

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM	1
II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE	4
1) Članak 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (članak 30.a stavak 1. točka 4. ZoFJLPRS-a)	4
2) Članak 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (članak 45. stavci 5., 6., 7., 8. i 9. ZoFJLPRS-a)	5
III. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA	8
A. VRIJEME I POSTUPAK DONOŠENJA ZID-a ZoFJLPRS-a/14	8
B. PRIGOVORI NA ČLANAK 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (ČLANAK 30.a STAVAK 1. TOČKU 4. ZoFJLPRS-a)	10
C. PRIGOVORI NA ČLANAK 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (ČLANAK 45. STAVKE 5., 6., 7., 8. i 9. ZoFJLPRS-a)	11
1) Prigovori Gradske skupštine Grada Zagreba	11
a) Opće zakonsko uređenje decentraliziranih funkcija	11
b) Učinci članka 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 na Grad Zagreb	14
2) Prigovori Gradskog vijeća grada Starog Grada	15
a) Učinci članka 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 na sve općine i gradove	15
b) Učinci članka 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 na otočne općine i gradove	15
IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA FINANCIJA	16
V. OCJENA USTAVNOG SUDA	21
A. OCJENA O NAVODNIM PROPUSTIMA U POSTUPKU DONOŠENJA ZID-a ZoFJLPRS-a/14	22
1) Pribavljanje mišljenja lokalnih jedinica u postupku donošenja ZID-a ZoFJLPRS-a/14	22
2) Navodni propusti s obzirom na vrijeme donošenja ZID-a ZoFJLPRS-a/14	24
3) Donošenje ZID-a ZoFJLPRS-a/14 po hitnom postupku	25
B. OCJENA O NAVODNOJ NESUGLASNOSTI S USTAVOM OSPORENIH ZAKONSKIH ODREDBA	25
1) Članak 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (članak 30.a stavak 1. točka 4. ZoFJLPRS-a)	27
2) Članak 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (članak 45. stavci 5., 6., 7., 8. i 9. ZoFJLPRS-a)	29
3) Završna ocjena Ustavnog suda	32



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-8069/2014

U-I-55/2015

Zagreb, 23. siječnja 2015.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, u povodu zahtjeva za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 23. siječnja 2015. donio je

O D L U K U

I. Odbijaju se zahtjevi za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. i članka 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ("Narodne novine" broj 147/14.).

II. Ova odluka objavit će se u "Narodnim novinama".

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Gradska skupština Grada Zagreba, koju zastupa predsjednik Darinko Kosor (u daljnjem tekstu: podnositeljica zahtjeva) i Grad Zagreb, koji zastupa zamjenica gradonačelnika Sandra Švaljek, zajedno su podnijeli Ustavnom sudu 24. prosinca 2014. jedan podnesak, nazvan zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i međunarodnim ugovorom (predmet broj: U-I-8069/2014).

U zahtjevu su osporili suglasnost s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ("Narodne novine" broj 147 od 12. prosinca 2014.; u daljnjem tekstu: ZID ZoFJLPRS-a/14). Taj je zakon Hrvatski sabor donio na sjednici 2. prosinca 2014., a stupio je na snagu 1. siječnja 2015.

U istom su zahtjevu osporili suglasnost s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak ("Narodne novine" broj 143 od 3. prosinca 2014.; u daljnjem tekstu: ZID ZoPorDoh/14). Taj je zakon Hrvatski sabor donio na sjednici 25. studenoga 2014., a stupio je na snagu 1. siječnja 2015. (osim članka 11. u dijelu koji se odnosi na oporezivanje kapitalnih dobitaka, koji stupa na snagu 1. siječnja 2016.).

1.1. Podnositeljica zahtjeva i Grad Zagreb u svom su zahtjevu osporili suglasnost s Ustavom sljedećih odredaba ZID-a ZoFJLPRS-a/14 i ZID-a ZoPorDoh-a/14:

"Članka 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 147/14) i

Članka 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/1993, 92/1994, 69/1997, 33/2000, 73/2000, 127/2000, 59/2001, 107/2001, 117/2001, 150/2002, 147/2003, 132/2006, 26/2007, NN 73/08, 25/2012, 147/14) s Ustavom Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010), i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (NN MU 2/07, 14/97, 4/08)

Članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 147/14) i

Članka 30a. st. 11. 4. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/1993, 92/1994, 69/1997, 33/2000, 73/2000, 127/2000, 59/2001, 107/2001, 117/2001, 150/2002, 147/2003, 132/2006, 26/2007, NN 73/08, 25/2012, 147/14)

s Ustavom Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010), i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (NN MU 2/07, 14/97, 4/08)

Članka 2., 13. st. 1., članak 14 st. 1. i članak 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakon o porezu na dohodak (NN 143/14) i

Članka 8. st. 1., čl. 36. st. 1., čl. 37. st. 2. i čl. 45. st. 5. Zakon o porezu na dohodak (NN 177/2004, 73/2008, 80/2010, 114/2011, 22/2012, 144/2012, 43/2013, 120/2013, 125/2013, 148/2013, 83/2014, 143/2014)

s Ustavom Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010), i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (NN MU 2/07, 14/97, 4/08)."

1.2. U zajedničkom podnesku predložena je i odgoda primjene ZID-a ZoFJLPRS-a/14 "do uvođenja supstituta financiranja jedinica LPS" (LPS je kratica za "lokalnu i područnu samoupravu" - op. Ustavnog suda). Za taj prijedlog v. točku 53. obrazloženja ove odluke.

U ovoj se odluci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave skraćeno nazivaju: lokalne jedinice.

2. Gradsko vijeće grada Starog Grada, koje zastupa predsjednik Prosper Vlahović (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnijelo je 2. siječnja 2015. zahtjev za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i međunarodnim ugovorom (predmet broj: U-I-55/2015), i to:

"Članka 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 147/14) i

Članka 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/1993, 92/1994, 69/1997, 33/2000, 73/2000, 127/2000, 59/2001, 107/2001, 117/2001, 150/2002, 147/2003, 132/2006, 26/2007, NN 73/08, 25/2012, 147/14)

s Ustavom Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010), i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (NN MU 2/07, 14/97, 4/08)."

3. Članak 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) glasi:

"Članak 36.

(1) Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj smatra da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u skladu s Ustavom, ima pravo podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba s Ustavom.

(2) O zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka Ustavni sud dužan je odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva."

3.1. Članak 36. Ustavnog zakona primjenjuje se samo na ZID ZoFJLPRS-a/14, odnosno na cijeli Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ("Narodne novine" broj 117/93., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06., 26/07., 73/08., 25/12. i 147/14.; u daljnjem tekstu: ZoFJLPRS).

4. Suprotno tome, ZID ZoPorDoh/14, suglasnost s Ustavom kojega je podnositeljica zahtjeva također osporila, kao i cijeli Zakon o porezu na dohodak ("Narodne novine" broj 177/04., 73/08., 80/10., 114/11., 22/12., 144/12., 43/13., 120/13., 125/13., 148/13., 83/14. i 143/14.), nisu zakoni iz članka 36. Ustavnog zakona, iako se dijelom tiču lokalnih jedinica. Zakon iz članka 36. stavka 1. Ustavnog zakona samo je onaj zakon kojemu su temeljni predmet uređenja ustrojstvo, djelokrug ili financiranje lokalnih jedinica (v. rješenje Ustavnog suda broj: U-I-4633/2010 od 28. listopada 2010., točka 4., "Narodne novine" broj 123/10.). Zakon o porezu na dohodak ne zadovoljava to mjerilo.

4.1. Na dio zahtjeva podnositeljice kojim se osporava suglasnost s Ustavom Zakona o porezu na dohodak primjenjuje se članak 38. stavak 1. Ustavnog zakona, koji glasi:

"Članak 38.

Svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.

(...)"

Sukladno tome, dio zahtjeva podnositeljice koji se odnosi na Zakon o porezu na dohodak smatra se prijedlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti tog zakona s Ustavom te je izdvojen u zaseban predmet o kojem će se odlučivati u posebnom ustavnosudskom postupku (predmet broj: U-I-8070/2014).

5. Nadalje, članak 36. Ustavnog zakona primjenjuje se samo na zahtjeve Gradske skupštine Grada Zagreba i Gradskog vijeća grada Starog Grada. Općinski načelnici, gradonačelnici i župani odnosno osobe koje u njihovo ime zastupaju lokalne jedinice nisu ovlašteni na podnošenje zahtjeva iz članka 36. Ustavnog zakona. Na njihove se podneske primjenjuje članak 38. stavak 1. Ustavnog zakona.

Međutim, budući da je prijedlog Grada Zagreba sadržajno istovjetan zahtjevu podnositeljice (Gradske skupštine Grada Zagreba) kojim se osporava suglasnost s Ustavom ZID-a ZoFJLPRS-a/14, a zahtjev i prijedlog objedinjeni su u zajedničkom podnesku, ima se smatrati da je ovom odlukom riješen i prijedlog Grada Zagreba za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZID-a ZoFJLPRS-a/14 i da taj prijedlog nije prihvaćen.

6. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, o zahtjevima podnositelja zatraženo je i dobiveno očitovanje Ministarstva financija Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo financija).

6.1. Dodatno je od Vlade Republike Hrvatske zatraženo i dobiveno očitovanje o postupku donošenja ZID-a ZoFJLPRS-a/14, uključujući i traženje mišljenja od lokalnih jedinica o prijedlogu tog zakona (u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade).

6.2. U postupku je pribavljen i Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, s Konačnim prijedlogom zakona, klasa: 022-03/14-01/161, urboj: 65-14-01 od 13. studenoga 2014., hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z. br. 754 (u daljnjem tekstu: P.Z. br. 754).

7. Ustavni sud na kraju napominje da su oba podnositelja zahtjeva istodobno osporila suglasnost s Ustavom i ZID-a ZoFJLPRS-a/14 i samog ZoFJLPRS-a. Međutim, riječ je o osporavanju istih zakonskih odredaba, pri čemu se brojčane oznake njihovih članaka razlikuju ovisno o tome upućuje li se na ZID ZoFJLPRS/14 ili pak na sam ZoFJLPRS.

U ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud u prvom redu upućuje na članak 1. i članak 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14. Pri tome treba imati u vidu da su u ZoFJLPRS-u te iste odredbe sadržane u članku 30.a stavku 1. točki 4. (članak 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14) odnosno u članku 45. stavcima 5., 6., 7., 8. i 9. (članak 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14).

II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

1) Članak 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (članak 30.a stavak 1. točka 4. ZoFJLPRS-a)

8. Članak 30.a ZoFJLPRS-a uređuje visinu stopa prireza poreza na dohodak općina i gradova. Prije stupanja na snagu ZID-a ZoFJLPRS-a/14, članak 30.a je glasio:

"Članak 30.a

(1) Općina, odnosno grad mogu obveznicima poreza na dohodak sa svoga područja propisati plaćanje prireza porezu na dohodak i to:

1. općina po stopi do 10%,
2. grad ispod 30.000 stanovnika po stopi do 12%,
3. grad iznad 30.000 stanovnika po stopi do 15%,
4. Grad Zagreb po stopi do 30%.

(2) Prirez porezu na dohodak po odredbama ovoga članka plaća se po stopi koju utvrdi općina ili grad i pripada općini ili gradu na području kojih je prebivalište ili uobičajeno boravište obveznika prireza."

9. Članak 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 izmijenio je članak 30.a ZoFJLPRS-a samo u odnosu na Grad Zagreb. Taj članak glasi:

"Članak 1.

U Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ('Narodne novine', br. 117/93., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06., 26/07. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 73/08. i 25/12.) u članku 30.a stavku 1. točki 4. brojka: '30' zamjenjuje se brojkom: '18'."

10. Redakcijski pročišćeni tekst članka 30.a stavka 1. točke 4. ZoFJLPRS-a, u tekstu koji je na snazi, glasi:

"Članak 30.a

(1) Općina, odnosno grad mogu obveznicima poreza na dohodak sa svoga područja propisati plaćanje prireza porezu na dohodak i to:

(...)

4. Grad Zagreb po stopi do 18%.

(...)"

