NN 28/2018 (23.3.2018.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-619/2018 od 13. ožujka 2018.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

583

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 13. ožujka 2018. donio je

ODLUKU

I. Odbija se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 34. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 123/17.).

II. Odbija se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 69.a stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15. i 123/17.) u dijelu koji glasi: »ili povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini te ne predloži novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje«.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor na sjednici održanoj 6. travnja 2001. donio je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 33/01.; u daljnjem tekstu: ZoLPS/01) koji je stupio na snagu 11. travnja 2001.

1.1. Nakon stupanja na snagu ZoLPS/01 mijenjan je i dopunjavan (noveliran) više puta:

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 129 od 31. listopada 2005.;

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 109 od 24. listopada 2007.;

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 125 od 29. listopada 2008.;

– Zakonom o izmjeni Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 109/07.) koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 36 od 23. ožujka 2009.;

– Zakonom o izmjeni Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 125/08.) koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 36 od 23. ožujka 2009.;

– Zakonom o izmjeni Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 150 od 22. prosinca 2011.;

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 144 od 21. prosinca 2012., te je stupio na snagu 29. prosinca 2012., osim članaka 17., 18., 21., 44., 46., 47., 50., 51. i 52., za koje je člankom 56. propisano da stupaju na snagu na dan stupanja na snagu odluke o raspisivanju prvih sljedećih općih i redovitih izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te općinskih načelnika, gradonačelnika i župana, kao i da članak 13. tog zakona stupa na snagu danom stupanja na snagu Zakona o lokalnim izborima kojim će se urediti izbor općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana (u daljnjem tekstu: ZIDZoLPS/12) i

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 123 od 12. prosinca 2017., te je stupio na snagu 13. prosinca 2017. (u daljnjem tekstu: ZIDZoLPS/17).

1.2. Kada je riječ o ZoLPS-u s izmjenama i dopunama do donošenja ZIDZoLPS-a/12 Ustavni sud koristi se kraticom ZIDZoLPS/01-11.

1.3. Pročišćeni tekst ZoLPS-a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 19/13. S obzirom da su u tom tekstu vjerodostojno i nomotehnički valjano prenesene sve dosadašnje izmjene i dopune ZoLPS-a i da su brojčane oznake članaka pravilno utvrđene i prate izvorni tekst ZoLPS-a, ne postoje zapreke da se Ustavni sud u ovoj odluci ne koristi službenim pročišćenim tekstom ZoLPS-a iz 2013. godine. Kada je u ovoj odluci riječ o pročišćenom tekstu ZoLPS-a Ustavni sud koristi se kraticom ZoLPS/13.

1.4. Na dan donošenja ove odluke na snazi je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 33/01., 60/01. – vjerodostojno tumačenje članaka 31. stavka 1., 46. stavaka 1. i 2., 53. stavka 4. i 90. stavka 1., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak pročišćenog teksta i 123/17.; u daljnjem tekstu: ZoLPS).

2. Pozivom na članak 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) Gradsko vijeće Grada Vrgorca, kojeg predstavlja Ljubomir Erceg, predsjednik Gradskog vijeća (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnijelo je 14. veljače 2018. (zaprimljeno na Ustavnom sudu 16. veljače 2018.) zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 34. ZIDZoLPS-a/17 i članka 69.a stavka 1. ZoLPS-a u dijelu koji glasi: »ili povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini te ne predloži novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje«.

2.1. Članak 36. Ustavnog zakona glasi:

»Članak 36.

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

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

3. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, o zahtjevu je zatraženo i dobiveno očitovanje Vlade Republike Hrvatske klasa: 022-03/18-39/03, ur. broj: 50301-25/06-18-6 od 8. ožujka 2018. (u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade).

3.1. U postupku je pribavljen i Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi klasa: 022-03/17-01/117, ur. broj: 50301-25/06-17-5 od 23. studenoga 2017., prvo i drugo čitanje, P. Z. br. 215 (u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog P. Z. br. 215).

