog sistema je da među normama koje ga tvore nema antinomija. Antinomije postoje kada dvije ili više normi isto činjenično stanje discipliniraju na različite i nekompatibilne načine, tako da se sve ove norme ne mogu istodobno primijeniti, jer primjena jedne krši drugu i obratno. S obzirom na navedeno, predloženo je brisanje pojedinih odredbi Zakona o Poreznoj upravi FBiH, a radi usklađenja sa Zakonom o unutrašnjem platnom prometu („Službene novine Federacije BiH“, br. 48/15, 79/15 i 4/21) i Zakonom o prekršajima FBiH („Službene novine Federacije BiH“, broj: 63/14).

IV. Prijedlog uvaženog poslanika da se povećaju iznosi novčanih kazni u Zakonu o unutrašnjem platnom prometu trebaju biti predmet inicijative za izmjenu tog propisa, i nikako uslovljavati njegovu izmjenu sa Zakonom o Poreznoj upravi FBiH.

## **VI - JAVNA RASPRAVA O NACRTU ZAKONA**

Na 23. redovnoj sjednici Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH održanoj dana 05.07.2021. godine, kao i na 13. sjednici Doma naroda Parlamenta Federacije BiH održane 30.09. i 14.10.2021. godine, usvojen je Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH koji može poslužiti kao osnova za izradu Prijedloga zakona.

Na osnovu Zaključaka Predstavničkog doma broj 01-02-1332/21 od 08.07.2021. godine i Zaključka Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine broj 02-02-1332/21 od 14.10.2021. godine, u vezi sa Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH zadužen je predlagač da uzme u obzir sve primjedbe, prijedloge i sugestije iznesene u raspravi kao i one koje su dostavljene ili će biti dostavljene u pisanom obliku.

Po uputi Parlamenta FBiH, Federalno ministarstvo finansija/financija je organizovalo javnu raspravu u periodu od 30 dana počev od 29.10. do 27.11.2021. godine. Zvanična Obavijest o provođenju javne rasprave objavljena u dnevnim novinama dostupnim na teritoriji Federacije BiH kao i na web stranici Federalnog ministarstva finansija/financija. U predmetnoj obavijesti su, pored obavještenja o trajanju javne rasprave, date i upute svim zainteresovanim subjektima da tekst Nacrta zakona mogu pronaći na web stranici ministarstva, kao i da sve primjedbe prijedloge i sugestije mogu dostaviti na adresu ministarstva.

**Tokom trajanja javne rasprave nisu zaprimljeni ni prijedlozi, ni mišljenja ni sugestije na tekst Nacrta zakona o izmjenama i dopunama zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH.**

## **VII - PRIJEDLOZI I PREPORUKE POREZNE UPRAVE FEDERACIJE**

S obzirom da Porezna uprava FBiH nije dobrovoljno uzela učešće u javnoj raspravi, Federalno ministarstvo finansija je aktom broj 05-02-1-2742/21-6 od 07.12.2021. godine, istekom perioda javne rasprave ponovo pozvalo Poreznu upravu FBiH da dostavi prijedloge ili sugestije na Nacrt zakona u što kraćem roku, ili da se izjasni da nema prijedloga ili sugestija da bi se uputio zakon u dalju proceduru, na što je Porezna uprava FBiH aktom broj 13/08-02-2-1866/2021 od 17.12.2021. godine, zaprimljen u Federalno ministarstvo finansija dana 21.12.2021. godine, dostavila svoje sugestije i prijedloge na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH. Porezna uprava je ovdje pomenutim aktom dostavila rezime komentara i prijedloga dostavljenih od kantonalnih ureda.

**Komentar 1. Na predloženi član 1. Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi FBiH nema primjedbi.**

**Prijedlog 1.** Porezna uprava predlaže da se član 2. Nacrta zakona izmijeni na način da se mijenja čitav član 12a. Zakona o Poreznoj upravi FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15), a gdje bi se potpuno drugačije predložilo donošenje odluke, visine dodatka na plaću i pravo propisivanja posebnih uslova rada.