2) Članak 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (članak 45. stavci 5., 6., 7., 8. i 9. ZoFJLPRS-a)

11. Članak 45. ZoFJLPRS-a uređuje zajedničke poreze države, općine, grada i županije te način međusobne raspodjele prihoda od tih poreza. Članak 45. ZoFJLPRS-a, prije stupanja na snagu ZID-a ZoFJLPRS-a/14, glasio je:

"Članak 45.

(1) Zajednički porezi su:

1. porez na dohodak,
2. porez na promet nekretnina.

(2) Prihodi iz stavka 1. točke 1. ovoga članka dijele se između države, općine, grada i županije.

(3) Prihodi iz stavka 1. točke 2. ovoga članka dijele se između države, općine i grada.

(4) Prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se, i to:

1. a) udio općine, odnosno grada 56,5%
- b) udio županije 16%
- c) udio za decentralizirane funkcije 12%
- d) udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 15,5%.

2. Općina, grad, županija i Grad Zagreb, koji prema posebnim zakonima financiraju decentralizirane funkcije, imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak, i to za:

Osnovno školstvo 3,1%

Srednje školstvo 2,2%

Socijalnu skrb

– zavode za socijalnu skrb 0,5%

– domove za starije i nemoćne osobe 1,7%

Zdravstvo 3,2%

Vatrogastvo

– javne vatrogasne postrojbe 1,3%.

(5) Na području Grada Zagreba udio u porezu na dohodak iznosi:

a) udio Grada Zagreba 72,5% uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 4. točke 2. ovoga članka,

b) udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 15,5%.

(6) Za područja općine, odnosno grada koji ima status područja posebne državne skrbi na temelju Zakona o područjima posebne državne skrbi i koji ima status brdsko-planinskog područja na temelju Zakona o brdsko-planinskim područjima, udio u porezu na dohodak iznosi:

1. za općinu, odnosno grad koji su u cijelosti područje posebne državne skrbi, odnosno brdsko-planinsko područje:

a) udio općine, odnosno grada iznosi 90% poreza na dohodak iz kojeg financira preuzete decentralizirane funkcije iz stavka 4. točke 2. ovoga članka,

b) udio županije 10%,

c) udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 0%.

2. za grad kojemu su pojedina naselja područje posebne državne skrbi:

a) udio grada iznosi 56,5% poreza na dohodak uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 4. točke 2. ovoga članka,

b) udio županije 16% uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 4. točke 2. ovoga članka,

c) udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 15,5%.

(7) Na području općine, odnosno grada na otoku, koji međusobno zaključuje sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka, udio u porezu na dohodak iznosi:

a) udio općine, odnosno grada 56,5% poreza na dohodak uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 4. točke 2. ovoga članka,

b) udio županije 16% uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 4. točke 2. ovoga članka,

c) udio za zajedničko financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka 15,5%,

d) udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 0%.

(8) Udio općine i grada u porezu na promet nekretnina iznosi 60%, a države 40%.

(9) Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pripadaju zajednički porezi u postocima utvrđenim ovim Zakonom ostvareni na njihovu području.

(10) Raspodjela zajedničkih poreza iz ovoga članka primjenjuje se na uplate i povrate tih poreza.

(11) Prihod od poreza na dobit prihod je državnog proračuna."

12. Člankom 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 u cijelosti je izmijenjen dotadašnji članak 45. ZoFJLPRS-a/14, pri čemu su ostali neizmijenjeni stavci 1., 2. i 3., to jest vrste poreza i lokalne jedinice koje, uz državu, imaju pravo na dio prihoda od pojedine vrste poreza. Članak 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 glasi:

"Članak 6.

Članak 45. mijenja se i glasi:

'(1) Zajednički porezi su:

1. porez na dohodak,

2. porez na promet nekretnina.

(2) Prihodi iz stavka 1. točke 1. ovoga članka dijele se između države, općine, grada i županije.

(3) Prihodi iz stavka 1. točke 2. ovoga članka dijele se između države, općine i grada.

(4) Iznimno od stavka 1. točke 1. ovoga članka, prihod od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju prihod je državnog proračuna.

(5) Prihod od poreza na dohodak, osim prihoda iz stavka 4. ovoga članka, raspodjeljuje se na:

1. a) udio općine, odnosno grada 60,0%,
- b) udio županije 16,5%,
- c) udio za decentralizirane funkcije 6,0%,
- d) udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 16,0%,
- e) udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1,5%.

2. Općina, grad, županija i Grad Zagreb koji prema posebnim zakonima financiraju decentralizirane funkcije imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak, i to za:

Osnovno školstvo 1,9%

Srednje školstvo 1,3%

Socijalnu skrb

- centri za socijalnu skrb 0,2%

- domovi za starije i nemoćne osobe 0,6%

Zdravstvo 1,0%

Vatrogastvo

- javne vatrogasne postrojbe 1,0%.

(6) Prihodi ostvareni od udjela pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači, raspodjeljuju se sukladno kriterijima utvrđenim od strane ministarstva nadležnog za koordinaciju europskih strukturnih i investicijskih fondova.

(7) Na području Grada Zagreba udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se na:

a) udio Grada Zagreba 76,5% uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 5. točke 2. ovoga članka,

b) udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 16,0%,

c) udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1,5%.

(8) Na području općine, odnosno grada koji, prema posebnim propisima, ima status potpomognutog područja udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se na:

a) udio općine, odnosno grada 88,0% u porezu na dohodak iz kojeg financira preuzete decentralizirane funkcije iz stavka 5. točke 2. ovoga članka,

b) udio županije 12,0%,

c) udio za decentralizirane funkcije 0,0%,

d) udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 0,0%,

e) udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 0,0%.

(9) Na području općine, odnosno grada na otoku, koji međusobno zaključe sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka, udio u porezu na dohodak raspodjeljuje se na:

a) udio općine, odnosno grada 60,0% u porezu na dohodak uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 5. točke 2. ovoga članka,

b) udio županije 16,5% uvećano za dodatni udio u porezu na dohodak iz stavka 5. točke 2. ovoga članka,

c) udio za decentralizirane funkcije 6,0%,

d) udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 0,0%,

e) udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovu većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1,5%,

f) udio pozicije za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka 16,0%.

(10) Udio općine, odnosno grada u porezu na promet nekretnina iznosi 80%, a države 20%.

(11) Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pripadaju zajednički porezi u postocima utvrđenim ovim Zakonom ostvareni na njihovu području.

(12) Raspodjela zajedničkih poreza iz ovoga članka primjenjuje se na uplate i povrate tih poreza.

(13) Prihod od poreza na dobit prihod je državnog proračuna.'."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA

A. VRIJEME I POSTUPAK DONOŠENJA ZID-A ZOFJLPRS-A/14

13. Podnositeljica (Gradska skupština Grada Zagreba) u svom je zahtjevu prigovorila vremenu kad je ZID ZoFJLPRS/14 donesen i načinu na koji je donesen:

"Nastavno na naprijed opisano stanje, a koje je pokazalo nedostatak sluha centralne vlasti za fiskalnu decentralizaciju, Vlada Republike Hrvatske tek potkraj 2014. godine, bez jasne i nedvosmislene najave navedenih izmjena, uputila je u saborsku proceduru Zakon o izmjenama i dopunama ZFJLPS-a, koji je objavljen u Narodnim Novinama broj 147 dana 12.12.2014. godine, a kojima je raspodjela poreza na dohodak izmijenjena na štetu decentraliziranih funkcija, a u korist onih sredstava kojima upravlja država. U vrijeme donošenja navedenoga propisa, proračuni jedinica LPS bili su pripremljeni i pred donošenjem pa je navedeni propis značio izmjenu planova. Sukladno čl. 37. st. 4. čl. 37. st. 4. Zakona o proračunu glasi: 'Vlada, odnosno načelnik, gradonačelnik, župan, utvrđuje prijedlog proračuna i projekcija te ih podnosi Saboru, odnosno predstavničkom tijelu, na donošenje do 15. studenoga tekuće godine' i 5. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/2008, 109/2007, 136/2012), proračuni su morali biti pripremljeni i pušteni u proceduru do 15.11.2014. godine. Izrade proračuna traju mjesecima te, sve da jedinice LPS i imaju dostatno sredstava, nije moguće u roku koji im je ostavljen - 19 kalendarskih a u stvarnosti 11 radnih dana izvršiti kvalitetnu preraspodjelu (kada bi i bilo nečega za preraspodijeliti) sredstava, a kamoli pronaći pa makar i samo planirati nove izvore financiranja za isto."

13.1. Podnositelj zahtjeva (Gradsko vijeće grada Stari Grad) također je uputio na izostanak javne rasprave te na zakašnjelu zakonodavnu intervenciju s obzirom da je provedena u vrijeme posljednjih priprema proračuna za 2015. godinu:

"Posebno se napominje da izostanak javne rasprave te iznimno kasno stupanje na snagu navedenog Zakona, čije su izmjene pokrenute tek u studenom 2014. godine, u vrijeme kada su po zakonskim propisima proračuni jedinica LPS već bili u postupku donošenja, postupci javnih nabava dovršeni, izravno prijeti mogućnosti financiranja decentraliziranih funkcija pa se predlaže već po pokretanju postupka, a jer Zakon ima stupiti na snagu 01. siječnja 2015. godine, donijeti odluku kojom se odgađa primjena navedenih odredaba za najmanje šest (6) mjeseci. Posebno se ističe da navedeno neće imati utjecaj na državni proračun RH. Također se moli imati na umu da Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (NN 143/14) došlo do smanjenja proračuna jedinica LPS do gotovo 16% pa je stvarni iznos umanjenja prihoda za decentralizirane funkcije bitno veći od 50%."

14. U zahtjevu podnositeljice (Gradske skupštine Grada Zagreba) upućeno je i na nesuglasnost ZID-a ZoFJLPRS-a/14 s člankom 4. stavkom 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 14/97., 2/07., 4/08. i 5/08.; u daljnjem tekstu: Europska povelja):

"Kako je pokazano u naprijed opisanoj usporednoj tablici, udio za decentralizirane funkcije u porezu na dohodak, prepolovljen je sa 12% na 6%. Navedeno znači da će prihodi po navedenom biti matematički 50% manji, ali zbog općepoznatih implikacija izmjena i dopuna Zakona o porezu na dohodak na početni prikupljeni iznos, čak i 62% manji. Ovakav Zakon Vlada Republike Hrvatske predložila je, a Sabor Republike Hrvatske je donio bez konzultacija s jedinicama lokalne i područne samouprave, odnosno sa Udrugom općina i gradova u koju su učlanjenje gotovo sve jedinice LPS.

Europska povelja je nedvojbena, pa u čl. 4. st. 6. jasno govori da će se lokalne jedinice pravovremeno pitati za mišljenje u donošenju odluka kojih se neposredno tiču. Vlada Republike Hrvatske navedeno nije izvršila pa je jedino ispravno ocijeniti kako je izglasani Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i samouprave izglasan na način protivan Europskoj povelji o lokalnoj upravi i samoupravi. Pri tome ista povelja naglašava pravovremenost upita, koja je očito izostala, pa navedeno nužno povlači i PRAVOVREMENOST izmjena propisa koji se neposredno tiču jedinica LPS. Kada se izmjene koje nesporno znatno utječu na financiranje decentraliziranih funkcija, donesu nakon zakonski određenog roka za izradu proračuna za sljedeću godinu, tada ni te izmjene nisu pravovremene pa i stoga protivne naprijed citiranoj odredbi Europske povelje."

14.1. Navodna nesuglasnost ZID-a ZoFJLPRS-a/14 s člankom 9. stavkom 6. Europske povelje obrazložena je ovako:

"Nastavno na naprijed navedeno, isto je u suprotnosti i sa odredbom čl. 9. st. 6. Europske povelje koja navodi da se mora na odgovarajući način tražiti mišljenje jedinica LPS kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja. Navedena radnja izostala je u cijelosti, pa je niti nema niti je odgovarajuća.

(...)

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZFJLPS-a (NN 147/14) nije upućen ni na kakvo mišljenje te je u cijelosti izostalo savjetovanje sa zainteresiranom javnošću."

