



REPUBLIKA HRVATSKA
GRAD ZAGREB
GRADONAČELNIK

KLASA: 700-01/14-01/3
URBROJ: 251-03-02-14-4
Zagreb, 22. prosinca 2014.

USTAVNOM SUDU

REPUBLIKE HRVATSKE

PODNOŠITELJ ZAHTJEVA: GRAD ZAGREB, OIB: 61817894937
zastupan po zamjenici gradonačelnika koja obnaša dužnost
gradonačelnika Grada Zagreba, dr.sc. Sandra Švaljek

i
Gradska skupština Grada Zagreba, koju predstavlja predsjednik Gradske
skupštine Darinko Kosor

Predmet: **Zahtjev za** ocjenu suglasnosti zakonskih propisa sa Ustavom i međunarodnim
ugovorom

Prijedlog za privremenu obustavu radnji koje se poduzimaju na osnovi propisa
čija se suglasnost s Ustavom ocjenjuje

ZAHTJEV

za ocjenu suglasnosti

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. 1 t. 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)

I ZAHTJEV ZA OCJENU SUGLASNOSTI čl. 45 Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

I-1) Temeljem članka 36. u svezi članka 17 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/1999, 29/2002)¹, podnositelj podnosi ovaj Zahtjev Ustavnom sudu Republike Hrvatske za ocjenu ustavnosti, **smatrajući da odredbe članka 45 st. 5., st. 6., st. 7. i st. 8. 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 i **147/14**, dalje u tekstu: ZFJLPS), 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 (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, dalje u tekstu: Ustav)², **odredbom članka 4. st. 1. i st. 4., članka 4. stavka 6. 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).

I-2) Osporene odredbe članka 45. st. 5., st. 6., st. 7. i st. 8. 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, **147/2014**) glase:

„(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%**

¹ Podnositelj ističe da je numeriranje članka Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske uskladio s tekstom objavljenim na službenim internet stranicama Ustavnog suda Republike Hrvatske www.usud.hr, dok su isti članci označeni u drugim publikacijama kao čl. 16. i 36. st. 1. istoga zakona

² Podnositelj ističe da je numeriranje članka Ustava Republike Hrvatske uskladio sa tekstom objavljenim na službenim internet stranicama Ustavnog suda Republike Hrvatske www.usud.hr, dok su isti članci označeni u drugim publikacijama kao čl. 3., čl. 135. st. 1. i st. 2. te čl. 138. st. 1. i st. 2.

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 njihovom 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 njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1,5%.**

(8) Na području općine, odnosno grada koji, prema posebnim propisa, 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 njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 0,0%.

Podnositelj smatra da navedene odredbe nisu u skladu sa:

člankom 3. **Ustava** Republike Hrvatske:

„Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, **vladavina prava** i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.“

člankom 14. st. 1. i 2. **Ustava** Republike Hrvatske

„Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, **rođenju**, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom **jednaki.**“

člankom 79. st. 2. **Ustava** Republike Hrvatske

„Unutarnje ustrojstvo i način rada Hrvatskoga sabora uređuje se **poslovníkom** u skladu s Ustavom.“

člankom 129.a st. 1. **Ustava** Republike Hrvatske:

„Jedinice lokalne samouprave **obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga** kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a **osobito** poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, **brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu**, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, **protupožarnu i civilnu zaštitu.**“

člankom 129.a st. 2. Ustava Republike Hrvatske:

„Jedinice područne (regionalne) samouprave **obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja**, a **osobito poslove** koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.“

člankom 131. st. 1. Ustava Republike Hrvatske:

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

člankom 131. st. 2. Ustava Republike Hrvatske:

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

člankom 131. st. 3. Ustava Republike Hrvatske:

„**Država je dužna pomagati** financijske slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.“

člankom 4. st. 1. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

„Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica bit će određene ustavom ili zakonom.“

člankom 4. st. 4. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

„Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje **ne smije biti onemogućeno ili ograničeno** od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon.“

člankom 4. st. 6. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

„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.“

člankom 9. st. 1. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

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

člankom 9. st. 2. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

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

člankom 9. st. 6. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

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

OBRAZLOŽENJE PODNOSITELJA

I-3) Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisano je da su zajednički porezi, dakle i **porez na dohodak, prihodi jedinice** lokalne i područne (regionalne) **samouprave** (dalje u tekstu: JLPS ili jedinice LPS). Isti zakon propisuje da se prihod po osnovi poreza na dohodak **dijeli** i to na:

Uređenje do Izmjena u NN 147/2014	%	Uređenje prema Izmjenama u NN 147/2014	%
udio općine	56,5%	udio općine	60%
udio županije	16%	udio županije	16,5%
udio za decentralizirane funkcije	<u>12%</u>	udio za decentralizirane funkcije	<u>6%</u>
udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije	<u>15,5%</u>	udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije	<u>16,0%</u>
		udio pozicije za pomoći za projekte sufinanciranja sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova	<u>1,5%</u>

Pri tome je do posljednjih izmjena bilo propisano da one **jedinice LPS koje obavljaju decentralizirane funkcije** (osnovno školstvo, srednje školstvo, socijalna skrb, zdravstvo i vatrogastvo), a to mogu biti ili općine ili gradovi i županije, **imaju pravo** na „*dodatni udio u porezu na dohodak*“ do ukupno 12%.

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 izravnjanje za decentralizirane funkcije (kao prihod koji se prikuplja radi ostvarenja funkcija koje su u samoupravnom 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. godine³ 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**.

Prikupljeni iznosi za decentralizirane funkcije su namjenski prihodi koji se moraju namjenski trošiti za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo. Vlada Republike Hrvatske, a temeljem ovlaštenja iz ZFJLPS-a čl. 45.a. st. 2., svake godine propisivala je minimalne standarde za pojedine od navedenih funkcija. Tako propisani minimalni standardi, izraženi u konačnim kuskim iznosima, u pravilu su bili manji od stvarnih potreba za obavljanje decentraliziranih funkcija. Unatoč tome, čak i takvi manji standardi (minimalni standardi koje propisuje Vlada Republike Hrvatske) nisu mogli biti zadovoljeni po pitanju prihoda. Drugim riječima, **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 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 namijenjenih izvora nije ostajalo dovoljno sredstava.

Ovome svemu u prilog podnositelj zahtjeva dostavlja tablice za većinu općina i županija koje su preuzele decentralizirane funkcije iz kojih je vidljivo da gotovo **niti jedna nije ostvarila niti minimalni standard iz udjela za decentralizirane funkcije (12%)**. Prema tome, ako do sada iz 12 % nije ostvaren niti minimalni standard kod 99% jedinica LPS, tada iz 6 % sigurno neće biti dosegnuto dostatno sredstava. Sasvim suprotno, manjak će biti još veći, izvršavanje decentraliziranih funkcija otežano i moguće dijelom upitno, a zavisnost od državnog proračuna još veća i upitna.

³ 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

Naziv grada	Minimalni standard - osnovno školstvo	Dodatni udio u porezu na dohodak - osnovno školstvo	Manjak u odnosu na minimalni standard
Dubrovnik	5.719.995	5.114.728	605.267
Bjelovar	6.320.759	2.711.549	3.602.409
Crikvenica	1.569.574	919.287	650.287
Karlovac	10.057.342	4.580.422	5.476.915
Koprivnica	6.474.096	3.036.671	3.437.425
Krapina	2.017.763	922.951	1.094.812
Pazin	5.839.852	729.490	5.110.589
Rijeka	16.920.374	14.278.195	1.395.900
Slavonski brod	10.110.957	3.256.293	6.854.664
Umag	3.000.055	1.389.719	1.610.319
Sisak	8.309.529	3.581.879	4.727.209
Split	20.016.511	16.602.399	3.414.112
Virovitica	4.705.444	1.251.297	3.454.147

Tablica minimalnih standarda gradova za osnovno školstvo, 2014. godina

Naziv grada	Minimalni standard - javne vatrogasne postrojbe	Dodatni udio u porezu na dohodak - javne vatrogasne postrojbe	Manjak u odnosu na minimalni standard
Buzet	2.496.267	271.057	2.225.210
Dubrovnik	8.261.764	2.144.834	6.116.930
Bjelovar	5.296.394	1.137.124	4.158.218
Crikvenica	2.032.891	385.498	1.647.393
Karlovac	6.998.019	1.920.860	5.077.159
Koprivnica	4.692.404	1.273.416	3.418.988
Krapina	2.201.721	387.036	1.801.860
Pazin	3.419.322	525.831	2.889.692
Rijeka	15.434.592	5.987.748	9.446.844
Slatina	2.508.377	216.222	2.290.818
Slavonski brod	7.039.513	1.365.544	5.673.969
Umag	42.131.692	987.862	3.243.830
Vodice	1.776.330	194.259	1.580.437
Zabok	7.111.856	2.374.302	4.722.117
Zaprešić	3.777.344	1.311.697	2.465.647
Sisak	5.787.235	1.502.039	4.285.195
Split	14.368.694	6.962.115	7.406.579
Virovitica	2.860.237	524.724	2.335.513