II. OSPORENE ODREDBE

4. Ustavni sud utvrđuje da se zahtjevom osporava suglasnost s Ustavom članka 34. ZIDZoLPS-a/17 i članka 69.a stavka 1. ZoLPS-a u dijelu koji glasi »ili povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini te ne predloži novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje«.

ZIDZoLPS/17

4.1. Osporeni članak 34. ZIDZoLPS-a/17 glasi:

»Članak 34.

Ovaj Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama'.«

ZoLPS

4.2. Članak 69.a ZoLPS-a glasi:

»Članak 69.a

Ako općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan ne predloži proračun predstavničkom tijelu ili povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini te ne predloži novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje, Vlada Republike Hrvatske će na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu razriješiti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika koji je izabran zajedno s njima.

U slučaju iz stavka 1. ovoga članka Vlada Republike Hrvatske imenovat će povjerenika Vlade Republike Hrvatske za obavljanje poslova iz nadležnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i raspisati prijevremene izbore za općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana sukladno posebnom zakonu.

Novoizabrani općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan dužan je predložiti predstavničkom tijelu proračun u roku od 45 dana od dana stupanja na dužnost.

Predstavničko tijelo mora donijeti proračun iz stavka 3. ovog članka u roku od 45 dana od dana kada ga je općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan predložio predstavničkom tijelu.

Rješenje Vlade Republike Hrvatske o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana iz stavka 1. ovoga članka stupa na snagu danom objave u 'Narodnim novinama'.

Protiv rješenja Vlade Republike Hrvatske iz stavka 5. ovoga članka razriješeni općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može podnijeti tužbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 8 dana od dana objave rješenja.

Postupak rješavanja o tužbi protiv rješenja Vlade Republike Hrvatske je hitan.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske odlučit će o tužbi u roku od 30 dana od dana primitka tužbe te svoju odluku bez odgađanja dostaviti Vladi Republike Hrvatske i razriješenom općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu.

Odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske objavljuje se u 'Narodnim novinama'.

Ako je tužba odbačena ili odbijena, Vlada Republike Hrvatske će raspisati prijevremene izbore za općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u roku od 90 dana od dana objave odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u 'Narodnim novinama'.«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA

5. Podnositelj zahtjeva smatra da je osporeni članak 69.a stavak 1. ZoLPS-a u dijelu koji glasi: »ili povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini te ne predloži novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje« nesuglasan s člancima 3. i 128. stavku 2. Ustava (u pročišćenom tekstu Ustava, »Narodne novine« broj 85/10., članak 128. Ustava označen je kao članak 133.) i članku 3. stavku 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 14/97. i 4/08.; u daljnjem tekstu: Europska povelja). Podnositelj zahtjeva također smatra da članak 34. ZIDZoLPS-a/17 nije suglasan s člancima 3. i 90. stavkom 3. Ustava.

Prigovori u odnosu na članak 69.a ZoLPS-a

6. U odnosu na osporenu odredbu članka 69.a ZoLPS-a u zahtjevu se navodi:

»Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, br. 123/17), kojeg je Hrvatski sabor donio 8. prosinca 2017., a stupio je na snagu 13. prosinca 2017., između ostaloga je izmijenjen postupak predlaganja i donošenja proračuna jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, prava i obveze izvršnog i predstavničkog tijela, te sankcije za jedno ili drugo tijelo u slučaju da izvršno tijelo ne predloži prijedlog proračuna predstavničkom tijelu, odnosno u slučaju da predstavničko tijelo ne donese proračun.

Nove zakonske odredbe zamijenile su dotadašnje zakonsko rješenje prema kojem je dolazilo do istovremenog raspuštanja predstavničkog tijela, odnosno razrješenja izvršnog tijela, u slučajevima ako predstavničko tijelo nije donijelo proračun u propisanom zakonskom roku ili ako je čelnik izvršnog tijela predloženi proračun povukao iz procedure odlučivanja nakon glasovanja o amandmanima, a prije glasovanja predstavničkog tijela o proračunu u cjelini (...)