15. Slične prigovore podnositeljica je posebno istaknula u odnosu na članak 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14, pri čemu je naglasila da nije postojao opravdani razlog za hitni postupak po kojem je ZID ZoFJLPRS/14 donesen, što je nesuglasno s člankom 79. stavkom 2. Ustava:

"Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ograničava se stopa prireza porezu na dohodak koju Grad Zagreb smije propisati za obveznike poreza na dohodak sa svog područja s najviše 30% na najviše 18%. Prirez je isključivi prihod jedinica LPS.

Obrazloženje u prijedlogu Vlade Republike Hrvatske NIJE DANO. Konzultacija za navedenu promjenu NIJE PROVEDENA. Time je povrijeđena obveza propisana člankom 9. st. 6. i čl. 4. st. 6. Europske povelje. Ovakvo ograničenje objavljeno je tek 12.12.2014. godine, nakon izrade prijedloga proračuna odnosno nakon proteka roka za predstavljanje prvog prijedloga proračuna - 15.11.2014. godine. Stoga je jasno da isto nije pravovremeno (čl. 4. st. 6. Europske povelje). U pogledu opravdanosti odnosno nedostatka propisanog razloga opravdanosti za hitan postupak donošenja zakona i u tome smislu povredu čl. 79. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, a koja je očita i ne ostavlja prostora za drugačiji zaključak, upućuje se na navode pod I."

B. PRIGOVORI NA ČLANAK 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (ČLANAK 30.a STAVAK 1. TOČKU 4. ZoFJLPRS-a)

16. Člankom 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 smanjena je stopa prireza porezu na dohodak koju Grad Zagreb smije propisati za obveznike poreza na dohodak sa svog područja s najviše 30% na najviše 18%.

17. U zahtjevu podnositeljice (Gradske skupštine Grada Zagreba) uvodno je navedeno:

"... smatrajući da odredba članka 30.a st. 1.1. 4. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (...), kako je konačno promijenjen odredbom članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 147/14) nije suglasna s odredbom članka 3., članka 14 st. 1 i članka 14 st 2., članka 129.a st. 1. i članka 129.a. st 2., članka 131. st. 1. i čl. 131. st. 2. Ustava (...), odredbom članka 4. st. 1. i st 4., članka 4. stavka 6 te članka 9. st 1. i st. 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN MU 2/07, 14/97, 4/08, dalje u tekstu: Europska povelja o lokalnoj samoupravi)."

17.1. U zahtjevu je istaknuto da Grad Zagreb ima znatno više ovlasti no bilo koja druga lokalna jedinica te da stoga i u pitanju raspisivanje prireza Grad Zagreb mora imati bitno veće zakonske ovlasti no druge jedinice. To se obrazlaže ovako:

"Po broju stanovnika Grad Zagreb je četiri puta veći od prvog sljedećeg grada, pa je razlika od dva puta veće mogućnosti raspisivanja prireza bila logična i opravdana. Ovome suprotno, smanjenje za 40% (sa 30 na 18) znači i da je Grad

Zagreb u bitno lošijoj poziciji od drugih gradova, da mu prihodi nisu razmjerni njegovim ovlastima odnosno da je ograničena njegova mogućnost namicanja vlastitih prihoda (prirez je prihod samo jedinice LPS).

(...)

Uz takvo smanjenje financija, ograničiti mogućnost povećanja prireza, nije opravdana i razmjerna mjera i ne može imati legitimni cilj. Stoga se predlaže ocijeniti istu izmjenu kao nesuglasnu sa naprijed navedenim odredbama Ustava Republike Hrvatske jer se smanjuje već dosegnuti stupanj fiskalne decentralizacije te ograničava pravo na vlastite prihode (čl. 131. st. 1. Ustava Republike Hrvatske) odnosno pravo na razmjer prihoda (smanjeni) i ovlasti (ostale iste) sukladno čl. 131. st. 2. Ustava Republike Hrvatske."

C. PRIGOVORI NA ČLANAK 6. ZID-A ZOFJLPRS-A/14 (ČLANAK 45. STAVKE 5., 6., 7., 8. I 9. ZOFJLPRS-A)

1) Prigovori Gradske skupštine Grada Zagreba

18. U zahtjevu podnositeljice (Gradske skupštine Grada Zagreba) navedeno je:

"... smatrajući da odredbe članka 45 st. 5., st. 6., st. 7. i st. 8. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ..., kako je konačno promijenjen odredbom članka 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 147/14) nisu suglasne s odredbama članka 3., članka 14 st. 1 i članka 14 st. 2., članka 79. st 2., članka 129.a st 1. i članka 129.a. st. 2., članka 131. st 1. i čl. 131. st. 2., čl. 131. st. 3. Ustava Republike Hrvatske ... te članka 9. st. 1., st. 2. i st. 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN MU 2/07, 14/97, 4/08, dalje u tekstu: Europska povelja o lokalnoj samoupravi)."

18.1. Podnositeljica je u svom zahtjevu u prvom redu iznijela prigovore na članak 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14, ali i na članak 45. ZoFJLPRS-a u sadržaju koji je bio na snazi do stupanja na snagu ZID-a ZoFJLPRS-a/14. Osim toga, dio svoga zahtjeva posvetila je učincima tih zakonskih odredaba na poziciju drugih lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, a ne samog Grada Zagreba.

a) Opće zakonsko uređenje decentraliziranih funkcija

19. Dio prigovora podnositeljica je uputila zakonskom uređenju decentraliziranih funkcija općenito. Naglasila je da su ustavnim promjenama iz 2001. (članak 129.a stavci 1. i 2. Ustava) funkcije koje su u ZoFJLPRS-u nazvane decentraliziranim funkcijama, u biti funkcije iz punog samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, pa da sav prihod koji se prikuplja za navedeno predstavlja prihod lokalnih jedinica. Stoga, prema mišljenju podnositeljice zahtjeva, i udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, koji se prikuplja, predstavlja udio lokalnih, pa njegova uplata u korist državnog proračuna, kako bi ga podijelila središnja vlast po kriterijima koje samostalno utvrđuje, predstavlja postupanje koje je protivno članku 131. stavku 1. Ustava, koji lokalnim jedinicama jamči pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

19.1. U zahtjevu je provedena usporedba prijašnjeg i sadašnjeg zakonskog određenja decentraliziranih funkcija:

"Dakle, od ukupnih 100% prihoda ostvarenog po osnovi poreza na dohodak općinama ili gradovima i županijama koji obavljaju decentralizirane funkcije izravno je pripadalo, do izmjena i dopuna zakona u 2014. godini, uz 56,5% ako su općine ili gradovi, ili uz 16 % ako su županije, i dodatnih 12% - udio za decentralizirane funkcije. Osim navedenoga, jedinicama je pripadao i udio za pozicije pomoći za izravnane za decentralizirane funkcije (kao prihod koji se prikuplja radi ostvarenja funkcija koje su u samoupravnog djelokrugu) koji je iznosio 15,5%, ali je takav udio uplaćivan u korist državnog proračuna da bi se kasnije isplaćivao kao pomoć za te iste decentralizirane funkcije. Takva su sredstva, dakle, bila uplaćivana u korist državnog proračuna umjesto izravno u korist JLPS, samo da bi kasnije pod državnom kontrolom bila vraćena kao pomoć za dosizanje minimalnog standarda za decentralizirane funkcije, ali pod uvjetima i kriterijima koje bi određivala središnja državna vlast. Opravdano se očekivalo u znanstvenoj i stručnoj javnosti, smanjenje uplata u korist državnog proračuna i povećanje izravnih uplata u korist proračuna jedinica LPS, kako bi se ostvarilo Ustavom proklamirano pravo na vlastite prihode kojima se slobodno, a ne pod uvjetima i na način kako to središnja vlast propiše, upravlja radi obavljanja decentraliziranih funkcija.

Decentralizirane funkcije su one funkcije u pogledu kojih je 2001. godine Zakon o izmjenama i dopunama zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne Novine 59/01 po prvi je puta uveo postotak za decentralizirane funkcije započela decentralizacija na način da su pojedine funkcije koje su dotad obavljale tijela centralne vlasti prenesene na jedinice lokalne uprave i samouprave u okviru njihovog punog samoupravnog djelokruga. Takav stupanj decentralizacije po funkcijama, a temeljem naprijed navedenih odredaba Ustava i Europske povelje o lokalnoj samoupravi, nužno je slijedila i fiskalna decentralizacija.

Drugim riječima, za svaku u puni samoupravni djelokrug propisanu ovlast nužno je morao slijediti i određeni prihod. Stoga je kasnijim izmjenama i dopunama ZFJLPS-a propisano da se za takve decentralizirane funkcije izravno prenose i sredstva i to ona sredstva koja su ostvarena po osnovi poreza na dohodak u iznosu od 12%.

Navedeno pak znači da je do izmjena i dopuna ZFJLPS-a objavljenim u NN 147/14 za decentralizirane funkcije bilo osigurano izravno i najmanje 12% po prikupljenom porezu na dohodak (ako nisu dosizale minimalni standard jedinice LPS su dobivale pomoć iz udjela za poziciju pomoći za decentralizirane funkcije). Pri ovome podnositelj zahtjeva neće, zbog širine prijedloga, detaljnije pojašnjavati kako već i raniji sustav financiranja JLPS nije u cijelosti odgovarao smislu decentralizacije koji proizlazi iz Ustava Republike Hrvatske.

Međutim, čak i takav, do 2013. godine dosegnuti standard, osim u slučaju jedne jedinice lokalne uprave i samouprave, nije dao povoljne rezultate pa su doslovce sve jedinice LPS po navedenim prihodima bile deficitarne u odnosu na stvarne potrebe i minimalne standarde.

(...)

... prihodi po osnovi udjela za decentralizirane funkcije (12% od poreza na dohodak) nisu bili dovoljni niti da se zadovolje minimalni standardi, a kamoli stvarne potrebe za izvršenje decentraliziranih funkcija. Navedeno znači da je i po sustavu koji je vrijedio do izmjena i dopuna ZFJLPS-a, objavljenim u NN 147/14, bilo nemoguće iz izvora prihoda koji su tome bili namijenjeni financirati decentralizirane funkcije. Posljednje je rezultiralo time da su razliku do minimalnog standarda za decentralizirane A funkcije jedinice morale primati pomoć iz udjela za pomoć, a razliku do stvarnih troškova namirivati iz

nenamjenskog udjela poreza na dohodak, odnosno drugih izvora nenamjenskih prihoda. Takvo stanje trajalo je dulje vrijeme i zasigurno je ostavilo posljedice na mogućnost pokretanja posebnih razvojnih projekata jer za iste iz za to namijenih izvora nije ostajalo dovoljno sredstava."

20. Podnositeljica smatra da lokalne jedinice trebaju zadržati sav prihod koji se prikuplja na njihovom području radi financiranja decentraliziranih funkcija (udio za decentralizirane funkcije i udio za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije), a da središnja vlast mora osigurati druge prihode da se namakne nedostatni dio (članak 131. stavak 3. Ustava). U zahtjevu je ponovila da je već i do sada postavljeni sustav bio jednim dijelom u nesuglasnosti s člankom 131. stavkom 1. Ustava. Međutim, kada se bez opravdanog razloga smanjuje i taj nedostatni prihod, a djelomično s Ustavom nesuglasan sustav financiranja zamjenjuje sustavom financiranja koji znači daljnju nesuglasnost s člankom 131. stavkom 1. Ustava i daljnji nerazmjer ovlasti i prihoda iz članka 131. stavka 2. Ustava, "tada Ustavni sud mora reagirati".

Sukladno tome, podnositeljica tvrdi da je osporavanim odredbama povrijeđeno pravo lokalnih jedinica, odnosno da je prekršena Ustavom propisana obveza države, da prihodi tih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima u smislu članka 131. stavka 2. Ustava.

21. U zahtjevu je dalje obrazloženo da je ZID-om ZoFJLPRS-a/14 predviđeno "povećanje udjela pozicije za pomoć izravnjanja za decentralizirane funkcije za 0,5%. Riječ je o prihodu koji pripada jedinicama LPS, ali koji se drži na posebnoj poziciji u državnom proračunu RH i s kojeg se isplaćuje pomoć za decentralizirane funkcije onim jedinicama LPS koje iz vlastitih 12% (sada 6%) udjela u porezu na dohodak ne mogu financirati niti minimalni standard (a kamoli stvarni). To drugim riječima znači da predloženim Zakonom nije predviđen supstitut financiranja za decentralizirane funkcije".