Tablica minimalnih standarda gradova za javne vatrogasne postrojbe, 2014. godina

Naziv županije	Minimalni standard - osnovno školstvo	Dodatni udio u porezu na dohodak - osnovno školstvo	Manjak u odnosu na minimalni standard
BJELOVARSKO-BILOG. ŽUP., BJELOVAR	20.476.673	1.872.253	18.604.420
DUBROVAČKO_NERETVANSKA ŽUP	18.841.735	2.295.527	16.543.788
ISTARSKA ŽUPANIJA	16.101.132	5.565.487	10.535.645
KARLOVAČKA ŽUPANIJA	19.558.930	1.473.444	18.084.127
Koprivničko-križevačka županija	14.816.650	1.629.307	14.409.131
Krapinsko-zagorska županija	26.813.256	5.878.534	21.034.762
Međimurska županija	15.289.621	3.130.410	12.159.211
Osječko-baranjska županija	46.687.592	4.659.808	43.383.582
Požeško-slavonska županija	17.444.206	481.036	13.900.788
Primorsko-goranska županija	27.386.947	8.573.365	18.761.834
Sisačko-moslavačka županija	28.592.984	1.224.750	27.358.846
Splitsko-dalmatinska županija	61.843.161	9.175.756	52.253.024
Varaždinska županija	36.155.068	4.372.831	31.782.215
Virovitičko-podravskaa županija	13.891.756	968.848	12.922.908
Zadarska županija	25.285.149	2.260.621	23.008.198
Zagrebačka županija	42.547.411	11.143.591	31.403.820
Ličko-senjska županija	12.532.051	223.272	12.312.416
Šibensko kninska županija	14.796.802	1.227.584	13.564.906

Tablica minimalnih standarda županija za osnovno školstvo, 2014. godina

Naziv županije	Minimalni standard - zdravstvo	Dodatni udio u porezu na dohodak - zdravstvo	Manjak u odnosu na minimalni standard
BJELOVARSKO-BILOG. ŽUP., BJELOVAR	13.331.457	4.731.699	8.557.726
DUBROVAČKO_NERETVANSKA ŽUP	15.046.910	7.667.788	7.325.639
ISTARSKA ŽUPANIJA	20.363.394	18.845.115	1.518.279
KARLOVAČKA ŽUPANIJA	14.303.406	6.249.207	7.232.999
Koprivničko-križevačka županija	14.119.221	6.004.382	8.104.601
Krapinsko-zagorska županija	18.366.304	7.020.847	10.676.807
Međimurska županija	13.166.571	5.531.524	7.634.030
Osječko-baranjska županija	20.575.571	14.307.328	1.039.004
Požeško-slavonska županija	9.276.334	2.068.779	7.288.520
Sisačko-moslavačka županija	21.295.348	6.434.962	14.697.967
Varaždinska županija	18.172.150	9.834.686	7.748.311
Virovitičko-podravskaa županija	14.214.287	2.291.739	11.920.257
Zadarska županija	13.916.438	8.559.511	4.731.922
Ličko-senjska županija	8.190.143	230.475	7.932.648
Šibensko kninska županija	13.152.764	4.722.380	8.264.156

Tablica minimalnih standarda županija za zdravstvo, 2014. godina

Naziv županije	Minimalni standard - srednje školstvo	Dodatni udio u porezu na dohodak - srednje školstvo	Manjak u odnosu na minimalni standard
BJELOVARSKO-BILOG. ŽUP., BJELOVAR	14.374.303	3.253.048	11.121.255
DUBROVAČKO_NERETVANSKA ŽUP	14.071.061	5.271.613	8.788.931
ISTARSKA ŽUPANIJA	22.174.427	12.956.037	9.218.390
KARLOVAČKA ŽUPANIJA	14.992.783	4.296.337	10.695.224
Koprivničko-križevačka županija	10.928.819	4.128.019	5.573.768
Krapinsko-zagorska županija	11.686.546	4.826.856	6.935.668
Međimurska županija	8.127.205	3.802.928	4.324.377
Osječko-baranjska županija	32.507.809	9.836.304	20.444.371
Požeško-slavonska županija	8.438.364	1.422.288	6.943.530
Primorsko-goranska županija	28.507.293	17.856.765	10.351.244
Sisačko-moslavačka županija	13.750.864	4.424.044	9.275.628
Splitsko-dalmatinska županija	42.787.846	18.841.944	23.673.736
Varaždinska županija	22.545.127	6.761.356	15.783.771
Virovitičko podravska županija	10.633.459	1.575.575	9.033.313
Zadarska županija	19.365.544	5.884.674	13.444.161
Ličko senjska županija	4.834.410	158.451	4.679.399
Šibensko kninska županija	9.490.902	3.246.641	6.242.645

Tablica minimalnih standarda županija za srednje školstvo, 2014. godina

Naziv županije	Minimalni standard - centri za socijalnu skrb	Dodatni udio u porezu na dohodak - centri za socijalnu skrb	Manjak u odnosu na minimalni standard
BJELOVARSKO-BILOG. ŽUP., BJELOVAR	2.160.000	739.318	1.379.129
DUBROVAČKO_NERETVANSKA ŽUP	2.008.750	1.198.078	759.096
ISTARSKA ŽUPANIJA	3.260.745	2.944.515	316.230
KARLOVAČKA ŽUPANIJA	1.898.200	976.429	903.463
Koprivničko-križevačka županija	2.872.000	938.174	1.930.498
Krapinsko-zagorska županija	2.893.650	1.097.019	1.804.939
Međimurska županija	1.080.000	864.285	215.715
Osječko-baranjska županija	9.626.600	2.235.492	7.249.807
Požeško-slavonska županija	855.500	323.243	535.310
Primorsko-goranska županija	4.906.400	4.058.299	812.968
Sisačko-moslavačka županija	6.484.800	1.005.454	5.448.507
Splitsko-dalmatinska županija	8.900.200	4.320.925	4.523.779
Varaždinska županija	3.313.000	1.536.646	1.777.279
Virovitičko podravska županija	2.538.200	358.086	2.177.960
Zadarska županija	3.618.900	1.337.409	2.243.076
Zagrebačka županija	5.260.200	4.362.762	897.437
Ličko senjska županija	882.200	36.010	858.360
Šibensko kninska županija	1.574.600	737.863	840.664

Tablica minimalnih standarda županija za socijalnu skrb, 2014. godina

Naziv županije	Minimalni standard - domovi za starije i nemoćne	Dodatni udio u porezu na dohodak - domovi za starije i nemoćne	Manjak u odnosu na minimalni standard
BJELOVARSKO-BILOG. ŽUP., BJELOVAR	2.160.000	739.318	1.379.129
DUBROVAČKO_NERETVANSKA ŽUP	2.008.750	1.198.078	759.096
ISTARSKA ŽUPANIJA	3.260.745	2.944.515	316.230
KARLOVAČKA ŽUPANIJA	1.898.200	976.429	903.463
Koprivničko-križevačka županija	2.872.000	938.174	1.930.498
Krapinsko-zagorska županija	2.893.650	1.097.019	1.804.939
Međimurska županija	1.080.000	864.285	215.715
Osječko-baranjska županija	9.626.600	2.235.492	7.249.807
Požeško-slavonska županija	855.500	323.243	535.310
Primorsko-goranska županija	4.906.400	4.058.299	812.968
Sisačko moslavačka županija	6.484.800	1.005.454	5.448.507
Splitsko-dalmatinska županija	8.900.200	4.320.925	4.523.779
Varaždinska županija	3.313.000	1.536.646	1.777.279
Virovitičko podravska županija	2.538.200	358.086	2.177.960
Zadarska županija	3.618.900	1.337.409	2.243.076
Zagrebačka županija	5.260.200	4.362.762	897.437
Ličko senjska županija	882.200	36.010	858.360
Šibensko kninska županija	1.574.600	737.863	840.664

Tablica minimalnih standarda županija za domove za starije i nemoćne, 2014. godina

Naprijed prikazano u biti znači da oni prihodi koji su jedinicama LPS dani za financiranje decentraliziranih funkcija ni blizu nisu bili dostatni za isto, jer su gotovo sve jedinice LPS koje su preuzele izvršenje decentraliziranih funkcija, iz danih im prihoda ostvarivali manje od potrebnoga za minimalni (a ne poželjan) standard funkcija. Pri ovome se ističe da minimalne standarde objavljuju i kriterije za iste, bez bilo kakvog sudjelovanja jedinica LPS, određuju tijela središnje vlasti. Navedeni kriteriji predstavljaju, sukladno nazivu, minimum i ne odgovaraju očekivanim stvarnim potrebama pa su jedinice LPS često u potrebi, razliku do očekivanog standarda (u odnosu na minimalni) koristiti druge prihode za izvršenje decentraliziranih funkcija, a na štetu drugih funkcija.

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. **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 744.000.000,00 kuna sa koliko je ranije samo punio fond solidarnosti, **stvarni doprinos Grada Zagreba iznositi će 658.088.249,00 kuna.**

Dakle, Grad Zagreb neće više samo puniti nego i primati iz fonda pa to **znači stvarnih 85.911.751,00 kunu manje u fondu solidarnosti od strane Grada Zagreba.** Zbog

smanjenja davanja po osnovi poreza na dohodak, smanjit će se i davanja ostalih jedinica LPS u fond solidarnosti, a u isto vrijeme povećati (zbog smanjenja udjela za decentralizirane funkcije) njihove potrebe do minimalnog standarda za najmanje 50%, pa je jasno da fond solidarnosti neće biti moguće zadovoljiti po osnovi za to prikupljenih sredstava iz poreza na dohodak.