Nezavisno od rezimea Porezne uprave FBiH, izdvajamo sljedeće različito mišljenje iz dostavljenog akta, odnosno priloga akta Porezne uprave i to:

\*Rukovodilac Kantonalnog poreznog ureda Zenica je predložio da se poveća dodatak na plaću i to za rukovodioce kantonalnih ureda i šefove unutrašnjih organizacionih jedinica poseban dodatak od 40%, a za federalne porezne inspektore poseban dodatak od 30% **bez obrazloženja svog prijedloga**.

\*Rukovodilac Kantonalnog ureda Bihać je predložio da se u članu 12a. iza riječi „posebni uslovi rada“ dodaju riječi „i složenost poslova“ uz obrazloženje da je potrebno utvrditi složenost poslova, a u vezi sa predloženom izmjenom člana 2. Zakona o Poreznoj upravi FBiH, a u vezi s Presudom Ustavnog suda FBiH, broj: U 13/16 u smislu neusklađenosti platnih razreda državnih službenika sa obimom složenosti poslova koji isti obavljaju. Međutim, *Presudom Ustavnog suda FBiH broj U 13/16 je utvrđeno da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, broj: 99/15), nije saglasan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.*

Naime, postojeći član 12a. Zakona o Poreznoj upravi FBiH daje pravo Vladi FBiH da donese odluku kojom će utvrditi pravo zaposlenika Porezne uprave koji rade na poslovima kod kojih postoje posebni uslovi rada, na poseban dodatak u visini do 20% osnovne plaće. Međutim, Porezna uprava predlaže da ovu odluku donosi ministar na prijedlog Porezne uprave i predlaže povećanje dodatka na plaću sa 20% na 30%, a u nekim slučajevima i na 40%.

Prvenstveno ukazujemo da prijedlog Porezne uprave FBiH nije prihvatljiv jer **ministar finansija nije ovlašten**, u skladu sa Ustavom FBiH, da preuzima ovlaštenja Vlade Federacije BiH i da donosi odluke koje izlaze iz okvira djelatnosti organa-ministarstva kojim on rukovodi. Kako su ovlasti ministra finansija FBiH propisane članom 8. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, a među kojima nisu ni prava ni obaveze državnih službenika što je u nadležnosti ministra pravde FBiH, kao i posebni uslovi rada koji su u nadležnosti ministra za rad i socijalna politiku FBiH, stoga bi **prihvatanje prijedloga** Porezne uprave FBiH proizvelo predlaganje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi FBiH koji **nije u skladu** sa Glavom IV. **Ustava FBiH**, kojim je propisana struktura federalne vlasti, kao i nadležnosti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine

Dalje, prijedlog da se kroz član 12a. propiše poseban dodatak rukovodiocima kantonalnih ureda i šefovima unutrašnjih organizacionih jedinica, nije prihvatljiv jer ovdje pomenuti državni službenici nemaju to pravo kroz Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 45/10 i 111/12) jer nemaju posebnih ovlaštenja. S obzirom da je Porezna uprava FBiH inspekcijski organ, ista ima državne službenike – inspektore koji imaju posebna ovlaštenja koja su propisana odredbama čl.126 -132. Zakona o organizaciji organa uprave („Službene novine Federacije BiH“, broj: 35/05), te upravo zbog posebnih ovlaštenja u odnosu na druge državne službenike imaju dodatak na plaću propisan članom 23. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH. Posebna ovlaštenja inspektora povlače veće odgovornosti i obaveze u odnosu na druge državne službenike, pa i rukovodeće državne službenike. Plaće državnih službenika su rangirane sukladno odgovornostima, ovlaštenjima i pravima tih državnih službenika, te oni sa većim odgovornostima, ovlaštenjima i pravima imaju i veće plaće, i obrnuto. Državni službenik koji je nadređen inspektorima nema posebna ovlaštenja, te prema tome nema ni dodatak na plaću na ime tih posebnih ovlaštenja.