21.1. Podnositeljica zahtjeva dostavila je tablice za većinu općina i županija koje su preuzele decentralizirane funkcije, navodeći da je vidljivo da gotovo nijedna nije ostvarila ni minimalni standard iz udjela za decentralizirane funkcije (12%), te ukoliko do sada iz 12% nije ostvaren niti minimalni standard kod 99% lokalnih jedinica, tada iz 6% sigurno sredstava neće biti dostatna.

Podnositeljica zahtjeva smatra jasnim da umanjenje udjela u porezu na dohodak iz kojeg se financiraju preuzete decentralizirane funkcije na području općina odnosno gradova koji, prema posebnim propisa, imaju status potpomognutog područja s 90% na 88% nije opravdano, nije potrebno, a nije ni razmjerno. Navodi da nijedan takav grad nije uspio odnosno nijedna takva općina nije uspjela iz do sada prikupljenih sredstava financirati nenamjenske pa niti namjenske rashode (decentralizirane funkcije) po prikupljenim sredstvima.

21.2. U zahtjevu je podnositeljica istodobno pojasnila da se manjak koji je postojao nadoknađivao iz tzv. fonda solidarnosti:

"Manjak se nadoknađivao iz udjela pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, tzv. fond solidarnosti, koji se 'punio' dijelom iz prikupljenih 15,5% (po izmjenama 16%) po osnovi poreza na dohodak, a dijelom

iz državnog proračuna. Kako je prikazano da gotovo sve jedinice LPS koje su preuzele decentralizirane funkcije imaju manjak, tako su prikupljena sredstva u pojedinim jedinicama za fond solidarnosti (15,5%), u biti bila neutralna. Naime, sa jedne strane se uplaćivalo u fond solidarnosti a sa druge se strane primala pomoć iz tog istog fonda."

b) Učinci članka 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 na Grad Zagreb

22. Kad je riječ o samom Gradu Zagrebu, podnositeljica je u zahtjevu navela da je podjela poreza na dohodak kod Grada Zagreba posebna po tome što Grad Zagreb obavlja i poslove grada i poslove županije, pa objedinjuje obje stope.

Gradu Zagrebu koji ima poseban status (status grada i županije) udio u porezu na dohodak (nenamjenski) povećan je sa 72,5% na 76,5%, a raspodjela preostalog dijela poreza na dohodak na području Grada Zagreb ista je kao i kod lokalnih jedinica čija vrijednost indeksa razvijenosti prelazi 75% prosjeka Republike Hrvatske, odnosno onih jedinica koje nisu na potpomognutim područjima. Udio za decentralizirane funkcije smanjen je s 12% na 6,0%. Udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije je 16,0%. Za udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova propisan je udio od 1,5%.

22.1. Podnositeljica je u zahtjevu istaknula:

"Pri ovome valja naglasiti kako je Grad Zagreb jedina jedinica LPS u Republici Hrvatskoj koja je redovito u svim decentraliziranim funkcijama ostvarivala više od minimalnog standarda. Tako je Grad Zagreb jedina jedinica koja nije trebala pomoć i koja je više uplaćivala na ime udjela za poziciju pomoći za decentralizirane funkcije nego li je primala. Krene li sa primjenom ZFJLPS, Grad Zagreb bit će prisiljen tražiti pomoć za decentralizirane funkcije. Time bi se jedinu jedinicu LPS koja je ostvarila fiskalnu decentralizaciju u punoj mjeri učinilo ovisnom o pomoći, pa time i kriterijima, središnje državne vlasti."

23. U zahtjevu je podnositeljica pojasnila i položaj Grada Zagreba u odnosu na tzv. fond solidarnosti:

"Jedina jedinica LPS koja je 'punila' fond solidarnosti, a da iz njega nije primala pomoć, bio je Grad Zagreb, i to sa iznosom od 744.000.000,00 kuna. Međutim, prema novim kriterijima, čak i povećani udio za 'fond solidarnosti', jer je povećan za 0,5%, a zbog smanjenja davanja po osnovi poreza na dohodak, značit će manjak uplate od 23.875.000,00 kuna. Ovome valja pridodati da će Grad Zagreb, zbog 50%-nog smanjenja udjela za decentralizirane funkcije, za razliku od prijašnjih godina, biti prisiljen tražiti i primiti pomoć u iznosu od najmanje 62.036.751,00 kuna. Umjesto 744.000,00 kuna sa koliko je ranije samo punio fond solidarnosti, stvarni doprinos Grada Zagreba iznosit će 658.088.249,00 kuna."

2) Prigovori Gradskog vijeća grada Starog Grada

a) Učinci članka 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 na sve općine i gradove

24. U zahtjevu podnositelja (Gradskog vijeća grada Starog Grada) uvodno su navedeni isti prigovori koje je istaknula i podnositeljica (Gradska skupština Grada Zagreba), samo su bitno kraće obrazloženi. Podnositelj je tako u svom zahtjevu naveo:

"... smatrajući da odredba članka 45 st. 5., st. 6., st. 7. st. 8. i st. 9. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (...), kako je konačno promijenjen odredbom članka 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 147/14) nije suglasna sa odredbom članka 3., članka 14 st. 1 i članka 14 st. 2., članka 129.a st. 1. i članka 129.a. st. 2., članka 131. st. 1. i čl. 131. st. 2., čl. 131. st. 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, dalje u tekstu: Ustav) ..., odredbom članka 4. st. 1. i st. 4., članka 4. stavka 6 te članka 9. st. 1. i st. 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN MU 2/07, 14/97, 4/08, dalje u tekstu: Europska povelja o lokalnoj samoupravi)."

24.1. U daljnjem obrazloženju svoga zahtjeva, podnositelj je ponovio prigovore već iznesene u zahtjevu Gradske skupštine Grada Zagreba, samo u skraćenom obliku. Tako je navedena kronologija osporenih zakonskih rješenja te je prikazana usporedba prijašnjeg i sadašnjeg zakonskog uređenja. Dalje je istaknuto:

"Navedeno treba značiti da će prihodi po navedenome biti 50% manji, matematički, a zbog općepoznatih implikacija izmjena i dopuna Zakona o porezu na dohodak na početni prikupljeni iznos, čak i 62% manji. Ovakav Zakon Vlada Republike Hrvatske donijela je bez konzultacija s jedinicama lokalne i područne samouprave, odnosno s udrugom općina i gradova, u koju su učlanjenje gotovo sve jedinice LPS. Europska povelja je nedvojbeno, po čl. 4. st. 6. jasno govori da će se lokalne jedinice pitati za mišljenje u donošenju odluka kojih se neposredno tiču. Vlada Republike Hrvatske navedeno nije izvršila pa je jedino ispravno ocijeniti kako je izglasani Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i samouprave izglasan na način protivan Europskoj povelji o lokalnoj upravi i samoupravi.

Decentralizirane funkcije su upravo one funkcije koje su propisane čl. 129.a st. 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske, a tiču se ugroženih skupina, djece vrtićke dobi, maloljetnika koji pohađaju osnovnu i srednju školu, korisnika centara za socijalnu skrb, starijih i nemoćnih osoba, bolesnih osoba te posebnih služba vatrogastva. Osim posebno navedenih, jasno je da je riječ o socijalno najosjetljivijim skupinama društva za koje je, bez konzultacija s pružateljima usluga (JPS) prepolovljen iznos financiranja. U navedenome je, dakle, jasno da je Zakonom o izmjenama i dopunama ZFJLPS-a (NN 147/14) umanjen proračun jedinica LPS za decentralizirane funkcije suprotno temeljnim Ustavnim načelima."

b) Učinci članka 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 na otočne općine i gradove

25. Uz izmijenjene stavke 5., 6., 7. i 8. članka 45. ZoFJLPRS-a, koje osporavaju i podnositeljica i podnositelj zahtjeva, podnositelj Gradsko vijeće grad Stari Grad osporava i dio članka 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 kojim se uređuje raspodjela udjela u porezu na dohodak na području općine, odnosno grada na otoku, koji međusobno

zaključuje sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka (članak 45. stavak 9. ZoFJLPRS-a).

Naime, na području općine, odnosno grada na otoku izmijenjena je raspodjela poreza na dohodak u odnosu na dotadašnju raspodjelu. Nenamjenski udio u dohotku općine, odnosno grada na otoku povećava se s 56,5% na 60,0%. Udio županije je sa 16,0% povećan na 16,5%. Smanjen je udio za decentralizirane funkcije s dosadašnjih 12,0% na 6,0%. Udio za poziciju za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije je 0,0%. Udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije odnosno pravne osobe u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači je 1,5%. Udio koji su općine, odnosno gradovi na otocima izdvajali za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka povećan je s 15,5% na 16,0%. Do tada su općine i gradovi na otoku mogli koristiti samo sredstva koja su prikupili sa svog područja. Novost je i to da se sada od iznosa koji se izdvaja za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka, stvara fond kao pozicija u financijskom planu ministarstva nadležnog za regionalni razvoj Republike Hrvatske odnosno Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Sredstva iz navedenog fonda namijenjena su općinama i gradovima na otoku, koji međusobno zaključuje sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka.

25.1. Osim općih (prethodno navedenih), u zahtjevu nisu specificirani posebni razlozi za osporavanje suglasnosti tih zakonskih rješenja s Ustavom. S obzirom na takvo stanje stvari, podnositelj nije pružio Ustavnom sudu dostatne i relevantne razloge na kojima bi se moglo zasnovati i provesti posebno ispitivanje suglasnosti s Ustavom članka 45. stavka 9. ZoFJLPRS-a u tekstu koji je na snazi od 1. siječnja 2015. Taj dio prigovora podnositelja stoga nije posebno razmatran u ovom ustavnosudskom postupku.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA FINACIJA

26. Ministarstvo financija u svom je očitovanju osporene izmjene ZoFJLPRS-a stavilo u kontekst novog Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 147/2014.) i razvrstavanja lokalnih jedinica prema stupnju razvijenosti sukladno Odluci Vlade Republike Hrvatske o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti ("Narodne novine" broj 158/13.; u daljnjem tekstu: Odluka o razvijenosti/13):

"U utvrđivanju zakonodavnog, institucionalnog i strateškog okvira za upravljanje politikom regionalnog razvoja Republike Hrvatske, gdje se posebice misli na odredbe donošenja novog Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 147/2014) pristupilo se i donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 147/2014). Navedenim Zakonom utječe se na funkcioniranje i financiranje, posebnim zakonom propisanih, poslova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a sve s ciljem uravnoteženog regionalnog razvoja koji je od iznimnog značaja za ukupni gospodarski rast i razvoj Republike Hrvatske.

Raspodjela poreza na dohodak na način kako je to propisano navedenim Zakonom posljedica je donošenja novih zakonskih i podzakonskih propisa i

usklađivanje s njihovim odredbama, a sve u cilju obavljanja zakonom propisanih obveza i financiranja, posebnim zakonom propisanih, poslova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odlukom Vlade Republike Hrvatske o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine, br. 158/13, dalje u tekstu: Odluka Vlade), jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave razvrstane su prema stupnju razvijenosti. Navedena Odluka Vlade Republike Hrvatske iziskivala je daljnje korake u cilju pravednije raspodjele prihoda od poreza na dohodak između jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, što je Zakonom o izmjenama i dopunama o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i učinjeno."

27. Ministarstvo financija nakon toga se prvo osvrnulo na izmjene članka 45. ZoFJLPRS-a (to jest na članak 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14):

"Izmjenom članka 45., na način kako je to propisano navedenim Zakonom, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave se ublažava smanjenje prihoda (gubitak) koji je nastao primjenom novih poreznih razreda temeljem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (Narodne novine, br. 143/14).