Pri ovome se naglašava da su Ustavnim promjenama iz 2001. godine (čl. 129a st. 1. i st.2. Ustava) funkcije koje su u ZFJLPS nazvane decentraliziranim funkcijama, u biti **funkcije iz punog samoupravnog djelokruga jedinica LPS**, pa u tome smislu sav prihod koji se prikuplja za navedeno predstavlja prihod jedinica LPS. Tako i udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, koji se prikuplja, predstavlja udio jedinica LPS, 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. st. 1. Ustava Republike Hrvatske koji jedinicama LPS jamči pravo na **vlastite** prihode kojima **slobodno raspoložu** u obavljanju poslova iz **svojem djelokrugu**.

Uplata sredstava koja se prikupljaju isključivo za namirenje funkcija u punom samoupravnom djelokrugu jedinica LPS u državni proračun, samo da bi se isti iznos vratio onako kako to odredi središnja vlast, pri čemu i sam uplatitelj (gotovo sve jedinice osim Grada Zagreba) prima pomoć, u svemu je suprotna naprijed navedenome. **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 središnja vlast mora osigurati druge prihode da se namakne nedostatni dio (čl. 131. st. 3. Ustava)**. Dakle, već i do sada postavljeni sustav da se prikupljeno radi financiranja funkcija iz samoupravnog djelokruga jedinica LPS uplaćuje u državni proračun, a da se istovremeno prima pomoć na način i pod uvjetima kako to određuje središnja vlast, bio je jednim dijelom u nesuglasju sa člankom 131. st. 1. Ustava Republike Hrvatske. Ali kada se bez opravdanog razloga smanjuje i taj nedostatan prihod i djelomično sa Ustavom nesuglasan sustav financiranja zamjenjuje sustavom financiranja koji znači daljnju nesuglasnost sa člankom 131. st. 1. Ustava Republike Hrvatske i daljnji nerazmjer ovlasti i prihoda iz čl. 131. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, tada Ustavni sud, smatra podnositelj zahtjeva, mora reagirati.

I-4) 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. 4.⁴ 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.

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 navedenome 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

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“

konzultacija s jedinicama lokalne i područne samouprave, odnosno sa Udrugom općina i gradova u koju su učlanjenje gotovo sve jedinice LPS.

Europska povelja je nedvojbeno, 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 slijedeću godinu, tada ni te izmjene nisu pravovremene pa i stoga protivne naprijed citiranoj odredbi Europske povelje.

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.

Čl.29. Poslovnika Vlade RH navodi:

„Središnja tijela državne uprave dužna su, u pravilu, u pripremi prijedloga i mišljenja za Vladu **uputiti ih na mišljenje strukovnim udruženjima i udrugama** u čiji djelokrug spadaju pitanja koja su predmet tih prijedloga i mišljenja.“

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**.

Propusti koji su učinjeni prilikom donošenja izmjena i dopuna ZFJLPS-a po **HITNOJ proceduri** takvog su značaja da dovode do nužnog zaključka o nesuglasju sa Ustavom Republike Hrvatske. Naime, na stranici 6 Prijedloga zakona koji je uputila Vlada Republike Hrvatske dano je obrazloženje o hitnom postupanju:

„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.“

Ovakav razlog hitnosti u potpunosti je neopravdan. Naime, kao razlog hitnosti prikazano je donošenje Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i s time u vezi ostvarenja prava jedinica na **potpomognutim područjima**. Pa ipak, sam Zakon o izmjenama i dopunama ZFJLPS sadrži niz odredbi kojima se uređuje sasvim druga materija koja nema nikakve veze sa Zakonom o regionalnom razvoju. Takve su i osporene odredbe čl. 45. st. 5 – 7 ZFJLPS kojima **se ne propisuje baš ništa vezano za jedinice LPS na potpomognutim područjima** već su prepolovljena sredstva za decentralizirane funkcije svim jedinicama LPS, dodan sasvim novi udio koji ide u državni proračun, a u koji se slijeva i povećani udio za poziciju pomoći.

Dakle, **ne postoji opravdani razlog hitnosti**, pa isto, u nedostatku bilo kakve javne rasprave o tekstu zakona, **znači i nesuglasje sa čl. 79 .st. 2. Ustava Republike**

Hrvatske kojim je propisano da se o radu Hrvatskog sabora donosi Poslovnik. Stoga je i svako postupanje suprotno Poslovniku, postupanje suprotno aktu koji je utemeljen Ustavom pa stoga i nesuglasan sa istom odredbom Ustava.

Takva razina nedemokratičnosti, izostanak propisane konzultacije sa jedinicama LPS, izostanak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (korisnici i neposredni pružatelji decentraliziranih funkcija) i neopravdana hitnost te nesporna nepravovremenost, korespondira sa utvrđenjima Ustavnog suda Republike Hrvatske u odluci broj: U-II-1118/2013 i dr. od 22. svibnja 2013.:

„Podsjeća, međutim, da esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članaka 1. i 3. Ustava – načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja – imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, **demokratičnost procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv.**“

I-5) 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 osnovanu 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 organizatorima (LPS) i pružateljima usluga (zaposleni u dječjim vrtićima, osnovnim i srednjim školama, domovima zdravlja, centrima za socijalnu skrb, domovima za starije i nemoćne) **prepolovljen iznos financiranja**.

Dodatni udio u porezu na dohodak na koji pravo imaju općina, grad, županija i Grad Zagreb (prema posebnim zakonima financiraju decentralizirane funkcije)

Uređenje do izmjena u NN 147/2014	%	Uređenje prema izmjenama u NN 147/2014	%
Osnovno školstvo	3,1%	Osnovno školstvo	1,9%
Srednje školstvo	2,2%	Srednje školstvo	1,3%
centri za socijalnu skrb	0,5%	centri za socijalnu skrb	0,2%
domovi za starije i nemoćne osobe	1,7%	domovi za starije i nemoćne osobe	0,6%
Zdravstvo	3,2%	Zdravstvo	1,0%
Javne vatrogasne postrojbe	1,3%	Javne vatrogasne postrojbe	1,0%

Ostaje posve nejasno i netransparentno zašto se i kako smanjuje postotak izdvajanja za osnovno školstvo (kada se već izdvaja od manjega u smislu da se manje i prikupi). Nije jasno, pokraj Ustavom zajamčene skrbi za djecu, **u čemu je razlog da se smanji izdvajanje za izvršenje funkcije osnovnog školstva za čak 30%? Ili da se izdvajanje za izvršenje funkcije centra za socijalnu skrb smanji za čak 60%, a za zdravstvo smanji čak za 67%?**

Upravo posljednje dolazi kao nevjerojatna činjenica budući da je u istoj 2014. godini povećan doprinos za zdravstvo (državni proračun) za 11% temeljem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosu. Dakle u istoj godini se najprije povećava udio za zdravstvo na razini države da bi se potom smanjio (po hitnom postupku) udio za zdravstvo na lokalnoj razini. U kojem je smislu to hitno i na koji je način zainteresirana javnost obaviještena o navedenome? Kako su to zaposleni u osnovnom i srednjem školstvu obaviješteni da se prihodi krajnjih

proračunskih korisnika (škola) smanjuju za 30 % odnosno 45 %? I u čemu u pogledu navedenoga postoji hitnost?

Iz opisanoga je jasno da je već sam način donošenja propisa u tolikoj mjeri nepravilan i suprotan temeljnim standardima vladavine prava da je intervencija Ustavnog suda neophodna. U navedenome je, također, jasno da je Zakonom o izmjenama i dopunama ZFJLPS-a (NN 147/14) **umanjen proračun jedinica LPS za decentralizirane funkcije suprotno temeljnim Ustavnim načelima**. Time su iste onemogućene obavljati upravo one funkcije koje su propisane čl. 129.a st. 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske kao funkcije punog djelokruga pa u tome smislu izmjene nisu suglasne sa citiranim odredbama Ustava. Kada se ponovi podatak da su već i prema do sada duplo većim prihodima jedinice LPS imale prihode nedostatne za minimalni standard decentraliziranih funkcija, a kamoli stvarne potrebe, tada je jasno da se ovakvim izmjenama izmiče stvarna nadležnost jedinica LPS na državnu razinu, sasvim suprotno Ustavu Republike Hrvatske.

U odredbi čl. 131. st. 1. Ustava Republike Hrvatske navedeno je da jedinice lokalne uprave i samouprave imaju na **VLASTITE prihode** kojima **SLOBODNO raspolažu** u obavljanju poslova svoga djelokruga. Evidentno je da, ako iz 12% poreza na dohodak nisu uspjele skupiti dovoljno sredstava za financiranje minimalnog standarda za decentralizirane funkcije, da to nikako neće učiniti iz 50% smanjenih prihoda. **Stoga je navedenim Zakonskim izmjenama apsolutno osporeno njihovo pravo na vlastite prihode** radi obavljanja poslova svoga djelokruga. Također, bitno je da jedinice LPS slobodno raspolažu prihodima u obavljanju poslova svoga djelokruga, a što funkcije koje su nazvane decentraliziranim svakako jesu.

Već je i sustav do izmjena iz 2014. godine bio narušen jer je istima nametnuto koliko prihoda moraju trošiti na koje funkcije. Izmjenama i dopunama povećan je prihod po udjelu pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, koji se uplaćuje na posebnu stavku državnog proračuna, pa **je kontrola države (namjesto slobodi samouprave) povećana umjesto da se smanji**. Kada se ovome pridoda da se minimalni standardi na temelju Uredbi iz čl. 45.a. st. 2. ZFJLPS objavljuju tek u travnju tekuće godine, tada je jasno da su po pitanju decentraliziranih funkcija jedinice LPS, protivno Ustavu Republike Hrvatske, jedinice LPS već bile u znatnoj mjeri (jer nisu dosizale minimalni standard) ovisne o državnom proračunu, dok će predloženim izmjenama i dopunama to biti u razini koja nije dozvoljena.