Podnositelj smatra da je i ranije zakonsko rješenje, koje više nije na snazi, a kojim je bilo propisano da 'podneseni prijedlog proračuna općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može povući i nakon glasovanja o amandmanima, a prije glasovanja o proračunu u cjelini' bilo protivno Ustavu Republike Hrvatske i Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, a to pravo izvršnog tijela je zadržano i u osporenoj odredbi članka 69.a, kojom je ZLPRS dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama ZLPRS u prosincu 2017., uz jednu razliku, a to je da je čelnik izvršnog tijela dužan predložiti novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje, jer će ga u suprotnom Vlada Republike Hrvatske razriješiti dužnosti i imenovati povjerenika Vlade.

Načelno, podnositelj smatra da je samo pravo čelnika izvršnog tijela da, kao jedini zakonom ovlašteni predlagatelj, povuče proračun prije glasovanja predstavničkog tijela o njemu u cjelini, suprotna koncepciji lokalne samouprave, kako je ona definirana Ustavom Republike Hrvatske i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Podredno, podnositelj smatra da pravo čelnika izvršnog tijela da povuče proračun prije glasovanja predstavničkog tijela o njemu u cjelini onemogućuje, u suštini, da predstavničko tijelo u skladu sa zakonom, statutom i poslovnikom odlučuje o prijedlogu proračuna.«

6.1. Navodna nesuglasnost tog članka s člankom 3. stavkom 2. Europske povelje obrazložena je na sljedeći način:

»U članku 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi definirana je koncepcija lokalne samouprave:

'1. Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova.

2. Ovo će se pravo provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Ova tijela mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Ova odredba se ne može ni na koji način smatrati ograničavajućom u odnosu na primjenu zborova građana, referenduma ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana tamo gdje je to dopušteno zakonom.'

Nesporno je da stavak 2. članka 133. Ustava Republike Hrvatske ima uzor u stavku 2., članka 3. Europske povelje.

Činjenica koju je važno naglasiti je da se pravo lokalne samouprave, prema Europskoj povelji, provodi preko neposredno izabranih predstavničkih tijela, a ona 'mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna'. Dakle, kada naš Ustav govori u stavku 2. članka 133. o pravu na samoupravu on u cijelosti slijedi koncepciju lokalne samouprave definiranu Europskom poveljom.

Treba posebno naglasiti da svi dokumenti Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti utvrđuju da je lokalno vijeće najviše tijelo odgovorno da uređuje i upravlja bitnim dijelom javnih poslova. U Rezoluciji 139 (2002) o odnosima između javnosti, lokalne skupštine i izvršne vlasti u lokalnoj demokraciji (institucionalni okvir lokalne demokracije), koja je donijeta radi primjene članka 3. odjeljka 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi na temelju 5. općeg izvješća o praćenju provedbe Povelje konstatira u točki g) da 'predstavničke skupštine moraju uživati jamstva prema unutarnjem pravu, koja osiguravaju učinkovit nadzor nad izvršnom vlasti sukladno s člankom 3., odjeljkom 2., Povelje, naročito putem ovlasti da odobravaju lokalni proračun i lokalne poreze, usvajaju izvješća o izvršavanju proračuna i projekata gradskog prostornog planiranja i odobravaju lokalne politike, za čitav njihov izborni mandat'.

U eksplanatornom memorandumu Izvješća o odnosima između javnosti, lokalne skupštine i egzekutive u lokalnoj demokraciji (CPL (9) Dio II) posebno je naglašeno sljedeće:

‘Fundamentalna je misija skupštine da postavi političke ciljeve i usmjerenja, koja izvršno tijelo treba provesti. Skupština je ta, a ne izvršno tijelo, koja treba definirati fundamentalne političke prioritete na lokalnoj razini. Ono što treba kontrolirati je ispunjenje i izvršenje tih ciljeva. U tom pogledu Povelja jasno određuje da su izvršna tijela odgovorna skupštini’.