Dosadašnja raspodjela poreza na dohodak (propisana člankom 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) izmijenila se na način da je raspodjela za one jedinice lokalne samouprave, koje su temeljem Odluke Vlade razvrstane u III., IV. i V. skupinu jedinica lokalne samouprave, čija vrijednost indeksa razvijenosti prelazi 75% prosjeka Republike Hrvatske, odnosno onih jedinica koje nisu na potpomognutim područjima, udio u dohotku se povećava s 56,5% na 60,0%. Udio županije se povećava sa 16,0% na 16,5%. Povećani nenamjenski udio u porezu na dohodak jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave rezultat je smanjena udjela za decentralizirane funkcije s dosadašnjih 12,0% na 6,0%. Udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije se povećava s dosadašnjih 15,5% na 16,0%.

Ono što je novo u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona je udio 1,5% poreza na dohodak koji se izdvaja za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači. Način korištenja tih sredstava uredit će posebnim propisom ministarstvo nadležno za regionalni razvoj. Za korištenje navedenih sredstava Grad Zagreb ima jednaka prava kao i ostale jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj.

Odlukom Vlade Republike Hrvatske o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti ..., jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave razvrstane su prema stupnju razvijenosti. Postupak ocjenjivanja stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave provelo je nadležno ministarstvo, odnosno Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije.

(...)

Gradu Zagrebu koji ima poseban status (status grada i županije) udio u porezu na dohodak (nenamjenski) povećava se sa 72,5% na 76,5%, a raspodjela preostalog dijela poreza na dohodak na području Grada Zagreb je ista kao i kod jedinica lokalne samouprave čija vrijednost indeksa razvijenosti prelazi 75% prosjeka Republike Hrvatske, odnosno onih jedinica koje nisu na potpomognutim

područjima. Udio za decentralizirane funkcije je 6,0%. Udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije je 16,0% i udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači je propisano 1,5%. Predviđeno je da se na ovaj način prikupljena i u tekućoj godini neutrošena sredstva prenose u narednu godinu. I za sredstva prenesena u narednu godinu Grad Zagreb ima jednaka prava kao i ostale jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj.

Kriteriji i način razvrstavanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave temeljem Vladine Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti i raspored poreza na dohodak temeljem članka 45. Zakona o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave jednak je za svih 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koliko ih ima u Republici Hrvatsko (428 općina, 127 gradova, grad Zagreb i 20 županija)."

28. U nastavku očitovanja, Ministarstvo financija dalo je svoje mišljenje o pitanjima vezanim uz sredstva za decentralizirane funkcije, osobito uz sredstva za pomoć iz pozicije izravnjanja za decentralizirane funkcije:

"Činjenica je da su sredstva za decentralizirane funkcije strogo namjenska, bez obzira na izvor tih sredstava (bilo da su iz prihoda ostvarenih iz dodatnog udjela u porezu na dohodak i/ili pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije). Isto tako je činjenica da se ta sredstva ne mogu utrošiti u druge svrhe, osim doznačiti/vratiti/uplatiti u državni proračun i to sve što je iznad iznosa bilančnih prava koje je Vlada Republike Hrvatske propisala svojim odlukama, odnosno sve što je više od stvorenih obveza po rashodima koji se financiraju na temelju Vladinih odluka o minimalnim financijskim standardima za određenu proračunsku godinu.

Nadalje, činjenica je da je odredbama članka 45. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ukupan dodatni udio u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije smanjen s 12% na 6%. Međutim, činjenica je i to da navedeno smanjenje neće ugroziti bilančna prava, odnosno iznos sredstava potrebnih za osiguravanje minimalnih financijskih standarda za preuzete decentralizirane funkcije jer jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno nositelji decentraliziranih funkcija imaju pravo na pomoći iz pozicije izravnjanja za decentralizirane funkcije (koja je planirana u državnom proračunu) u slučajevima kada prihodi iz dodatnog udjela poreza na dohodak nisu dovoljni za financiranje minimalnih financijskih standarda, utvrđenih odlukama Vlade Republike Hrvatske. Pozicija pomoći izravnjanja osigurava se u državnom proračunu Republike Hrvatske za određenu proračunsku godinu iz udjela u porezu na dohodak i drugih prihoda državnog proračuna. Na taj način, ni u kom slučaju, nije dovedeno u pitanje financiranje minimalnih financijskih standarda za preuzete decentralizirane funkcije.

Smanjeni udio u porezu na dohodak za 6% raspoređen je na povećanje nenamjenskog udjela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i na povećanje udjela pozicije pomoći izravnjanja te za novu poziciju za pomoći za projekte koji se sufinanciraju iz sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova. Navedenim izmjenama nenamjenski udio je povećan sa 72,5% na 76,5%. Preostalih 2% je raspoređeno na poziciju za pomoći izravnjanja za

decentralizirane funkcije 0,5% i 1,5% za pomoći za projekte koji se sufinanciraju iz sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Prihod od poreza na dohodak ovim izmjenama i dopunama Zakona i dalje ostaje isključivo prihod namijenjen jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (bez obzira što je dio tih sredstava planiran u državnom proračunu). Stoga funkcioniranje/financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije ni na koji način dovedeno u pitanje, kako to navodi Grad Zagreb u svom Zahtjevu za ocjenu suglasnosti članka 6. (kojim se mijenja članak 45. Zakona) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s Ustavom Republike Hrvatske i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi."

28.1. U očitovanju je dalje navedeno da na temelju članka 45.a ZoFJLPRS-a Vlada donosi Uredbu o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije lokalnih jedinica za određenu proračunsku godinu, a na temelju odredaba posebnih zakona Vlada donosi odluke o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi te vatrogastva. Istaknuto je da Uredbu i odluke o minimalnim financijskim standardima Vlada donosi kao cjelinu i da se ne mogu promatrati odvojeno. Dalje je navedeno:

"Uredbom se utvrđuje način izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za određenu proračunsku godinu iz sredstava pomoći planiranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za određenu proračunsku godinu prema posebnim zakonima i odlukama o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi te vatrogastva.

Ako korisnici pomoći (županije, gradovi i općine) iz dodatnog udjela poreza na dohodak, propisanog Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ne ostvare sredstva do iznosa bilančnih prava za financiranje preuzetih decentraliziranih funkcija utvrđenih godišnjim odlukama o minimalnim financijskim standardima ostvaruju pravo na sredstva s pozicije pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, koja je planirana u državnom proračunu Republike Hrvatske za određenu proračunsku godinu."

29. Ministarstvo financija posebno se očitovalo i o prigovorima Grada Zagreba na članak 30.a stavak 1. točku 4. ZoFJLPRS-a (to jest članak 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14):

"Odredbe navedenih zakonskih i podzakonskih propisa jednako se primjenjuju na svih 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj.

Tako je člankom 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ograničena stopa prireza porezu na dohodak koju Grad Zagreb može propisati za obveznike poreza na dohodak sa svoga područja sa 30% na 18%.

Naime, prirez porezu na dohodak prihod je jedinice lokalne samouprave u kojoj porezni obveznik ima svoje prebivalište ili uobičajeno boravište. Njegova je osnovica porez na dohodak, a na temelju Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, visinu prireza određuje lokalna vlast. Općine i gradovi mogu uvesti prirez porezu na dohodak i prema stopama koje su

propisane Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (županije, gradovi i općine) ostvaruju prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza koji se dijele između države, općine/grada i županije te od pomoći iz državnog i lokalnih proračuna.

Općenito govoreći, vlastiti izvori sredstava županija, sukladno odredbama članaka 4. i 5. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, jesu prihodi od vlastite imovine sukladno odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, županijski porezi (porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila te porez na automate za zabavne igre), novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje, koje sami propišu, te drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

Vlastiti izvori sredstava općine i grada, sukladno odredbama članaka 29. i 30. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su: prihodi od vlastite imovine sukladno odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, općinski, odnosno gradski porezi (prirezi porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv, porez na korištenje javnih površina), novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu, upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom, boravišne pristojbe, u skladu s posebnim zakonom, komunalne naknade, doprinosi i druge naknade utvrđene posebnim zakonom, naknade za uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina te drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

Temeljem odredbi Zakona o Gradu Zagrebu (Narodne novine, broj 62/2001, 125/2008, 36/2009 i 119/2014), Grad Zagreb je jedinica lokalne samouprave koja ujedno ima položaj jedinice područne (regionalne) samouprave, te se sukladno navedenom, Grad Zagreb financira iz vlastitih sredstava županije i vlastitih sredstava grada. Dakle, prihodi Grada Zagreba odgovaraju prihodima županija uvećanim za one koji pripadaju gradovima i općinama.

Slijedom navedenog, Grad Zagreb sukladno navedenim ovlastima te temeljem članaka 4. i 5. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može ostvariti vlastite prihode iz dijela nadležnosti obavljanja funkcije županije, a temeljem članka 29. i 30. istoga Zakona može ostvariti i vlastite prihode iz dijela nadležnosti obavljanja funkcije grada."

29.1. U očitovanju je dalje navedeno da se izmjenama ZoFJLPRS-a, kojima je Gradu Zagrebu propisana ograničena stopa prireza porezu na dohodak do najviše 18% (umjesto dotadašnjih 30%) ujednačila stopa prireza porezu na dohodak između jedinica lokalne samouprave na razini Republike Hrvatske. Normirajući navedene odredbe vodilo se računa o postizanju ravnoteže kriterija i mjera kojima će se građanima Republike Hrvatske omogućiti zadovoljstvo kvalitetom života odnosno zadovoljenje njihovih potreba i interesa, a vodeći se ustavnim načelima jednakosti i ravnopravnosti. U očitovanju je dalje navedeno:

"Nadalje, konstataciju Grada Zagreba da je u bitno lošijoj poziciji od drugih gradova zbog ukidanja zakonske mogućnosti da visina prireza porezu na dohodak bude dva puta veća od gradova sa znatno manjim brojem stanovnika ne smatramo logičnom i opravdanom. Naime, veći broj stanovnika Zagrebu omogućava ubiranje većeg prihoda od prireza porezu na dohodak. Primjerice, Split kao prvi najveći grad u Republici Hrvatskoj iza Zagreba, nije mijenjao visinu stope prireza porezu na dohodak već će drugim mjerama osigurati prihode u proračunu. U skladu s navedenim, bitno je istaknuti kako od 1. siječnja 2015.

godine samo 26 općina i gradova i primjenjuje nove stope prireza porezu na dohodak od ukupno 555 jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj kojima je zakonski omogućeno uvođenje prireza porezu na dohodak. Navedeno je u skladu s intencijom da se u vrijeme gospodarske krize teret ne svaljuje na oporezivanje plaća, mirovina i općenito dohotka građana, te bi jedinice lokalne samouprave trebale aktivno razmatrati druge mjere i mehanizme kako bi se poduzeli nužni i brzi reformski pomaci u iznalaženju drugih izvora financiranja. Dodatna sredstva umjesto prirezom porezu na dohodak mogu se osigurati uštedama putem racionalizacije troškova planiranih proračunima lokalnih jedinica.

Gledajući mogućnost uvođenja prireza te stope prireza u Republici Hrvatskoj, do 2001. godine prirez su mogli uvesti samo gradovi s više od 40.000 stanovnika. Maksimalna stopa prireza koje su uvodili gradovi bila je 30%. Iznimka je i tada bio Grad Zagreb koji je tu stopu mogao propisati do 60%. U najvećem broju gradova koji imaju uveden prirez stopa se kreće od 6 do 7,5%, dok je jedino Grad Zagreb uveo prvotno stopu od 22%, a potom je smanjio na sadašnjih 18%.

Nadalje, smatramo kako ograničenjem stope prireza porezu na dohodak nije smanjen fiskalni kapacitet Grada Zagreba budući je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 147/2014) člankom 6. propisano povećanje udjela općine odnosno grada te županije u prihodu od poreza na dohodak. Također, Gradu Zagrebu je povećan udio u porezu na dohodak (nenamjenski) sa 72,5% na 76,5%, te je udio općine, odnosno grada u porezu na promet nekretnina povećan sa 60% na 80%, dok je udio države smanjen na 20%, čime se prihod države smanjuje za oko 232,0 milijuna kuna, a za isti iznos povećava se prihod gradova i općina."