S jedne je strane neupitno pravo države da samostalno raspoređuje prihode po porezima, ali je sa druge strane to isto pravo najvišim pravnim i političkim aktom ograničeno kada su u pitanju jedinice LPS, tako da se istima moraju osigurati VLASTITI PRIHODI ZA IZVRŠENJE OVLASTI. Prema tome, kada ZFJLPS propisuje da pojedini udio u porezu na dohodak pripada jedinicama LPS, tada to znači da je takav udio njezin vlastiti prihod, pa smanjenje prihoda (koje se već događa zbog krize) smanjenjem udjela znači i zadiranje u stečeno pravo VLASTITH PRIHODA. Posebno kada je riječ o tome da se iz već postojećih prihoda ne mogu financirati one funkcije zbog kojih su prihodi, pa smanjenje takvih prihoda mora dovesti do nerazmjera kakav je protivan čl. 131. st. 2. Ustava. **Smanjenje udjela u postojećim prihodima moglo bi stoga biti opravdano samo kada bi se osigurali drugi jednaki prihodi ili kada bi postojeći prihodi bili iznad potrebnog za očekivani a kamoli minimalni standard ili kada bi se istima oduzele pojedine funkcije.** Ništa od navedenoga nije slučaj.

Jednako tako, namjesto prihoda koji ni do sada nisu bili dostatni, dodan je sasvim novi, kao namjenski određen (udio pozicije za pomoći za projekte sufinanciranja sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova), koji se također uplaćuje u državni proračun. Bitno je da se tako prikupljeni prihodi raspodjeljuju sukladno kriterijima (koji nota bene nisu zakonski objavljeni) utvrđenim od strane ministarstva - središnje državne vlasti! Tako je došlo do toga da se do sada prikupljeni prihod JLPs, kojima su raspolagale slobodno unutar propisane namjene (što je već bio jedan vid ograničenja), unutar 12 % za decentralizirane funkcije,

umanjuje a na njegovo mjesto dolazi prihod koji po zakonski nepropisanim kriterijima dodjeljuje središnja državna vlast! **Time su uplate u državni proračun**, a koje su morale biti smanjivanje jer umanjuju slobodu upravljanja sredstvima, **povećane za ukupno 18 % (2% od ranijih 12 %) ranijeg, u stvarnosti nedostatnog, prihoda za decentralizirane funkcije** (2% od ranijih 12 %). U tome smislu je nesuglasje izglasanih izmjena sa Ustavom Republike Hrvatske, odredbom čl. 131. st. 1. te čl. 9. st. 1. Europske povelje.

Osporavanim odredbama povrijeđeno je pravo jedinica LPS, a Ustavom propisana obveza, da prihodi JLPS moraju biti RAZMJERNI njihovim ovlastima. Dapače, kada je već evidentno iz višegodišnje prakse da dosegnuti stupanj fiskalne decentralizacije (12% poreza na dohodak) ne omogućava ni minimalni standard kod gotovo svih JLPS, tada smanjenje tog izvora financiranja za 50% nužno dovodi do smanjenja ranije dosegnutog standarda fiskalne decentralizacije. Štoviše, isto dovodi do apsolutne nemogućnosti jedinica LPS da slobodno raspolažu vlastitim prihodima u obavljanju poslova svoga djelokruga.

Opisano je da se 18% ranijeg iznosa za decentralizirane funkcije (već tada nedostatnog), umjesto u proračune jedinica LPS, gdje bi istim sredstvima mogle upravljati slobodno u okviru propisane namjene (kao dio 12 % udjela za decentralizirane funkcije), usmjerilo u državni proračun gdje kriterije podjele jedinicama određuju samostalno tijela središnje državne vlasti. U tome smislu, izglasane izmjene ZFJLPS nisu u suglasju sa odredbom članka 131. st. 2. Ustava Republike Hrvatske i propisanim načelom razmjernosti prihoda sa ovlastima (ovlasti su ostale iste, a vlastiti i ukupni prihodi manji).

Svako smanjenje standarda dosegnute fiskalne decentralizacije protivno je Ustavu RH, Europskoj povelji o lokalnoj upravi i samoupravi i temeljenim načelima pravnog i teritorijalnog uređenja RH. Kada takvo drastično smanjenje prođe bez ikakve javne rasprave (u javnosti se raspravljalo isključivo o Zakonu o porezu na dohodak, a ne o ZFJLPS-u) i bez konzultacija s jedinicama JPS ili strukovnim udruženjima korisnika sredstava decentraliziranih funkcija, a uz neopravdan razlog hitnosti, tada je jasno da nije u skladu s naprijed navedenim propisima.

I-6) Izmjenama i dopunama ZFJLPS-a (NN 147/14) predviđeno je **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.**

Navedeno pak znači da će se decentralizirane funkcije već do minimalnog standarda, a kamoli do stvarnih potreba, financirati najvećim dijelom iz državnog proračuna, a dijelom iz nenamjenskih prihoda jedinica LPS na uštrb drugih funkcija. Naime, ZFJLPS-om je predviđeno da će udio pozicije za pomoć izravnjanja biti „nadopunjen” sredstvima iz državnog proračuna do potrebnog iznosa minimalnih standarda. Ovo posljednje pak znači da će već za minimalni standard, a koji nota bene propisuje Vlada RH, kao izvršno tijelo, jedinicama nedostajati vlastitih sredstava (jer im nedostaje već i sada kada imaju duplo više prihoda).

Opisano je u izričitoj suprotnosti čl. 131. st. 1. Ustava RH, gdje je rečeno da jedinice LPS imaju PRAVO na VLASTITE prihode, jednako kao i citiranim odredbama Europske povelje o lokalnoj upravi i samoupravi. Već i sam institut minimalnih standarda, a kada je vidljivo da za njega nije bilo dovoljno, a tek sada neće biti niti približno dovoljno sredstava, predviđa svojevrsno **ograničenje obavljanja decentraliziranih funkcija jer se obavljaju u punom obujmu, a ne u minimalnim standardima**, pa je ograničenje prihoda za obavljanje istih funkcija ujedno ograničavanje obavljanja tih funkcija (suprotno čl. 4. st. 4.

Europske povelje o lokalnoj upravi i samoupravi) sasvim suprotno čl. 129a. st. 1. i st. 2. Ustava Republike Hrvatske.

Napokon, **umjesto da država tzv. fond izravnanja** (a koji nastaje iz udjela pozicije za pomoć izravnanja i prihoda državnog proračuna) **povećava na teret državnog proračuna, istoga povećava na teret decentraliziranih funkcija JLSP-a.** Naime, čl. 131. st. 3. Ustava RH propisano je da je DRŽAVA i nitko drugi, dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave. Stoga povećanje udjela pozicije za pomoć izravnanja na štetu udjela za decentralizirane funkcije (kao nespornih vlastitih prihoda iz kojih se imaju financirati decentralizirane funkcije) nužno dovodi do zaključka da je isto suprotno citiranoj odredbi Ustava RH, **a evidentno usmjereno na ograničenje i umanjnje već stečene fiskalne decentralizacije.**

I-7) Podjela poreza na dohodak kod Grada Zagreba posebna je u tome što Grad Zagreb obavlja i poslove grada i poslove županije, pa objedinjuje obje stope.

Udio u porezu na dohodak na području Grada Zagreba

Uređenje do izmjena u NN 147/2014	%	Uređenje prema izmjenama u NN 147/2014	%
nenamjenski udio Grada Zagreba	72,5%	nenamjenski udio Grada Zagreba	76,5%
Udio GZ za decentralizirane funkcije	12%	udio GZ za decentralizirane funkcije	6%
udio pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije	15,5%	udio pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije	16%
udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova	-	udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova	1,5%

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.**

Podnositelj zahtjeva ne može pronaći logiku koja leži iza navedenoga kao niti cilj koji bi se time trebalo ostvariti. Može se jedino pretpostaviti da bi bila riječ o pokušaju „poravnanja“ stvari obzirom na presudu Upravnog suda u Zagrebu, Usl-3295/12. Tom je presudom sud potvrdio da Grad Zagreb ima puno pravo na sva sredstva prikupljena po osnovi udjela za decentralizirane funkcije (svih 12 %), a ne samo iznos do minimalnog standarda kako je Ministarstvo financija RH pogrešno tvrdilo. Godinu dana nakon donesene presude, država je promijenila propis kako bi bila sigurna da ništa povrh minimalnog standarda ne ostane u Gradu Zagrebu, a pri tome naštetila upravo korisnicima sredstava za decentralizirane funkcije. **Takvi razlozi nisu dopustivi za promjenu zakona, sve da su promjene logične i svrsishodne, a nisu.**

I-8) 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.** Prilika je to da se uspostavi **standard koji će upozoriti središnju vlast da u posve neopravdanim vremenskim intervalima zadire u stečena prava jedinica LPS, tako da mijenja u bitnome strukturu prihoda neposredno pred donošenje proračuna a nakon započete procedure izrade i donošenja proračuna jedinica LPS. 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%.