Nesporno je, dakle da Europska povelja i svi kasniji dokumenti Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti pozicioniraju lokalno predstavničko tijelo kao ono koje treba definirati fundamentalne političke prioritete na lokalnoj razini, odobravati lokalne politike, odobravati lokalni proračun i lokalne poreze, pratiti izvršenje proračuna i definirati projekte lokalnog prostornog planiranja. Usvajanje proračuna je u samom središtu takve koncepcije lokalne samouprave, jer proračun u sebi sadrži i lokalne poreze (prihodovna strana) i utvrđivanje lokalnih politika (putem programa javnih potreba na rashodovnoj strani).«

6.2. Nesuglasnost članka 69.a stavka 1. ZoLPS-a s Ustavom, također nalazi u tome što je sadržaj odredbe u Konačnom prijedlogu P. Z. br. 215 izmijenjen u odnosu na tekst koji je bio predložen na savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, te ističe:

»Odredba članka 69.a u dijelu koji glasi: ‘ili povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini te ne predloži novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje’ nije bila sadržana u Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji je bio na savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. U tom Nacrtu je u članku 18., kojim se mijenjao članak 69. stavak 3., bilo propisano sljedeće:

‘Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan kao jedini ovlašteni predlagatelj dužan je predstavničkom tijelu predložiti donošenje proračuna, u roku koji omogućuje donošenje proračuna u skladu sa zakonom. Prijedlog proračuna mora sadržavati realno planirane prihode i rashode u skladu s posebnim propisima.’

No, u savjetovanju je data sljedeća primjedba NL Sandre Švaljek: ‘Ovim prijedlogom izmjene propisana je obveza gradonačelnika da predloži proračun, te je izbačena odredba temeljem koje je gradonačelnik mogao povući podneseni prijedlog i nakon glasovanja o amandmanima, a prije glasovanja o proračunu u cjelini. Međutim, nigdje u zakonu nije izričito zabranjeno povlačenje proračuna. Zbog navedenog, ostaje otvoreno pitanje može li gradonačelnik povući svoj prijedlog proračuna koristeći se odredbama Poslovnika, kao što može povući bilo koji drugi prijedlog akta dok o njemu još nije odlučeno, te kako se to povlačenje tretira. U ovoj odredbi trebalo bi primjerice jasno biti normirano: ‘Smatra se da gradonačelnik nije ispunio svoju obvezu predlaganja proračuna ako svoj prijedlog proračuna povuče nakon što ga je dostavio predstavničkom tijelu.’ Ako to ne bi bilo tako, ispalo bi da gradonačelnik povlačenjem prijedloga proračuna onemogućava predstavničkom tijelu da proračun usvoji, jer drugog ovlaštenog predlagatelja proračuna nema. Drugim riječima, raspuštanje predstavničkog tijela bilo bi u rukama gradonačelnika, što je nedopustivo.’ (Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, objavljeno kao sastavni dio Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, P. Z. 215 od 26. listopada 2017.)

Drugu, sličnu primjedbu, dao je Tonči Talaja: ‘Načelnici, gradonačelnici i župani bi ovom izmjenom bili dužni predložiti proračun, a izbačena je odredba na osnovu koje bi prijedlog proračuna mogli povući i nakon glasovanja o amandmanima, a prije glasovanja o proračunu u cjelini. Ova izmjena je, međutim, sporna jer nigdje u zakonu nije izričito zabranjeno povlačenje proračuna. U nedostatku takve zabrane, lokalni čelnik bi mogao povući svoj prijedlog koristeći se odredbama koje mu omogućuju povlačenje bio kojeg prijedloga propisa prije nego se o njemu glasa. U ovim izmjenama nije definirano ni bi li se takvo povlačenje tretiralo jednako kao da čelnik nije ni predložio proračun. Ako bi čelnik mogao povući proračun bez odredbe kojom se smatra da se takav čin tretira kao da proračun nije ni predložio, on bi u svojim rukama praktički imao moć raspuštanja predstavničkog tijela građana, što bi doista bilo nevjerojatno i nedopustivo, posebno u svjetlu činjenice da je predstavničko tijelo, a ne načelnik, gradonačelnik ili župan, najviše tijelo putem kojeg građani ostvaruju pravo na lokalnu samoupravu.’