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

30. Za ocjenu osnovanosti zahtjeva podnositelja mjerodavan je članak 131. Ustava, koji glasi:

"Članak 131.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.

Država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom."

31. Mjerodavne odredbe članka 4. stavka 6. i članka 9. stavka 6. Europske povelje glase:

"Članak 4.

(...)

Lokalne jedinice će se, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču."

"Članak 9.

Lokalne će jedinice imati, u okviru državne gospodarske politike, pravo na odgovarajuće svoje prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti.

Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.

(...)

Od lokalnih će se jedinica, na odgovarajući način, tražiti mišljenja o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja.

(...)"

A. OCJENA O NAVODNIM PROPUSTIMA U POSTUPKU DONOŠENJA ZID-a ZoFJLPRS-a/14

32. Podnositelji zahtjeva prigovorili su da osporeni ZID ZoFJLPRS/14 nije donesen u skladu ni s člankom 4. stavkom 6. ni s člankom 9. stavkom 6. Europske povelje. Tvrdi da od lokalnih jedinica nije traženo mišljenje, kako to po njima određuju navedene odredbe.

Osporavaju i donošenje ZID-a ZoFJLPRS-a/14 po hitnom postupku u Hrvatskom saboru, a da za to predlagatelj zakona nije naveo opravdane razloge, kako je to određeno Poslovníkom Hrvatskog sabora ("Narodne novine" broj 81/13.).

1) Pribavljanje mišljenja lokalnih jedinica u postupku donošenja ZID-a ZoFJLPRS-a/14

33. Vlada je u svom očitovanju (v. točku 6.1. obrazloženja ove odluke) navela:

"Važno je naglasiti da je Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske temeljem kojeg je došlo do potrebe izmjena ovog Zakona, prošao postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koji je trajao cijelu 2014. godinu, a što je vidljivo iz podataka objavljenih na internetskoj stranici Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije, na kojima se može vidjeti da je dana 4. listopada 2013. godine, održana konferencija za novinare na kojoj je potpredsjednik Vlade i ministar regionalnoga razvoja i fondova Europske unije prof. dr. sc. Branko Grčić sa suradnicima predstavio Nacrt prijedloga Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i time je formalno započeo postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga tog zakona. S obzirom na iskazani interes javnosti, postupak savjetovanja nastavljen je i nakon 4. studenoga 2013., do kada je prvotno bio predviđen.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije je kroz cijelu 2014. godine u postupku javne rasprave te brojnih prezentacija o promjenama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske upoznavalo javnost i o posljedičnim promjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i kompenzacijskim mjerama za pojedine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Promjene su posebno obrazlagane jedinicama lokalne samouprave na područjima od posebne državne skrbi i brdsko-planinskom području. Stoga je recimo samo u Gorskom kotaru održano nekoliko sastanaka sa svim gradonačelnicima i načelnicima tamošnjih jedinica koje su vodili zamjenik ili sam ministar. Na tim prezentacijama i sastancima sa zainteresiranom javnošću uz problematiku ocjenjivanja regionalne razvijenosti te nužnosti donošenja novog Zakona o regionalnom razvoju upoznavani su i s

nužnim promjenama u Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Posebno je isticano da će kroz spomenuti Zakon mijenjati struktura raspodjele poreza na dohodak odnosno stope udjela pojedinih kategorija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ostvarenom porezu na dohodak. Tako su primjerice one jedinice lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti manja od 75% prosjeka Republike Hrvatske bile upoznate o promjeni postojeće stopa udjela u porezu na dohodak s 56,5% na 84%, a isto tako i jedinice lokalne samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti veća od 75% prosjeka Republike Hrvatske, a koje su bile područja posebne državne skrbi ili brdsko-planinska područja, bile upoznate o budućem smanjenju stope s 90% na 56,5% odnosno na 60% u konačnom prijedlogu Zakona."

34. Ustavni sud primjećuje da je člankom 4. stavkom 6. Europske povelje propisano da će se lokalne jedinice, koliko je to moguće, pravovremeno na odgovarajući način pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču. Međutim, navedenim člankom Europske povelje nije propisana obvezna forma i način pribavljanja mišljenja u postupku donošenja propisa iz djelokruga lokalne samouprave. To je stajalište Ustavni sud već izrazio u rješenju broj: U-I-6471/2010 i dr. (v. točku 8.) od 12. lipnja 2012. (www.usud.hr).

Članak 4. stavak 6. Europske povelje u tom se pitanju treba tumačiti tako da ga se usporedi s člankom 5. Europske povelje, koji nosi naziv "Zaštita područnih granica lokalnih jedinica", a glasi: "Pri svakoj promjeni lokalnog područja prethodno će se tražiti mišljenje dotične lokalne jedinice, ukoliko je moguće referendumom tamo gdje to zakon dozvoljava."

Prema tome, da je Europska povelja smatrala kako je za svako pitanje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje se neposredno tiču lokalnih jedinica obligatorno pribavljanje mišljenja tih jedinica, članak 4. stavak 6. (pribavljanje mišljenja lokalnih jedinica "koliko je to moguće", "pravovremeno na odgovarajući način") ne bi se razlikovao od članka 5. (obligatorna forma: "prethodno će se tražiti mišljenje").

34.1. Ustavni sud dalje primjećuje da ZoFJLPRS ne spada u zakone za koje je nacionalni zakonodavac propisao, u skladu s Europskom poveljom, obvezu pribavljanja mišljenja lokalnih jedinica. Pa ni kad je riječ o promjeni područja lokalnih jedinica, nacionalni zakonodavac nije propisao takvu obvezu (nego samo obvezu pribavljanja mišljenja stanovnika takve lokalne jedinice). Ustavni sud je u odluci broj: U-I-3226/2006 od 9. srpnja 2008. ("Narodne novine" broj 95/08.) stoga izrijekom utvrdio:

"... pribavljanje mišljenja stanovnika pri promjeni područja zahtjev je članka 133. Ustava razrađen zakonom, a *mišljenje dotične lokalne jedinice zahtjev je Europske povelje*. Europska povelja, ... na temelju članka 140. Ustava Republike Hrvatske dio je unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj snazi iznad zakona te se neposredno primjenjuje. U konkretnom slučaju nije pribavljeno ... mišljenje dotične lokalne zajednice."

Po toj je osnovi, (i) zbog nepoštovanja članka 5. Europske povelje, Ustavni sud u odluci broj: U-I-3226/2006 ukinuo pojedine odredbe Zakona o područjima županija,

gradova i općina u Republici Hrvatskoj ("Narodne novine" broj 86/06., 125/06. - ispravak i 16/07. - ispravak).

34.2. Kad bi pravna situacija bila istovrsna ili slična onoj koja je prethodno opisana, Ustavni sud ne bi dvojio oko nužnosti ukidanja ZID-a ZoFJLPRS-a/14 zbog nepribavljanja mišljenja lokalnih jedinica. Međutim, pri donošenju ZID-a ZoFJLPRS-a/14 riječ je o posve drugačijoj pravnoj situaciji, za koju ni Europska povelja ni nacionalni zakonodavac ne postavljaju oblatorni zahtjev za pribavljanje mišljenja lokalnih jedinica.

Stoga ne postoji nesuglasnost ZID-a ZoFJLPRS-a/14 s člankom 4. stavkom 6. i člankom 9. stavkom 6. Europske povelje.

35. Na kraju treba primijetiti da je Ministarstvo financija u očitovanju naglasilo kako su lokalne jedinice bile upoznate s namjeravanim promjenama zakonodavnog, institucionalnog i strateškog okvira politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske, koja je uključivala i ZoFJLPRS, te su načelno imale priliku dati svoja mišljenja i prijedloge.

S tim u vezi, Ustavni sud dužan je istaknuti da je, neovisno o nepostojanju formalnih pravnih zahtjeva oblatorne snage, razmjena mišljenja između središnjih državnih vlasti i lokalnih jedinica u svim pitanjima koja ih se tiču iznimno vrijedna tekovina demokratskih društava, jer učvršćuje ustavni okvir države i smanjuje tenzije između središnjih državnih vlasti i lokalnih jedinica kad je riječ o zakonskoj razradi ustavnih odredaba o lokalnoj samoupravi.

Iako ovaj predmet nije zahtijevao ispitivanje jesu li lokalne jedinice imale mogućnost dati svoje mišljenje i prijedloge u procesu pripreme promjena okvira politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske, uključujući ZID ZoFJLPRS/14, Ustavni sud naglašava iznimnu važnost demokratskog zahtjeva da ta mogućnost doista bude stvarna, redovita, pravodobna i djelotvorna.

2) Navodni propusti s obzirom na vrijeme donošenja ZID-a ZoFJLPRS-a/14

36. Podnositelji su dalje prigovorili da su u vrijeme donošenja ZID-a ZoFJLPRS-a/14 proračuni lokalnih jedinica već bili pripremljeni i pred donošenjem pa je ZID ZoFJLPRS/14 značio izmjenu njihovih planova. Naime, proračuni su morali biti pripremljeni i pušteni u proceduru do 15. studenoga 2014., a izrade proračuna traju mjesecima te, sve da lokalne jedinice i imaju dostatno sredstava, nije moguće u roku koji im je ostavljen (19 kalendarskih, a u stvarnosti 11 radnih dana) izvršiti kvalitetnu preraspodjelu sredstava, a kamoli pronaći pa makar i samo planirati nove izvore financiranja za isto.

36.1. Iako prihvaća da je lokalnim jedinicama bio otežan rad na izradi i donošenju njihovih proračuna, Ustavni sud ne smatra da je u ovom ustavnosudskom postupku potrebno posebno razmatrati navedeni prigovor.

Naime, očito je da su u praksi gotovo sve lokalne jedinice uspjele pripremiti proračune za 2015. godinu i da donošenje ZID-a ZoFJLPRS-a/14 u tom smislu nije dovelo do strukturalnog poremećaja i opće disfunkcionalnosti u radu lokalnih jedinica.

37. Stoga je taj prigovor podnositelja odbijen kao neosnovan.

3) donošenje ZID-a ZoFJLPRS-a/14 po hitnom postupku

38. Uvidom u P.Z. br. 754 (v. točku 6.2. obrazloženja ove odluke), utvrđeno je da je Vlada Republike Hrvatske kao razloge za donošenje tog zakona po hitnom postupku navela:

"Temelj za donošenje ovoga Zakona po hitnom postupku nalazi se u odredbi članka 204. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 81/2013), a to su osobito opravdani razlozi. Naime, donošenje ovoga Zakona potrebno je radi usklađivanja s odredbama novih zakonskih i podzakonskih propisa, posebice odredaba novog Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske koji je u proceduri. Provedba navedenoga Zakona bitno utječe na funkcioniranje i financiranje, posebnim zakonom propisanih, poslova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj. Stoga je hitnost postupka za donošenje Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nužna kako bi jedinice na potpomognutim područjima što prije ostvarile svoja prava te kako bi se Republika Hrvatska što ravnomjernije razvijala."

39. U očitovanju Vlade, u odnosu na hitnost donošenja ZID-a ZoFJLPRS-a/14, navedeno je sljedeće obrazloženje:

"Hitnost donošenja Zakon je zahtijevala i procedura za donošenje proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kako bi iste imale dovoljno vremena i raspoložive parametre za donošenje proračuna za 2015. godinu i projekcije za 2016. i 2017. godinu. Temelj za donošenje ovoga Zakona po hitnom postupku nalazi se u odredbi članka 204. Poslovnika Hrvatskog sabora (Narodne novine, br. 81/13), a to su osobito opravdani razlozi. Naime, donošenje ovoga Zakona potrebno je radi usklađivanja s odredbama novih zakonskih i podzakonskih propisa, posebice odredaba novog Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske koji je bio u proceduri. Provedba navedenoga Zakona bitno utječe na funkcioniranje i financiranje, posebnim zakonom propisanih, poslova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj. Stoga je hitnost postupka za donošenje Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bila nužna kako bi jedinice na potpomognutim područjima što prije ostvarile svoja prava te kako bi se Republika Hrvatska što ravnomjernije razvijala."