opis	2014.		2015.		razlika 2015.-2014.		minimalni standardi	razlika u odnosu na min. stand.	
	stopa	iznos	stopa	iznos	stopa	iznos		2014.	2015.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
porez na dohodak	100,0%	4.800.000.000	100,0%	4.115.000.000		-685.000.000			
i. udio Grada Zagreba	84,5%	4.056.000.000	82,5%	3.394.875.000	-2,0%	-661.125.000			
- nenamjenski udio	72,5%	3.480.000.000	76,5%	3.147.975.000	4,0%	-332.025.000			
- udio (GZ) za decentralizirane funkcije	12,0%	576.000.000	6,0%	246.900.000	-6,0%	-329.100.000	308.936.751	267.063.249	-62.036.751
1. za osnovno školstvo	3,1%	148.800.000	1,9%	78.185.000	-1,2%	-70.615.000	111.621.459	37.178.541	-33.436.459
2. za srednje školstvo	2,2%	105.600.000	1,3%	53.495.000	-0,9%	-52.105.000	82.269.870	23.330.130	-28.774.870
3. za socijalnu skrb - centri za socijalnu skrb	0,5%	24.000.000	0,2%	8.230.000	-0,3%	-15.770.000	8.678.250	15.321.750	-448.250
- domovi za starije i nemoćne	1,7%	81.600.000	0,6%	24.690.000	-1,1%	-56.910.000	25.930.100	55.669.900	-1.240.100
4. za zdravstvo	3,2%	153.600.000	1,0%	41.150.000	-2,2%	-112.450.000	40.337.575	113.262.425	812.425
5. za vatrogasne postrojbe	1,3%	62.400.000	1,0%	41.150.000	-0,3%	-21.250.000	40.099.497	22.300.503	1.050.503
ii. udio GZ koji država raspodjeljuje	15,5%	744.000.000	17,5%	720.125.000	2,0%	-23.875.000			
- za pomoć izravnjanja	15,5%	744.000.000	16,0%	658.400.000	0,5%	-85.600.000			
- za EU projekte	0,0%	0	1,5%	61.725.000	1,5%	61.725.000			

Odluka Ustavnog Suda Republike Hrvatske U-VIIR-4640/2014, označila je da se jednom dosegnuta prava proklamirana Ustavom Republike Hrvatske mogu mijenjati samo ako postoji „bazični konsenzus hrvatskog naroda“ koje „mora biti razumno opravdano isključivo razlozima za koje se može reći da izviru iz demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava“. U smislu naprijed navedenoga, jasno je da ne postoji nikakva potreba za umanjnjem prava kojih su krajnji korisnici upravo zaštićene skupine društva i umanjnje prava lokalne samouprave.

I-9) Sukladno navodima pod točkom I., jasno je da **umanjenje udjela u porezu na dohodak** iz kojeg financira preuzete decentralizirane funkcije na području općina, odnosno **gradova** koji, prema posebnim propisa, imaju status **potpomognutog** područja sa 90% na 88% **nije opravdano, nije potrebno, niti razmjerno**. Naime, **niti jedan** od takvih gradova ili općina nije uspio iz do sada prikupljenih sredstava financirati nenamjenske pa niti namjenske rashode (decentralizirane funkcije) po prikupljenim sredstvima pa ostaje jasnim da nema baš nikakvog opravdanja za umanjnje navedenoga.

Udio u porezu na dohodak za područja općine, odnosno grada koji ima status područja posebne državne skrbi i koji ima status brdsko-planinskog područja

Uređenje do izmjena u NN 147/2014	%	Uređenje prema izmjenama u NN 147/2014	%
udio općine, odnosno grada	90%	udio općine, odnosno grada	88%
Iz čega se financiraju preuzete decentralizirane funkcije			

II ZAHTEJEV ZA OCJENU 30a. st. 1 t. 4. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

II-1) Temeljem članka 36. u svezi članka 17. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/1999, 29/2002)⁵, podnositelj podnosi ovaj Zahtjev Ustavnom sudu Republike Hrvatske za ocjenu ustavnosti, **smatrajući da odredba članka 30.a st. 1. t. 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**, dalje u tekstu: ZFJLPS), 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 Republike Hrvatske** (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, dalje u tekstu: Ustav)⁶, **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).

II-2) Osporena odredba članka 30.a st. 1. t. 4. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/1993, 92/1994, 69/1997, 33/2000, 73/2000,

⁵ Podnositelj ističe da je numeriranje članka Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske uskladio sa tekstom objavljenim na službenim internet stranicama Ustavnog suda Republike Hrvatske www.usud.hr, dok su isti članci označeni u drugim publikacijama kao čl. 16 i 36. st. 1. istoga zakona

⁶ Podnositelj ističe da je numeriranje članka Ustava Republike Hrvatske uskladio sa tekstom objavljenim na službenim internet stranicama Ustavnog suda Republike Hrvatske www.usud.hr, dok su isti članci označeni u drugim publikacijama kao čl. 3., čl. 135. st. 1. i st. 2. te čl. 138. st. 1. i st. 2.

127/2000, 59/2001, 107/2001, 117/2001, 150/2002, 147/2003, 132/2006, 26/2007, NN 73/08, 25/2012, **147/2014**) glasi:

„(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 **18%**.

Podnositelj smatra da navedena odredba nije u skladu sa:

člankom 131. st. 1. Ustava Republike Hrvatske:

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

člankom 131. st. 2. Ustava Republike Hrvatske:

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

člankom 4. st. 4. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

„Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje **ne smije biti onemogućeno ili ograničeno** od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon“

člankom 4. st. 6. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

„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“

člankom 9. st. 1. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

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

člankom 9. st. 2. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

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

člankom 9. st. 6. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

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

OBRAZLOŽENJE PODNOSITELJA

II-3) 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 postupka 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.

Prihodi Grada Zagreba, vidljivo je iz naprijed navedenoga, odgovaraju onima županija uvećanim za one koji pripadaju gradovima i općinama. Razlog je u **ovlastima jer Grad Zagreb obavlja i funkcije županija kao i funkcije gradova**. Dakle, Grad Zagreb ima znatno više ovlasti no bilo koja druga jedinica LPS. Stoga je jasno da i po pravu na raspisivanje prireza **Grad Zagreb mora imati bitno veću mogućnost no druge jedinice LPS**.

Po broju stanovnika Grad Zagreb je četiri puta veći od prvog slijedećeg 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).

Ograničenje namicanja vlastitih prihoda u godini kada se smanjuje prihod Grada Zagreba nije opravdano i ne može biti razmjerno niti jednom mogućem cilju (jer se ni ne zna koji bi bio budući da nije javno objavljen). Naime, **zbog izmjena u Zakonu o porezu na dohodak, ukupni prihodi Grada Zagreba po toj osnovi, smanjeni** su sa 4.800.000.000,00 kn na 4.115.000.000,00 kn, odnosno **14,3%**.

Isto tako, **udio Grada Zagreba**, koji je prije iznosio 84,5%, po osnovi kojega je Grad Zagreb uprihodio 4.056.000.000,00 kn **smanjen** je na 82,5% i Grad Zagreb planira uprihoditi svega 3.943.875.000,00 kn, **pa ukupno smanjenje iznosi 16,3%**.

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.

III ZAHTJEV ZA OCJENU čl. 8. st. 1., čl. 36. st. 1., čl. 37. st. 2. i čl. 45. st. 5. Zakona o porezu na dohodak

III-1) Temeljem članka 36. u svezi članka 17. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/1999, 29/2002)⁷, podnositelj podnosi ovaj Zahtjev Ustavnom sudu Republike Hrvatske za ocjenu ustavnosti, smatrajući da odredbe **članka 8. st. 1., čl. 36. st. 1., čl. 37. st. 2. i čl. 45. st. 5. Zakona 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**, dalje u tekstu: Zakon o dohotku ili ZPD), kako su konačno promijenjene odredbom **članka 2., člankom 13. st. 1., člankom 14 st. 1. i člankom 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak** (NN 143/14, dalje u tekstu: ZIPZPD) **nisu suglasne s odredbom članka 3., članka 14 st. 1 i članka 14 st. 2., članka 79. st. 2. i članka 129.a st. 1. i članka 129.a. st. 2., članka 131. st. 1. i čl. 131. st. 2. Ustava Republike Hrvatske** (NN 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, dalje u tekstu: Ustav)⁸, **odredbom članka 4. st. 1. i st. 4., članka 4. stavka 6 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).

2) Osporene odredbe **članka 8. st. 1., čl. 36. st. 1., čl. 37. st. 2. čl. 45. st. 5. Zakona 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**) glase:

članku 8. st. 1.

„Porez na dohodak plaća se po stopi od 12% na poreznu osnovicu do visine 2.200,00 kuna, po stopi od 25% na razliku porezne osnovice između 2.200,00 kuna i 13.200,00 kuna te po stopi od 40% na poreznu osnovicu iznad 13.200,00 kuna.“

članak 36. st. 1.

„Rezidentima se ukupan iznos ostvarenog dohotka prema članku 5. ovoga Zakona, umanjuje za osnovni osobni odbitak u visini 2.600,00 kuna i to za svaki mjesec poreznog razdoblja za koji se utvrđuje porez. Rezidentima se kod ostvarene mirovine na temelju prijašnjih uplata obveznih doprinosa za mirovinsko osiguranje i na temelju prijašnjih uplata premija osiguranja za dokup dijela mirovine na teret poslodavca te kod ostvarene mirovinske rente na temelju prijašnjih uplata sredstava na teret poslodavca, priznaje osobni odbitak u visini ukupne mirovine i mirovinske rente ostvarene u poreznom razdoblju, najmanje 2.600,00 kuna, a najviše do 3.800,00 kuna mjesečno.“

članak 37. st. 2.