Dalje, prijedlog da Porezna uprava FBiH propisuje poslove koji imaju posebne uslove rada nije prihvatljiv jer **direktor Porezne uprave FBiH nije ovlašten da preuzima**

**ovlaštenja ministra ili Vlade FBiH**, u skladu sa Glavom IV. Ustava FBiH, kojim je propisana struktura federalne vlasti, kao i nadležnosti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Stoga bi **prihvatanje prijedloga** Porezne uprave FBiH proizvelo predlaganje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi FBiH koji **nije u skladu sa Ustavom FBiH**.

Iz gore navedenih razloga **prijedlog** Porezne uprave da se mijenja član 12a. **nije prihvaćen**.

**Prijedlog 2.** Porezna uprava FBiH predlaže **da se ne brišu odredbe čl. 89. – 93.** kroz član 3. Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi FBiH, jer smatra da iste ne bi bile svrsishodno brisanje jer isključuje kontrolnu ulogu Porezne uprave u naplati javnih prihoda, u smislu postupanja po nalogima nalogodavca ili u postupku prinudne naplate javnih prihoda. Također, konstatuju da sankcije propisane Zakonom o unutrašnjem platnom prometu nisu dovoljno visoke da bi disciplinirale i obaveze banke za provođenje procedura prilikom otvaranja računa za neko lice. Pored navedenog, ukazuju da bi se istim ukinula svaka odgovornost i mogućnost sankcioniranja banaka (OOPP) pa i poreznih obveznika (član 90.) u pogledu ranije definiranih obaveza prijenosa novčanih sredstava radi izvršenja rješenja Porezne uprave. Brisanjem ovih članova Zakona, bankarski sektor ne bi mogao biti sankcionisan za nepostupanje i nepoštivanje procedura Zakona o Poreznoj upravi, čime bi se poticalo kršenje porezne discipline. Na kraju pitaju da li će se moći naplatiti obaveze, koje bi bile obračunate u prethodnom periodu, te da li će dodatno utjecati na i ovako složen/usporen sistem naplate javnih prihoda?

Nezavisno od rezimea Porezne uprave FBiH, izdvajamo sljedeće različito mišljenje iz dostavljenog akta, odnosno priloga akta Porezne uprave i to:

\*Rukovodilac Kantonalnog ureda Bihać predlaže da se član 90. stav (1) Zakona o Poreznoj upravi FBiH ne briše s obzirom da su istim utvrđene kazne obvezniku koji ne izvrši i ne prenese sredstva plaćanja u skladu sa čl. 36 i 39. Zakona o Poreznoj upravi FBiH, odnosno ne izmiri porezne obaveze na način utvrđen zakonom.

Konstatacija Rukovodioca KPU Bihać nije prihvatljiva jer član 90. stav (1) Zakona o Poreznoj upravi FBiH uređuje kaznu OOPP ili banci, a ne poreznom obvezniku kako je navedeno u obrazloženju, a što je jasno vidljivo iz samog člana zakona.

**Antinomija propisa je očigledna** u odredbama Zakona o Poreznoj upravi FBiH i Zakona o unutrašnjem platnom prometu („Službene novine Federacije BiH“, br. 48/15, 79/15 i 4/21), te u nastavku dajemo sljedeći rezime:

Članom 90. Zakona o Poreznoj upravi FBiH je propisana novčana kazna banci (OOPP) ukoliko ne izvrši prijenos novca poreznog obveznika na račune javnih prihoda. S druge strane članom 38. stav (1) tač. l) i m) Zakona o unutrašnjem platnom prometu također je propisana novčana kazna banci ukoliko ne izvrši nalog za plaćanje koji joj je dostavljen. Dalje je članom 91. Zakona o Poreznoj upravi FBiH propisana novčana kazna banci (OOPP) ukoliko ne izvrši rješenje o obustavi transakcija izdato od strane Porezne uprave FBiH, a s druge strane, članom 38. stav (1) tač. p) i r) Zakona o unutrašnjem platnom prometu također je propisana novčana kazna banci ukoliko ne izvrši blokadu računa. Dalje je članom 92. Zakona o Poreznoj upravi FBiH propisana novčana kazna banci (OOPP) ukoliko ne izvrši prijenos novca poreznog obveznika, a u postupku prinudne naplate na račune javnih prihoda, a s druge strane članom 38. stav (1) tačka n) Zakona o unutrašnjem platnom prometu također je propisana novčana kazna banci ukoliko ne izvrši naloge prinudne naplate.

Bojazan Porezne uprave da gubi kontrolnu ulogu u naplati javnih prihoda **nije opravdan** jer postoji mehanizam sankcioniranja za nepostupanje po nalogima za izvršenje prijenosa te je, kao što je već navedeno, isti mehanizam u nadležnosti Agencije za bankarstvo FBiH. Agencija za bankarstvo FBiH ima mnogo veća ovlaštenja za sankcioniranje banaka u njihovom nepostupanju po zakonima nego što ima Porezna uprava FBiH. *Npr. članom 240. Zakona o bankama je propisana novčana kazna od 40.000 do 200.000 KM banci ako Agencija u superviziji otkrije nepostupanje po njenim nalogima utvrđenim u kontroli. „m) u postupku kontrole ne postupa u skladu sa odredbama člana 145. ovog zakona“, a posljedično postoji i kažnjavanje članova nadzornog i upravnog odbora banke, kao i njenih dioničara samo kroz ovaj zakon?*

## **Drugi prijedlozi**

\*Šef odjela u Kantonalnom uredu Sarajevo predlaže:

- Brisati član 14. stav 1. alineju 7. Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH, jer broj računa dostavljaju banke, odnosno Porezna uprava prati glavni račun, a podatke dostavljaju banke
- Brisati član 82. Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH
- Brisati član 19. Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH, s obzirom na prijedlog da se briše član 89. Zakona, koji se odnosi na član 19. Zakona.

Uvažavajući druge prijedloge Porezne uprave, ukazujemo da isti nisu predmet Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi FBiH, već predstavljaju proširenje obuhvata materije Nacrta zakona, te je jedini razlog što nisu uključeni u izmjene. Sveobuhvatne izmjene ovog propisa će se raditi uskoro gdje će se razmotriti i ovi prijedlozi Porezne uprave. **Uvažit će se primjedba za izuzetak od brisanja člana 89.** a koji je u vezi sa članom 19. Zakona o Poreznoj upravi FBiH, jer u skladu sa procedurom ne može se vršiti proširenje obuhvata materije predloženog propisa.

## **VIII-USKLAĐENOST SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE, EVROPSKIM PRINCIPIMA I STANDARDIMA**

Nakon uvida u primarne i sekundarne izvore prava Evropske unije i analize odredbi Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH ustanovljeno je da trenutno ne postoje važeće direktive koje uređuju dostavljeni nacrt. Stoga, imajući u vidu obavezu propisanu odredbom člana 3. stav (2) Uredbe o Uredu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost sa zakonodavstvom Evropske unije („Službene novine Federacije BiH“, broj: 26/20), na propisanom obrascu obrađivač je sačinio Izjavu o usklađenosti, a Uporedni prikaz nije iz navedenih razloga.

## **IX - FINANSIJSKA SREDSTVA**

Za provođenje ovog zakona nisu potrebna dodatna sredstva u Budžetu Federacije BiH.