40. Polazeći od obrazloženja danih u P.Z. br. 754 i u očitovanju Vlade, Ustavni sud utvrđuje da je Vlada Republike Hrvatske, kao predlagateljica ZID-a ZoFJLPRS-a/14, pružila dostatne razloge, koji su u osnovi i dovoljno relevantni za ocjenu da su za donošenje ZID-a ZoFJLPRS-a/14 po hitnom postupku bile ispunjene pretpostavke iz članka 204. Poslovnika Hrvatskog sabora.

B. OCJENA O NAVODNOJ NESUGLASNOSTI S USTAVOM OSPORENIH ZAKONSKIH ODREDBA

41. Načelna pravna stajališta o granicama ovlasti Ustavnog suda kod ocjene poreznih zakona, Ustavni sud je izrazio u odluci i rješenju broj: U-IP-3820/2009, U-IP-

3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009. ("Narodne novine" broj 143/09. i 45/10.). U toj je odluci i rješenju, između ostaloga, navedeno:

"Ustavni sud u svojoj je dosadašnjoj praksi već ocjenjivao suglasnost s Ustavom različitih poreznih zakona (primjerice, Zakona o porezu na dobit, Zakona o porezu na dohodak, Zakona o porezu na dodanu vrijednost), što ukazuje da porezni zakoni i drugi porezni propisi nisu izuzeti iz ustavnosudskog nadzora.

Zadaća Ustavnog suda u provedbi ustavnosudskog nadzora poreznih propisa, međutim, bitno je drugačija od zadaća tijela državne i javne vlasti (uključujući i redovne sudove), političkih stranaka, znanstvenika i stručnjaka, odnosno znanstvenih i stručnih institucija, nevladinih udruga, građana i drugih subjekata koji se bave porezima, poreznom politikom i poreznim sustavom u Republici Hrvatskoj, bilo da stvaraju ili neposredno primjenjuju pozitivne pravne norme kojima se to područje uređuje, bilo da su neposredni adresati tih normi ili oni koji ih proučavaju u svom radu ili djelovanju.

Ustavni sud, naime, nije ovlašten prosuđivati svrsishodnost i opravdanost općeg poreznog sustava, odnosno pojedinih poreznih oblika u Republici Hrvatskoj, ... Polazeći od činjenice da zakonodavac ima ustavnu ovlast samostalnog odlučivanja o javnim politikama, pri čemu uživa široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera, u rješenju broj: U-I-2012/2007 i U-I-2013/2007 od 17. lipnja 2009. ('Narodne novine', broj 88/09.) Ustavni sud prihvatio je sljedeća načelna pravna stajališta o granicama do kojih seže njegova nadležnost ispitivanja ustavnosti zakonodavnog djelovanja u području porezne politike, odnosno do kojih je dopušten ustavnosudski nadzor poreznih propisa (na primjeru poreza na dobit i poreza na dohodak):

'6. Člankom 2. stavkom 4. alinejom 1. Ustava propisana je ovlast Hrvatskog sabora da samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj.

Sukladno navedenim ustavnim odredbama, načelno je stajalište Ustavnog suda da je zakonodavac samostalan u uređenju poreznog sustava Republike Hrvatske, uz obvezu uvažavanja ustavnih načela jednakosti i pravednosti. Prema tim načelima, porezne obveze moraju biti utvrđene i raspoređene na sve porezne obveznike na način da budu razmjerne ekonomskoj snazi poreznih obveznika, odnosno u skladu sa zahtjevom ravnomjerne raspodjele poreznog tereta.

(...)

8. Polazeći od navedene ustavne samostalnosti zakonodavca u uređivanju pojedinih pravnih odnosa, stajalište je Ustavnog suda da ustavnosudska ocjena suglasnosti zakona s Ustavom, u konkretnom slučaju, ne podrazumijeva ocjenu odabranog modela poreznog sustava Republike Hrvatske i njegova ustroja, posebno ne njegovu opravdanost i svrhovitost. Stajalište je izraženo u rješenju Ustavnog suda broj: U-I-2921/2003 i dr. od 19. studenoga 2008. ('Narodne novine', broj 137/08.).

Ustavnopravno pitanje, u tom smislu, ne može biti ni propisivanje pojedinih vrsta poreza, kruga poreznih obveznika, visine poreznih stopa ni poreznih olakšica.

Stoga, nije u nadležnosti Ustavnog suda utvrditi opravdanost i smisao prijedlogom osporene promjene poreznog režima, odnosno odgovoriti na pitanje zašto je zakonodavac propisao mogućnost/obvezu prijelaza iz jednog poreznog režima u drugi. To je dio porezne politike države i njezinih nastojanja da porezni sustav uredi tako da bude i pravedniji i učinkovitiji.

Sažeto, eventualno postojanje drugačijeg rješenja u uređivanju porezne politike u vezi s porezom na dobit i porezom na dohodak još uvijek ne znači da osporeno rješenje nije u suglasnosti s Ustavom, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica."

42. Ustavni sud dalje naglašava da nije dopušteno utemeljiti zahtjev za ispitivanje suglasnosti s Ustavom osporenih odredaba ZID-a ZoFJLPRS-a/14 na "opravdanim očekivanjima u znanstvenoj i stručnoj javnosti" da će se uplate u korist državnog proračuna smanjiti, a da će se povećati izravne uplate u korist proračuna lokalnih jedinica "kako bi se ostvarilo Ustavom proklamirano pravo na vlastite prihode kojima se slobodno, a ne pod uvjetima i na način kako to središnja vlast propiše, upravlja radi obavljanja decentraliziranih funkcija", kako je to istaknula podnositeljica zahtjeva (v. točku 19.1. obrazloženja ove odluke).

42.1. Polazeći od članka 131. stavka 1. Ustava, zadaća je Ustavnog suda da u ovom postupku ispita je li osporenim odredbama ZID-a ZoFJLPRS-a/14 došlo do uskrate ili nerazmjernog ograničenja prava lokalnih jedinica na vlastite prihode. Naime, Ustavni sud ne vidi da bi se u ovom ustavnosudskom postupku postavljalo pitanje ukidanja ili ograničavanja prava lokalnih jedinica da u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga "slobodno raspolažu" vlastitim prihodima u smislu članka 131. stavka 1. Ustava.

Nadalje, u ovom ustavnosudskom postupku treba odgovoriti na pitanje je li osporenim odredbama ZID-a ZoFJLPRS-a/14 došlo do nerazmjernosti između prihoda lokalnih jedinica u odnosu prema njihovim ovlastima predviđenima Ustavom i zakonom (članak 131. stavak 2. Ustava).

Konačno, treba odgovoriti i na pitanje ispunjava li država svoju ustavnu obvezu da pomaže financijski slabije lokalne jedinice (članak 131. stavak 3. Ustava).

42.2. U ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud nije posebno razmatrao prigovore podnositeljice zahtjeva o navodno pogrešnom zakonskom uređenju decentraliziranih funkcija općenito. Jesu li "funkcije koje su u ZoFJLPRS-u nazvane decentraliziranim funkcijama, u biti funkcije iz punog samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, pa ... sav prihod koji se prikuplja za navedeno predstavlja prihod lokalnih jedinica" (v. točku 19. i dalje obrazloženja ove odluke), pitanje je koje je vezano uz ustavni okvir i domašaj članka 129.a stavaka 1. i 2. Ustava i puno je šire od problema koji uređuje osporeni ZoFJLPRS.

1) Članak 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (članak 30.a stavak 1. točka 4. ZoFJLPRS-a)

43. ZoFJLPRS-om se definiraju izvori sredstava i njihova raspodjela. Prirez porezu na dohodak isključivi je prihod jedinice lokalne samouprave u kojoj porezni obveznik ima svoje prebivalište ili uobičajeno boravište. Njegova je osnovica porez na dohodak. Općine i gradovi mogu uvesti prirez porezu na dohodak prema stopama koje su propisane ZoFJLPRS-om.

ZID-om ZoFJLPRS-a/14 ograničena je stopa prireza porezu na dohodak koju Grad Zagreb smije propisati za obveznike poreza na dohodak sa svog područja na najviše 18% (umjesto dotadašnjih 30%).

44. Razlozi kojima podnositeljica zahtjeva osporava ustavnost članka 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (to jest članka 30.a stavka 1. točke 4. ZoFJLPRS-a) u bitnome se svode na to da će Gradu Zagrebu, budući da kao posebna jedinica istodobno obavlja funkciju županije i funkciju grada, navedenim smanjenjem stope prireza biti bitno otežano pa čak i onemogućeno obavljanje decentraliziranih funkcija.

45. Ustavni sud primjećuje da je Vlada u očitovanju obrazložila potrebu donošenja ZID-a ZoFJLPRS-a/14. Naime, tijekom pripreme i utvrđivanja zakonodavnog, institucionalnog i strateškog okvira za upravljanje politikom regionalnog razvoja Republike Hrvatske, s naglaskom na donošenje Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (v. točku 26. obrazloženja ove odluke), pristupilo se i donošenju ZID-a ZoFJLPRS-a/14.

45.1. Ustavni sud ocjenjuje da je osporena zakonska mjera (smanjenje dopuštene stope prireza porezu na dohodak u Gradu Zagrebu do najviše 18%) imala legitimni cilj.

ZID ZoFJLPRS-a/14 ima za cilj da uravnoteži funkcioniranje i financiranje poslova lokalnih jedinica, koji se uređuju posebnim zakonima i time doprinese uravnoteženom regionalnom razvoju koji je od značaja za ukupni gospodarski rast i razvoj Republike Hrvatske. Prema utvrđenju nadležnog ministarstva, propisivanjem ograničene stope Gradu Zagrebu do najviše 18% ujednačila se stopa prireza porezu na dohodak između jedinica lokalne samouprave na razini Republike Hrvatske. Osim toga, Vlada je u očitovanju navela i sljedeće:

"Budući da je i preporuka Europske unije da se u poreznom sustavu država članica rastereti oporezivanje rada građana, te da se oporezivanje usmjeri na druge izvore ekonomske snage pojedinca, primjerice njegove imovine, gospodarska politika Republike Hrvatske, kao i navedena mjera, upravo je usmjerena stvaranju pozitivne klime na tržištu rada i produktivnosti radne snage, a prebacivanju poreznog tereta na imovinu odnosno kapital.

Nadalje, konstataciju Grada Zagreba da je u bitno lošijoj poziciji od drugih gradova zbog ukidanja zakonske mogućnosti da visina prireza porezu na dohodak bude dva puta veća od gradova sa znatno manjim brojem stanovnika ne smatramo logičnom i opravdanom. Naime, veći broj stanovnika Zagrebu omogućava ubiranje većeg prihoda od prireza porezu na dohodak."

45.2. Osim toga, Ustavni sud primjećuje da Gradska skupština Grada Zagreba nikada u svom regulatornom djelovanju dugom 15 godina nije propisala stopu prireza porezu na dohodak veću od 18%. Tako je na 3. sjednici održanoj 28. rujna 2001. donijela Odluku o gradskim porezima i o prirezu poreza na dohodak ("Narodne novine" broj 87/01. i 103/01. - ispravak), u kojoj je između ostaloga propisano:

"Članak 1.

Ovom se odlukom utvrđuju stope, visina te način obračuna i plaćanja gradskih poreza i prireza porezu na dohodak što su vlastiti izvori prihoda Grada Zagreba.

II. VRSTA POREZA

Članak 2.

Gradu Zagrebu pripadaju sljedeći porezi:

(...)

b) gradski porezi

1. prirez porezu na dohodak,

(...)"

"Prirez porezu na dohodak

Članak 6.

Prirez porezu na dohodak plaća se na porez na dohodak od nesamostalnog rada, porez na dohodak od samostalne djelatnosti, porez na dohodak od imovine i imovinskih prava i porez na dohodak od kapitala.

Članak 7.

Vrste poreza na dohodak, obračun, način i rokovi plaćanja poreza na dohodak i oslobađanja plaćanja poreza na dohodak propisani su Zakonom o porezu na dohodak i primjenjuju se pri utvrđivanju prireza porezu na dohodak.

Članak 8.

Obveznik prireza porezu na dohodak je fizička osoba koja ostvaruje dohodak u Republici Hrvatskoj a obveznik je poreza na dohodak prema Zakonu o porezu na dohodak.