„Porez na dohodak obračunava se po stopi od 12% na poreznu osnovicu do visine 2.200,00 kuna, po stopi od 25% na razliku porezne osnovice između 2.200,00 kuna i 13.200,00 kuna te po stopi od 40% na poreznu osnovicu iznad 13.200,00 kuna.“

članku 45. stavak 5.

„Predujam poreza na dohodak od nesamostalnog rada obračunava se po stopi od 12% od mjesečne porezne osnovice do visine 2.200,00 kuna, po stopi od 25% na razliku mjesečne porezne osnovice između 2.200,00 kuna i 13.200,00 kuna te po stopi od 40% na poreznu osnovicu iznad 13.200,00 kuna.“

Svim navedenim osporenim odredbama zajedničko je to da se mijenja struktura oporezivanja kod poreza na dohodak tako da se povećava najveći osobni odbitak i ujedno smanjuje oporezivanje (porezne stope i iznosi na koje se primjenjuju) građana.

⁷ Podnositelj ističe da je numeriranje članka Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske uskladio sa tekstom objavljenim na službenim internet stranicama Ustavnog suda Republike Hrvatske www.usud.hr, dok su isti članci označeni u drugim publikacijama kao čl. 16 i 36. st. 1. Istoga zakona

⁸ Podnositelj ističe da je numeriranje članka Ustava Republike Hrvatske uskladio sa tekstom objavljenim na službenim internet stranicama Ustavnog suda Republike Hrvatske www.usud.hr, dok su isti članci označeni u drugim publikacijama kao čl. 3., čl. 135. st. 1. i st. 2. te čl. 138. st. 1. i st. 2.

Dakle, smanjuju se prihodi koji se ubiru sa osnove poreza na dohodak koji je ujedno glavni izvor sredstava jedinicama LPS.

Podnositelj smatra da navedene odredbe nisu u skladu sa:

Člankom 3. **Ustava** Republike Hrvatske:

„Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, **vladavina prava** i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.“

Člankom 14. st. 1. **Ustava** Republike Hrvatske

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, **rođenju**, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Člankom 14. st. 2. **Ustava** Republike Hrvatske

Svi su pred zakonom jednaki

Člankom 79. st. 2. **Ustava** Republike Hrvatske

Unutarnje ustrojstvo i način rada Hrvatskoga sabora uređuje se poslovníkom u skladu s Ustavom.

Člankom 129.a st. 1. **Ustava** Republike Hrvatske:

„Jedinice lokalne samouprave **obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga** kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a **osobito** poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.“

Člankom 129.a st. 1. **Ustava** Republike Hrvatske:

„Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a **osobito poslove** koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.“

Člankom 131. st. 1. **Ustava** Republike Hrvatske:

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

Člankom 131. st. 2. **Ustava** Republike Hrvatske:

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

člankom 4. st. 1. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

„Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica bit će određene ustavom ili zakonom“

člankom 4. st. 4. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

„Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje **ne smije biti onemogućeno ili ograničeno** od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon“

člankom 4. st. 6. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

„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“

člankom 9. st. 1. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

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

člankom 9. st. 2. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

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

člankom 9. st. 6. **Europske** povelje o lokalnoj samoupravi:

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

OBRAZLOŽENJE PODNOSITELJA

III-3) Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak povećan je osnovni osobni odbitak svih rezidenata i rezidenata koji ostvaruju mirovinu te su izmijenjeni porezni razredi, prema sljedećoj tablici.

Uređenje prema izmjenama u NN 143/2014	Uređenje do izmjena u NN 143/2014
- osobni odbitak - 2.600,00 kn	- osobni odbitak - 2.200,00 kn
- osobni odbitak za umirovljenike - 3.800,00 kn	- osobni odbitak - 3.400,00 kn
12% - osnovica do 2.200,00 kn	12% - osnovica do 2.200,00 kn
25% - osnovica od 2.200,00 kn-13.200,00 kn	25% - osnovica od 2.200,00 kn-8.800,00 kn
40% - osnovica više od 13.200,00 kn	40% - osnovica više od 8.800,00 kn

Procijenjeno je od strane Ministarstva financija Republike Hrvatske da će zbog predloženih izmjena Zakona doći do **smanjenja prihoda od poreza na dohodak i prireza porezu na dohodak za 1,8 milijardi kuna na godišnjoj razini** te će se **povećati iznos povrata poreza na dohodak i prireza porezu na dohodak iz državnog proračuna za oko 73 milijuna kuna.**

Zakon o izmjenama i dopunama objavljen je 03.12.2014. godine a stupa na snagu od 01.01.2015. godine.

III-2) Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određena je raspodjela poreza na dohodak i to

Prihod od poreza na dohodak

Uređenje do izmjena u NN 147/2014	%	Uređenje prema izmjenama u NN 147/2014	%
udio općine, odnosno grada	56,5%	udio općine, odnosno grada	60,0%
udio županije	16%	udio županije	16,5%
udio za decentralizirane funkcije	12%	udio za decentralizirane funkcije	6%
udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije	15,5%	udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije	16%
udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova	-	udio pozicije za pomoći za projekte sufinancirane sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova	1,5%

Kako su decentralizirane funkcije u biti funkcije punog samoupravnog djelokruga sukladno čl. 129a. st. 1. i st. 2. Ustava, tako je **jasno da cjelokupni prihod po osnovi poreza na dohodak pripada jedinicama LPS**, bilo da je određen namjenski ili ne. U proračunima jedinica LPS isti prihod predstavlja najmanje 50% prihoda, a ponegdje i 85 % prihoda jedinica LPS. Sukladno tome, koliko je porez na dohodak bitan jer se njime oporezuju građani, toliko je bitan jer se njime prikupljaju (100%) sredstva za rad jedinica LPS (50 – 85%) preko kojih građani neposredno ostvaruju vlast. Sukladno tome, isto je svakako i zakon kojim se uređuje financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jer izravno određuje sudbinu najvećeg dijela prihoda jedinica LPS. Naime, **bitno je kako se prihod dijeli (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave), ali je još bitnije koliki se prihod dijeli (Zakon o porezu na dohodak).** Riječ je **spojenim posudama** jer i najpravednija sa Ustavom usuglašena raspodjela propisana u ZFJLPS ostaje mrtvo slovo na papiru ako se izmjenama propisa o porezu koji predstavlja osnovu prihoda JLPS ti prihodi smanje ispod minimalno potrebnog. Naprosto, proglašenjem poreza na dohodak koji se ubire na prostoru pojedine jedinice LPS njezinim prihodom, ostvareni su uvjeti iz čl. 131. st. 1. Ustava u pogledu takvih prihoda. U tome smislu ZPD, upravo zbog onoga što propisuje Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave predstavlja propis kojim se uređuje financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Svako drugo tumačenje bilo bi, smatra podnositelj zahtjeva, suprotno svrsi odredbe čl. 36 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Iz toga razloga podnositelj zahtjeva osporavajući pojedine odredbe ZPD-a nastupa temeljem čl. 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, a podredno predlaže, ako bi cijenjeni sud zauzeo drugačije stajalište, cijeniti isto prijedlogom iz čl. 38 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

III-3) Vlada Republike Hrvatske tek potkraj 2014. godine, bez jasne i precizne najave navedenih izmjena, uputila je u saborsku proceduru **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak koji je objavljen u Narodnim Novinama broj 143 dana 03.12.2014. godine**, a kojima je su predviđeni jedinica LPS prihodi po osnovi poreza na dohodak **smanjeni za 16%**. 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. 4.⁹ 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 – 28 kalendarskih a u stvarnosti 17 radnih dana** izvršiti kvalitetnu preraspodjelu (kada bi i bilo nečega za preraspodijeliti) sredstava, a kamoli pronaći nove izvore financiranja za najavljeno umanjeno.

Prihodi jedinica LPS ovim se propisom smanjuju za 12 % na godišnjoj razini. 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 nedvojbeno, 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 porezu na dohodak 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 jedinica LPS, donesu nakon zakonski određenog roka za izradu proračuna za slijedeću godinu, tada te izmjene nisu niti pravovremene pa su i stoga protivne naprijed citiranoj odredbi Europske povelje.

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.

Čl. 29. Poslovnika Vlade RH navodi:

„Središnja tijela državne uprave dužna su, u pravilu, u pripremi prijedloga i mišljenja za Vladu **uputiti ih na mišljenje strukovnim udruženjima i udrugama** u čiji djelokrug spadaju pitanja koja su predmet tih prijedloga i mišljenja.“

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZPD (NN 143/14) nije upućen ni na kakvo mišljenje te je **u cijelosti izostalo savjetovanje sa zainteresiranom javnošću**.

Ovome nasuprot, ZIPZPD je donesen na krajnje neobziran način, jer se sve do kraja konačnog prijedloga koji je upućen u saborsku proceduru nije znalo koliko će točno biti koja osnovica te koji porezni razredi. S druge strane u medijima je kroz više mjeseci prikazivano kako se „lokalne vlasti ne žele odreći dijela svojega kolača“. Pri tome nije navedeno da niti od „kolača“ koji imaju jedinice LPS ne mogu zadovoljiti funkcije koje im je država još 2001. godine prenijela u puni samoupravni djelokrug. Umjesto da prigovore upućene od strane jedinica LPS prihvati kao sadržajnu argumentiranu raspravu, središnja vlast sve je svela na političansku raspravu. **Zakoni se ne smiju donositi na takav način i još k tome u vrijeme** nakon isteka roka za prijedlog proračuna, sa svega 17 radnih dana za prilagodbu novome proračunu.