**Zakon o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine**  
**(„Službene novine Federacije BiH“, br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13,**  
**71/14 i 91/15)**  
**ODREDBE KOJE SE DOPUNJUJU ILI MIJENJAJU**

**Član 2.**

- (1) Ukoliko su odredbe ovog zakona kojima se reguliraju organizacija i rukovodstvo Porezne uprave, saradnja Porezne uprave sa drugim vladinim organima, prava i obaveze Porezne uprave i poreznih obveznika, identifikacija i registracija poreznih obveznika, podnošenje poreznih prijava i plaćanje poreza, razrez i naplata poreza, prinudna naplata poreznih obaveza, inspekcijski nadzor, obračun i naplata kamata, odbici i povrat više plaćenih poreza, rokova zastare za razrez, naplata i povrat poreza, žalbe na porezna rješenja, administrativne kazne za porezne prekršaje, podzakonski akti, uručenje dokumenata i porezna mišljenja, drugačije uređene drugim zakonima u Federaciji, tada će odredbe ovog zakona imati prioritet nad drugim odredbama u navedenim oblastima.
- (2) Izuzetno, odredba stava 1. ovoga člana ne primjenjuje se na pitanja koja su uređena Zakonom o naplati i djelimičnom otpisu dugovanja sportskim kolektivima („Službene novine Federacije BiH“, broj: 37/14), Zakonom o visini stope zatezne kamate na javne prihode („Službene novine Federacije BiH“, br. 48/01, 52/01 i 42/06), Zakonom o finansijskoj konsolidaciji privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 52/14) i Odlukom o uslovima raspolaganja obveznicama Federacije Bosne i Hercegovine po osnovu ratnih potraživanja pravnih lica („Službene novine Federacije BiH“, broj: 75/09).

**Član 12a.**

- (1) Na prijedlog ministra, Vlada Federacije može donijeti odluku kojom će utvrditi pravo zaposlenika Porezne uprave koji rade na poslovima kod kojih postoje posebni uslovi rada, na poseban dodatak u visini do 20% osnovne plaće.
- (2) Odlukom iz stava 1. ovog člana bit će utvrđeni poslovi kod kojih postoje posebni uslovi rada i postotak posebnog dodatka za te poslove.

**Član 90.**

- (1) OOPP koja ne prenese sredstva za plaćanje porezne obaveze, u skladu sa članom 39. ovog zakona u roku propisanom tim članom, bit će kažnjena novčanom kaznom u iznosu od 25.000,00 KM.
- (2) OOPP koja ne prenese sredstva za plaćanje porezne obaveze, u skladu sa članom 39. ovog zakona u roku od pet (5) radnih dana od prijema naloga za prijenos sredstava, bit će kažnjena novčanom kaznom u iznosu od 2% od sredstava koja nisu prenesena za svaki dan za koji ta sredstva nisu prenesena nakon petog radnog dana ili minimalnom kaznom u iznosu od 50.000,00 KM.
- (3) Ako OOPP ne prenese sredstva za plaćanje porezne obaveze, u skladu sa članom 39. ovog zakona, u roku propisanom tim članom više od tri (3) puta u toku kalendarske godine, onda će se, pored kazni iz prethodnih stavova, porezni organi obratiti Federalnoj Agenciji za bankarstvo ili drugom ovlaštenom organu za povlačenje dozvole za obavljanje platnog prometa OOPP-a.

### **Član 91.**

OOPP koja prenese sredstva sa računa lica i time ne izvrši rješenje Porezne uprave o obustavi transakcija preko računa tog lica u skladu sa članom 51. ovog zakona, bit će kažnjena novčanom kaznom u iznosu jednakom iznosu prenesenih sredstava, ali ne više od iznosa porezne obaveze tog lica.

### **Član 92.**

OOPP koja ne prenese sredstva sa računa poreznog obveznika i time ne izvrši rješenje Porezne uprave o naplati porezne obaveze lica iz novčanih sredstava tog lica u skladu sa članom 52. ovog zakona, bit će kažnjena novčanom kaznom u iznosu jednakom iznosu sredstava tog lica koja nisu prenesena, ali ne više od iznosa porezne obaveze tog lica.