Osnovica prireza poreza na dohodak je porez na dohodak.

Članak 9.

Prirez porezu na dohodak plaća se po stopi od 18%."

"Članak 11.

Prirez porezu na dohodak od nesamostalnog rada uplaćuje se u korist Proračuna Grada Zagreba."

46. Sukladno tome, ocjena je Ustavnog suda da člankom 1. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 nije došlo ni do uskrate ni do nerazmjernog ograničenja prava Grada Zagreba na vlastite prihode u smislu članka 131. stavka 1. Ustava.

2) Članak 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 (članak 45. stavci 5., 6., 7., 8. i 9. ZoFJLPRS-a)

47. U P.Z. br. 754 Vlada je u odnosu na izmjene članka 45. ZoFJLPRS-a navela:

"Člankom 1. stavkom 2. Zakona o porezu na dohodak (Narodne novine, br. 177/2004, 73/2008, 80/2010, 114/2011, 22/2012, 144/2012, 120/2013, 125/2013 i 148/2013) propisano je da se raspodjela prihoda od poreza na dohodak uređuje posebnim zakonom.

Dosadašnja raspodjela poreza na dohodak (članak 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) mijenja se na način da je raspodjela za one jedinice lokalne samouprave, koje su temeljem Odluke razvrstane u III., IV. i V. skupinu jedinica lokalne samouprave, čija

vrijednost indeksa razvijenosti prelazi 75% prosjeka Republike Hrvatske, odnosno onih jedinica koje nisu na potpomognutim područjima udio u dohotku se povećava s 56,5% na 60,0%. Udio županije se povećava sa 16,0% na 16,5%. Povećani nenamjenski udio u porezu na dohodak jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave rezultat je smanjena udjela za decentralizirane funkcije s dosadašnjih 12,0% na 6,0%. Udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije se povećava s dosadašnjih 15,5% na 16,0%.

Ono što je novo u Izmjenama i dopunama Zakona je udio 1,5% poreza na dohodak koji se izdvaja za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači. Način korištenje tih sredstava uredit će posebnim propisom ministarstvo nadležno za regionalni razvoj.

Gradu Zagrebu koji ima poseban status (status grada i županije) udio u porezu na dohodak(nenamjenski) povećava se sa 72,5% na 76,5%, a raspodjela preostalog dijela poreza na dohodak na području Grada Zagreb je ista kao i kod jedinica lokalne samouprave čija vrijednost indeksa razvijenosti prelazi 75% prosjeka Republike Hrvatske, odnosno onih jedinica koje nisu na potpomognutim područjima. Udio za decentralizirane funkcije je 6,0%. Udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije je 16,0% i udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači je propisano 1,5%. Predviđeno je da se na ovaj način prikupljena i u tekućoj godini neutrošena sredstva prenose u narednu godinu.

Razvrstavanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti utječe i na proračune onih jedinica lokalne samouprave koje su, temeljem odredaba Zakona o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine, br. 86/2008, 57/2011, 51A/2013, 148/2013 i 76/2014) i odredaba Zakona o brdsko-planinskim područjima(Narodne novine, br. 12/2002, 32/2002, 117/2003, 42/2005, 90/2005, 80/2008 i 148/2013), imale poseban status i u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak imale udio 90,0%, na način da neke jedinice lokalne samouprave, temeljem navedene Odluke taj status gube te će udio tih jedinica ovim Izmjenama i dopunama Zakona iznositi 60,0%. Isto tako neke jedinice, koje temeljem odredaba navedenih propisa nisu imale poseban status, temeljem navedene Odluke su razvrstane u skupine razvijenosti ispod prosjeka Republike Hrvatske, što će također utjecati na njihov proračun, ali u pozitivnom smislu, jer se udio u porezu na dohodak tih jedinica povećava s 56,5% na 88,0%. Radi se o jedinicama lokalne samouprave koje su temeljem Odluke razvrstane u I. i II. skupinu jedinica lokalne samouprave čija vrijednost indeksa razvijenosti ne prelazi 75,0% prosjeka Republike Hrvatske. S time da se županijama na navedenim područjima udio u porezu na dohodak povećava s 10,0% na 12,0%, što donekle ublažava njihov dosadašnji neravnotežan položaj s ostalim jedinicama područne (regionalne) samouprave čiji udio u porezu na dohodak, do ovih Izmjenama i dopunama Zakona iznosio 16,0%, a sada iznosi 16,5%.

Na području općine, odnosno grada na otoku ovim izmjenama i dopunama Zakona značajno se mijenja raspodjela poreza na dohodak u odnosu na dosadašnju raspodjelu. Nenamjenski udio u dohotku općine, odnosno grada na otoku se povećava s 56,5% na 60,0%. Udio županije je sa 16,0% povećan na 16,5%. Smanjuje se udio za decentralizirane funkcije s dosadašnjih 12,0% na 6,0%. Udio za poziciju za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije je 0,0%. Udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih

strukturnih i investicijskih fondova čiji su nositelji općine, gradovi i županije, odnosno pravne osobe u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači je propisano 1,5%. Udio koje su općine, odnosno gradovi na otocima izdvajali za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka povećava se s 15,5% na 16,0%. Do sada su općine i gradovi na otoku, temeljem ove odredbe, mogle koristiti samo sredstva koja su prikupili sa svog područja. Novost u ovim Izmjenama i dopunama Zakona je i to da se sada od iznosa koji se izdvaja za pomoći za financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka, stvara fond kao pozicija u financijskom planu ministarstva nadležnog za regionalni razvoj Republike Hrvatske, odnosno Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Sredstva iz navedenog fonda namijenjena su jedinicama lokalne samouprave na otoku, koji međusobno zaključe sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka. Predviđeno je da se na ovaj način prikupljena i u tekućoj godini neutrošena sredstva prenose u narednu godinu.

Ovim izmjenama i dopunama Zakona udio općine i grada u porezu na promet nekretnina se povećava sa 60% na 80%, a udio države se smanjuje s 40% na 20%."

47.1. Vlada je u P.Z. br. 574 dalje obrazložila:

"Za provedbu ovoga Zakona nije potrebno osigurati dodatna financijska sredstva u državnom proračunu. Naime, provedbom ovoga Zakona dolazi do preraspodjele prihoda od poreza na dohodak i preraspodjele prihoda od poreza na promet nekretnina između središnje države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Preraspodjelom navedenih prihoda povećava se prihodovna strana u državnom proračunu na poziciji za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije i na poziciji za pomoći općinama, gradovima i županijama za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova u ukupnom iznosu od 183,7 milijuna kuna. Smanjenje izravnih stopa za decentralizirane funkcije s dosadašnjih 12,0% na 6,0% umanjit će se namjenski prihod županija i općina odnosno gradova za financiranje decentraliziranih funkcija, a koji će biti kompenziran kroz veću pomoć s pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije tako da ta mjera ostaje fiskalno neutralna na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ovim Zakonom udio općine i grada u porezu na promet nekretnina povećava se sa 60% na 80%, a udio države se smanjuje s 40% na 20% čime se prihod države smanjuje za oko 232 milijuna kuna, a za isti iznos povećava se prihod gradova i općina."

48. Ustavni sud ocjenjuje da su načelna stajališta Ustavnog suda navedena u točki 41. obrazloženja ove odluke primjenjiva i u konkretnom ustavnosudskom predmetu. Na ovom je mjestu dostatno ponoviti da u okviru svoje zakonodavne slobode Hrvatski sabor odlučuje o tome u kojem opsegu i na koji način treba urediti odnose između središnje državne vlasti i lokalnih jedinica u vezi s prihodima iz poreza na dohodak. Uređenje tih odnosa podložno je promjenama ovisno o promjenama u ekonomskoj, financijskoj, socijalnoj i dr. sferi državnog i društvenog života.

Ustavni sud nije nadležan ustavnost ZoFJLPRS-a provjeravati s aspekta svrsishodnosti njegovih odredaba. Njemu je dopušteno provjeravati je li zakonodavac u tom području prekoračio vanjske granice svoga slobodnog odlučivanja koje mu je

priznato Ustavom. Tako bi ZoFJLPRS mogao doći pod provjeru Ustavnog suda tek ako bi se utvrdilo, primjerice, da se za njegove odredbe ne može pronaći racionalno opravdanje koje slijedi iz prirode stvari ili je to na neki drugi način očito.

49. Osporenom izmjenom članka 45. ZoFJLPRS-a lokalnim jedinicama ne oduzima se prihod iz određenog izvora (poreza na dohodak), već se dio tog poreza koji kao zajednički porez pripada, sukladno odluci zakonodavca, i lokalnim jedinicama, preraspoređuje u dijelu koji pripada tim jedinicama po već postojećim, ali i drugim osnovama. Tako je, primjerice, povećan njihov nenamjenski udio u porezu na dohodak, dok je smanjen za njihove decentralizirane funkcije, ali je pri tome povećan udio poreza na poziciji pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Prema tvrdnjama nadležnih državnih tijela, smanjenje namjenskih prihoda lokalnim jedinicama za financiranje decentraliziranih funkcija kompenzirano je kroz poziciju pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, tako da je osporena mjera prema lokalnim jedinicama ostala fiskalno neutralna.

49.1. Slijedom navedenog, Ustavni sud ocjenjuje da su osporene izmjene ZoFJLPRS-a ostale u okviru nadležnosti državnih tijela koja provode poreznu i gospodarsku politiku te u okviru ovlasti Hrvatskog sabora. One nisu ugrozile samu bit prava lokalnih jedinica u smislu članka 131. stavka 2. Ustava.

50. Konačno, kad je riječ o članku 131. stavku 3. Ustava, nesporno je da je Hrvatski sabor ugradio u ZoFJLPRS zakonski mehanizam kojim država ispunjava svoju ustavnu obvezu da pomaže financijski slabije lokalne jedinice.

Štoviše, osporenim člankom 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 povećan je udio poreza na poziciji za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije. Prema tvrdnjama nadležnih državnih tijela, zakonske izmjene tog mehanizma, koje su predviđene člankom 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14, usmjerene su prema postizanju veće pravednosti u rasporedu tog dijela prihoda i osiguravanju većeg iznosa sredstava za raspodjelu onim lokalnim jedinicama koje ne mogu ispuniti ni minimalne financijske standarde za financiranje njihovih decentraliziranih funkcija. Ustavni sud nema razloga sumnjati u te tvrdnje nadležnih tijela.

S obzirom na takvo stanje stvari, prigovori podnositeljice vezani uz položaj Grada Zagreba u odnosu na tzv. fond solidarnosti (v. točku 23. obrazloženja ove odluke) nisu relevantni s ustavnopravnog aspekta.

3) Završna ocjena Ustavnog suda

51. Uvažavajući sva prethodna utvrđenja, završna je ocjena Ustavnog suda da podnositelji zahtjeva svojim navodima nisu doveli u sumnju suglasnost članka 1. i članka 6. ZID-a ZoFJLPRS-a/14 ni s jednom odredbom članka 131. Ustava, koji je mjerodavan u konkretnom slučaju. Stoga ne postoje ustavnopravni razlozi za prihvaćanje zahtjeva podnositelja.

52. Na temelju članka 43. stavka 1. i članka 44. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno je kao u točki I. izreke odluke.

53. Podnositeljica (Gradska skupština Grada Zagreba) navela je u svom zahtjevu da iznimno kasno stupanje na snagu ZID-a ZoFJLPRS-a/14, čije su izmjene

pokrenute tek u studenom 2014. godine, u vrijeme kada su po zakonskim propisima proračuni lokalnih jedinica već bili u postupku donošenja, a postupci javnih nabava dovršeni, izravno prijeti mogućnostima financiranja decentraliziranih funkcija. Stoga je predložila da Ustavni sud donese odluku kojom se odgađa primjena osporenih odredaba ZID-a ZoFJLPRS-a/14 za najmanje šest (6) mjeseci.

Ustavni sud taj zahtjev podnositeljice nije razmatrao jer je donio odluku kao u izreci.

54. Odluka o objavi odluke (točka II. izreke) temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNICA
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.