⁹ 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“

U smislu navedenoga, osporene zakonske izmjene su donesene suprotno međunarodnom ugovoru kojeg je Republika Hrvatska potpisnik i suprotno temeljnim načelima demokracije. **Umjesto suradnje lokalne samouprave i uprave, središnja je vlast nasilno** (jer nije obavila međunarodnim ugovorima propisane i internim aktima predviđene postupke konzultacija), **nepravovremeno** (jer su izmjene objavljene prekasno i nakon zakonskog roka prijedloga proračuna), **potpuno nerazmjerno cilju koji se želi postići** (nema stvarnog oslobođenja sredstava radi potrošnje) pa i **suprotno temeljnim načelima donošenja propisa** (bez stvarnih uvjeta za hitan postupak) **donijela propis kojim je svjesno i namjerno smanjila prihode jedinicama LPS za u prosjeku 15%.**

Takva razina nedemokratski, izostanak propisane konzultacije sa jedinicama LPS, izostanak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (korisnici i neposredni pružatelji decentraliziranih funkcija) i neopravdana hitnost te nesporna nepravovremenost, **korespondira sa utvrđenjima Ustavnog suda Republike Hrvatske** u odluci broj: U-II-1118/2013 i dr. od 22. svibnja 2013:

„Podsjeća, međutim, da esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članaka 1. i 3. Ustava – načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja – imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, **demokratski postupci u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv.**“

„Prema ocjeni Ustavnog suda, **proces pravnog uređivanja i implementacije** programa zdravstvenog odgoja u osnovne i srednje škole u Republici Hrvatskoj od 6. veljače 2012. do 27. rujna 2012. kad je donesena Odluka-KZO/12 odnosno do 31. siječnja 2013. kad je donesena Odluka-KZO/13, a i u vrijeme donošenja ove ustavnosudske odluke **tekao je i teče na način koji dijelom nije u suglasnosti s temeljnim demokratskim načelima koja je država dužna poštovati i provoditi, a koja su zaštićena Ustavom, međunarodnim aktima i zakonima...**“

III-4) U dokumentu koji je upućen u Hrvatski Sabor pod nazivom Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, 022-03/14-01/107, a na temelju kojega su glasali zastupnici **ni jednom riječju se ne spominje izravan i odlučujući utjecaj koji navedeni propis ima na financiranje jedinica LPS!** Dapače, kada piše o smanjenju prihoda, predlagatelj navodi u svemu kao da je riječ o prihodu državnog proračuna pa piše:

„Procijenjeno je da će zbog predloženih izmjena Zakona **doći do smanjenja prihoda od poreza na dohodak i prireza porezu na dohodak za 1,8 milijardi kuna na godišnjoj razini** (u 2015. godini i nadalje).“

Time je u cijelosti prikriven stvarni uprihoditelj po navedenim prihodima – jedinica LPS, sa stvarnim korisnicima koji su redom (kao za decentralizirane funkcije) pripadnici socijalno ugroženih i posebno zaštićenih skupina. U suprotnome bi tekst trebao uputiti da će na strani jedinica LPS doći do predviđenog smanjenja prihoda od najmanje 1,8 milijardi kuna (uvećano za prirez). Na takav način, kada je javnu raspravu zamijenilo politikantsko nadmudrivanje sa pojedinim čelnicima JLPS, a zastupnicima zatajen stvarni učinak i onaj kod kojega se isto ostvaruje, nije nego potrebno zaključiti da je zakon donesen mimo pravila demokratske procedure.

IV-5) Propusti koji su učinjeni prilikom donošenja izmjena i dopuna ZPD po HITNOJ proceduri takvog su značaja da dovode do nužnog zaključka o nesuglasju sa Ustavom Republike Hrvatske. Naime, na stranici 13 Prijedloga zakona koji je uputila Vlada Republike Hrvatske dano je obrazloženje o hitnom postupanju:

„S obzirom da je od strane Europske komisije **pokrenuta Procedura prekomjernog deficita** za Republiku Hrvatsku, pri čemu je Republika Hrvatska **obvezna poduzeti određene mjere čiji je cilj u najkraćem mogućem roku smanjiti proračunski deficit**, Vlada Republike Hrvatske je usvojila Nacionalni program reformi s ciljem pojačanog provođenja reformi izravno motiviranih održivošću javnog duga, smanjenjem proračunskog manjka sukladno definiranoj proceduri, uz istovremeno stvaranje povoljnih uvjeta za ekonomski oporavak i ponovni rast te smanjenje nezaposlenosti i socijalnih posljedica višegodišnjeg recesijskog razdoblja“

Ovakav razlog hitnosti u potpunosti je neopravdan. **Notorno je da se smanjenjem prihoda jedinicama LPS ne može smanjiti proračunski deficit Republike Hrvatske.** Dapače, takvo postupanje može samo značiti nove izvore nelikvidnosti i u konačnici pogoršati taj isti deficit. Dakle, prikazani razlog je potpuno neopravdan jer se smanjenjem prihoda JLPS uopće ne utječe na državni deficit. Unatoč navedenome, isto je predstavljeno kao razlog donošenja zakona po hitnom postupku, a koji postupak je onemogućio argumentiranu raspravu.

Koliko isto utječe na jedinice LPS najbolje je vidljivo na Gradu Zagrebu.

	GRAD ZAGREB UKUPNO - POREZ I PRIREZ
2014 ¹	4.906.000.000,0 kn
2015	4.124.875.000,0 kn
razlika	-781.125.000,0 kn -15,9%

Dakle, jasno je vidljivo da je **izravni utjecaj ZIPZPD gubitak prihoda od 16 %.** U isto vrijeme, **Republika Hrvatska smanjuje državni proračun svega 6,56 %**, kako je vidljivo u tablici koja slijedi.

Razlika izvršenja Državnog proračuna u odnosu na 2013. i 2014. godinu te projekciju Državnog proračuna za 2015. godinu

	Ukupni prihodi	Razlika
Državni proračun za 2013. godinu	110.250.754,134 kn	
Državni proračun za 2014. godinu	113.909.869.077 kn	Povećani prihodi za 3.659.114,943 kn u odnosu na 2013. godinu.
Državni proračun za 2015. godinu	106.433.602.468 kn	Planirani prihodi proračuna za 2015. godinu smanjuju se za 7.476.266.609 kn u odnosu na 2014. godinu što je smanjenje za 6,56% u odnosu na 2014. godinu.

Izveštaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013., 2014., 2015. godinu preuzet sa Internet stranice Ministarstva financija ([www.http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2014-godina](http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2014-godina))

Kada se ovome pridoda obrazloženje da je Grad Zagreb daleko iznad prosjeka Republike Hrvatske pa je sasvim nelogično da bi se proračun Grada Zagreba smanjivao više ili jednako kao i državni proračun, tada ostaje jasnim, nedvojbenim i naprijed opisanim podacima dokazanim da učinak navedenih promjena nije smanjenje državnog deficita. U tome smislu, opravdanje istoga zakonskog prijedloga nije bilo istinito.

U prijedlogu ZIPZPD-a navedeno je i slijedeće:

„**Smanjenjem poreznog opterećenja rada**, koje je u Republici Hrvatskoj još uvijek relativno visoko u odnosu na zemlje u okruženju, očekuje se pozitivan utjecaj na tržište rada, poduzetničku klimu, konkurentnost hrvatskih radnika na međunarodnom tržištu rada, posebice u dijelu sektora visokih tehnologija, povećanje osobne potrošnje i dr.“

„Donošenje ovoga Zakona po hitnom postupku predlaže se i radi ublažavanja poremećaja u gospodarstvu, odnosno preraspodjele poreznog tereta na način da se u što kraćem roku omogući poreznim obveznicima povećanje njihovih plaća i mirovina te na taj način utječe na očuvanje njihovog životnog standarda.“

Navodno oslobođenje osobnog dohotka nije mjera koja može izravno i u najkraćem roku smanjiti proračunski deficit. Ovo posebno kada stvarne računice pokazuju da je riječ o iznosima koji su zanemarivi za 2/3 radno sposobnog stanovništva koji primaju manje od 5.000,00 kuna plaće (20 % jedne mjesečne plaće na godišnjoj razini). Dakle, dodatna vrijednost po dohotku je zanemariva i neće imati baš nikakvog učinka na potrošnju. U tome smislu utjecaj promjene na tržište rada je neznatan.

U isto vrijeme, **izostalo je poduzimanje drugih radnji kojima bi se mogla povećati plaća – smanjenje doprinosa** za zdravstveno i mirovinsko osiguranje na plaću i iz plaće koji izravno terete poslodavca odnosno plaću radnika u jednakoj mjeri kao i porez na dohodak. Prema tome, da se uistinu htjelo smanjiti opterećenje rada, moglo se i moralo **smanjiti sva davanja po istoj osnovi razmjerno i približno jednako** pa bi se tek tada mogao očekivati stvarni utjecaj. U suprotnome, jasno je da prihodi državnog proračuna i proračunskih korisnika nisu mijenjani ali se nepotrebno i nerazmjerno, a nadasve nesvrhovito smanjilo prihode jedinicama LPS a da učinak koji je mjera trebala postići nije dosegnut.

Procedura prekomjernog deficita pokrenuta je 28.01.2014. godine pa nije ostao baš nikakav razlog da se 12 mjeseci poslije pod tim izgovorom, bez prethodnih konzultacija sa jedinicama LPS, donose izmjene zakona koje nemaju i po naravi stvari ne mogu imati (sve da je i točan navod o oslobođenju osobnog dohotka radi potrošnje) izravan utjecaj na smanjenje proračunskog deficita. Sukladno tome, jasno je da nije postojao baš nikakav razloga za upućivanje osporenih odredaba kao dio zakonske izmjene u hitnu proceduru. Stoga je jasno da nisu bili ispunjeni uvjeti predviđeni odredbom članka 204. Poslovnika Hrvatskog Sabora za hitnost pa u tome smislu ni postupanje nije bilo usuglašeno sa odredbom čl. 79. st. 2. Ustava Republike Hrvatske.

Prema svemu navedenome, a iz razloga nepravovremenosti, neopravdanog razloga hitnosti i izostanka konzultacija sa zainteresiranom javnošću, navedeni propis nije u skladu sa čl. 4. st. 6. i čl. 9. st. 6. Europske povelje, člankom 79. st. 2. Ustava Republike Hrvatske.

IV-6) Nadalje se ističe kako su opisanim promjenama, kojima se u bitnome smanjuju prihodi po osnovi poreza na dohodak, a time i najveći prihod jedinica LPS, **izravno krši članak 131. st. 1. Ustava** Republike Hrvatske koji propisuje da jedinice LPS imaju pravo na **vlastite** prihode kojima **slobodno** raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga kao i **člankom 131. st. 2. Ustava** Republike Hrvatske kojim je propisano da prihodi JLPS moraju biti **razmjerni** njihovim **ovlastima**.

Kako je vidljivo iz navoda pod II ovoga zahtjeva, iz prihoda koji se ubire na temelju poreza na dohodak izravno se financiraju djelatnosti iz samoupravnog djelokruga. Prema dosadašnjem stanju, kada su ti prihodi bili veći za 16 %, gotovo **niti jedna jedinica LPS** (Grad Zagreb u cijelosti te Opatija dijelom) **nije uspijevala iz sredstava samostalno podmirivati** Ustavom Republike Hrvatske propisane funkcije punog samoupravnog djelokruga. Sukladno tome, umanjeње prihoda po toj osnovi, **a da se pri tome nije istovremeno odredio i odgovarajući supstitut prihoda, nužno znači** smanjenje vlastitih prihoda ispod razine koja je potrebna da se obavljaju sve funkcije JLPS.

Smanjuju se već i sada premali vlastiti prihodi bez kojih se ne može obavljati poslove (funkcije) iz djelokruga nikako pa ni slobodno. Time je dodatno narušen već i sada postojeći nerazmjer prihoda jedinica LPS i njihovih ovlasti. Naime, kada su ovlasti ostale iste, a po dosadašnjem sustavu nije bilo moguće izvršavati ih bez pomoći središnje vlasti, tada je **rezultat novog umanjenja prihoda daljnji nerazmjer ovlasti i prihoda, i to u mjeri koja nije prihvatljiva sa ustavnopravnog gledišta.**

Republika Hrvatska **nesumnjivo ima pravo samostalno** i bez uplitanja trećih uređivati odnose sa građanima, pa tako i pitanja poreza, njihovog uvođenja, povećanja ili smanjenja. Međutim, Republika Hrvatska **ima istovremeno i jasno propisane OBVEZE** prema jedinicama LPS a koje se po pitanju financiranja svode na to da **MORA** osigurati takve **VLASTITE** (a ne da se financiraju dotacijama iz proračuna) prihode koji moraju biti **RAZMJERNI** ovlastima. Drugim riječima, u vrijeme kada se iz postojećih prihoda već ne mogu financirati Ustavom propisane ovlasti, smanjenje prihoda moguće je samo uz smanjenje ovlasti, a u suprotnome nije u suglasju sa naprijed navedenim odredbama Ustava. Takav je Ustav Republike Hrvatske i do njegove promjene, mora se poštivati.

Naravno da **jedinice LPS moraju snositi teret krize**, ali je notorna neistina da to već ne bi činile. Općepoznata je činjenica da je u Republici Hrvatskoj od početka krize zatvoreno 200.000 radnih mjesta. Sve su to bili porezni obveznici koji su plaćali porez na dohodak i tome pripadajući prirez, a koji je prihod gubitkom njihova radna mjesta izgubljen na strani jedinica LPS. Prema tome, kriza i prihodi po osnovi poreza na dohodak su povezane posude, pa je jasno da **jedinice LPS već izravno snose teret krize.**

Izmjena samo jednog poreznog zakona na način da se smanjuje porezno opterećenje, uz izostanak cjelovite porezne reforme ili istovremeno smanjenje poreza (pa i u manjem dijelu) kojima se financira državni proračun, pokazuje da je mjera neadekvatna jer nije primijenjena kod svih primatelja poreza. Štoviše, smanjenje poreza na dohodak bez istovremenog smanjenja poreznog opterećenja gospodarstva, samo po sebi ukazuje na **nemogućnosti ma i približnog ostvarenja cilja zbog kojeg se navodno smanjenje i uvodilo.**

Dapače, nema poreznog rasterećenja građana kada

- se **istovremeno** uvodi oporezivanje **kamate** na štednju,
- je prije samo **33 mjeseca povećan porez na dodanu vrijednost**¹⁰ (čime je izravno povećana potrošnja i realno smanjen dohodak građana),
- je prije samo 33 mjeseca **uveden porez na dividendu**¹¹,
- je **prije samo 8 mjeseci povećana** stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje¹² (što ima jednak učinak na plaću kao i porez na dohodak).

Zato se pokazuje da niti taj cilj – porezno rasterećenje građana ne može biti ostvaren jer se građane sustavno sve više oporezuje na način da se realno smanjuje njihova kupovna moć (povećanje doprinosa poreza na dodanu vrijednost i stope doprinosa) dok se smanjuje vrijednost njihove imovine (oporezivanje kamate na štednju i dividende odnosno udjela u dobiti).

¹⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost, Narodne Novine 22/12, kada je PDV povećan sa 22 % na 25 %

¹¹ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, Narodne Novine 22/12, primici od dividendi i udjela u dobiti na temelju udjela u kapitalu, postali su predmet oporezivanja

¹² Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosu, Narodne Novine 41/14 povećan je doprinos za zdravstveno osiguranja sa 13 % na 15 %

Stoga u takvom sveopćem rastu smanjiti, za građane (porast njihove potrošnje) nedovoljno a za jedinice LPS previše, samo jedan porez i to upravo onaj koji nema učinak na državni proračun (koji se ne smanjuje u istoj mjeri kao proračunu oni jedinica LPS), pa k tome sve progurati kao hitan postupak pozivajući se baš na potrebu smanjenja proračunskog deficita, znači nerazmjerno opteretiti samo jednog uprihoditelja po osnovi poreza. **Istovremeno to znači nerazmjerno i bez objektivne potrebe umanjiti vlastite prihode jedinica LPS kojima one slobodno raspolažu i time ograničiti već i tako nedostatnu fiskalnu decentralizaciju.**

Kako je već ranije naznačeno, pravo je Republike Hrvatske da samostalno određuje poreze na dohodak svojih građana. Međutim, kada navedeno predstavlja glavni prihod (50 – 85 % prihoda) jedinica LPS, tada je potrebno ISTOVREMENO uvesti supstitute kojima će se nadomjestiti gubitak prihoda. **Bez uvođenja supstituta to znači imati iste ovlasti i temeljem toga obveze, a smanjeni propisani prihod** (prihod može biti i realno manji zbog rastuće krize kada se temeljem 12 % udjela u porezu na dohodak prikupi manje jer manje građana radi i zarađuje osobni dohodak), **pa se nužno radi o nerazmjeru** (pogotovo jer već do sada prihodi nisu bili u znatnoj mjeri dostatni) ovlasti i prihoda i k tome nesuglasju sa čl. 131. st. 2. Ustava.

Osporenim odredbama, a sa izostankom supstituta, onemogućavaju se jedinice LPS izvršavati samoupravni djelokrug propisan čl. 129a. st. 1. i st. 2. Ustava pa su osporene odredbe u nesuglasju i sa istim odredbama Ustava.

IV-7) Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, privremeno obustaviti izvršenje radnji koje se poduzimaju na osnovi zakona ili drugog propisa, čija se suglasnost s Ustavom, odnosno zakonom ocjenjuje, ako bi njihovim **izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice**. Podnositelj zahtjeva drži da je dokazao tešku i nepopravljivu posljedicu jer je **predloženim zakonskim izmjenama, bez odgovarajućih istovremenih supstituta financiranja**, ugroženo pravovremeno izvršenje funkcija iz samoupravnog djelokruga. **Predlaže se odgoditi primjenu zakona do uvođenja supstituta financiranja jedinica LPS.** Bez takve odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, jedinice LPS bile bi prepuštene same sebi u ostvarenju Ustavom zajamčenih prava a radi izvršenja Ustavom nametnutih obveza (ovlaštenja).

Ističe se da navedeno **neće imati utjecaj na proračun Republike Hrvatske.**

V) Sukladno svemu navedenome, predlaže se u zakonom propisanom roku odlučiti o postavljenim zahtjevima.

Podnositelj zahtjeva: GRAD ZAGREB

Zamjenica gradonačelnika koja obnaša dužnost
gradonačelnika Grada Zagreba, dr.sc. Sandra Švaljek

Predsjednik Gradske skupštine
Darinko Kosor

PRILOG:

1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedina lokalne i regionalne uprave i samouprave
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak
3. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, s konačnim prijedlogom zakona, studeni 2014
4. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, 022-03/14-01/107
5. Presuda Upravnog suda u Zagrebu, Usl-3295/12