Iz obje navedene primjedbe razvidno je da njihovi podnositelji uočavaju da odredba ni na koji način ne precizira bi li čelnik izvršnog tijela mogao povući predloženi proračun iz odlučivanja i smatraju da bi se u zakonu trebalo jasno normirati da čelnik izvršnog tijela ne bi smio imati pravo da povuče prijedlog proračuna iz procedure odlučivanja predstavničkog tijela.

U svom odgovoru na iznijete primjedbe Ministarstvo uprave navodi da ih djelomično prihvaća sa sljedećim obrazloženjem: ‘Ako općinski načelnik, gradonačelnik ili župan povuče prijedlog proračuna, a istovremeno ne predloži novi prijedlog proračuna, posljedica je ista kao da nije niti predložio proračun, odnosno slijedi njegovo razrješenje. Stoga će se u odredbu predloženog članka 19. Nacrta prijedloga zakona, kao razlog za razrješenje općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana unijeti i povlačenje proračuna.’

Međutim, u Prijedlogu zakona koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Hrvatskom saboru predloženo je kontradiktorno rješenje koje, s jedne strane, obvezuje čelnika izvršnog tijela da predloži proračun (u suprotnom će ga Vlada razriješiti dužnosti), a s druge strane mu dopušta da predloženi proračun povuče prije glasovanja o proračunu u cjelini. Takvo kontradiktorno rješenje stvara pravnu nesigurnost, što je protivno načelu vladavine prava.

Ta pravna nesigurnost temelji se na sljedećim činjenicama:

a) odredba o povlačenju prijedloga proračuna ne propisuje koliko puta bi čelnik izvršnog tijela mogao povući svoj prijedlog proračuna prije glasovanja o proračunu u cjelini i

b) odredba ne propisuje u kojem roku bi čelnik trebao predložiti novi prijedlog proračuna koji omogućuje njegovo donošenje.

Prema članku 37. stavku 4. Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15) općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan utvrđuje prijedlog proračuna i podnosi ga predstavničkom tijelu na donošenje do 15. studenoga tekuće godine. Treba imati u vidu da je statutom jedinice, odnosno poslovnikom predstavničkog tijela u nizu općina i gradova u Republici Hrvatskoj propisano da se proračun donosi u dvije faze.

(...)

Primjer složenog postupka donošenja gradskog proračuna je propisan Poslovnikom Gradske skupštine Grada Zagreba, koji predviđa dva čitanja, sjednice radnih tijela, dostavljanje amandmana na proračun najkasnije sedam dana prije sjednice Gradske skupštine i dr.

(...)

S obzirom na složenost procedure donošenja proračuna u dva čitanja potpuno je nejasno do kojeg bi roka gradonačelnik mogao povući prijedlog proračuna prije glasovanja o proračunu u cjelini, a da upućivanjem novog prijedloga omogući predstavničkom tijelu da, poštivajući poslovničku proceduru, donese novi proračun, tj. da provede postupak u dva čitanja i poštuje rok za podnošenje amandmana prije sjednice na kojoj bi se odlučivalo o prijedlogu proračuna.

Tijekom rasprave o navedenoj odredbi na sjednici Hrvatskog sabora predlagatelj nije mogao odgovoriti na pitanja ni koliko puta bi čelnik izvršnog tijela mogao povući svoj prijedlog proračuna, niti koji bi to bio krajnji zakonski rok da on predloži novi prijedlog koji bi omogućivao predstavničkom tijelu da donese proračun.

Nesporno je također da je odredba članka 69.a u dijelu koji se odnosi na povlačenje prijedloga proračuna i upućivanje novog prijedloga u koliziji s člankom 36. stavka 4. Zakona o proračunu, koji nalaže da čelnik izvršnog tijela prijedlog proračuna uputi predstavničkom tijelu na donošenje do 15. studenoga tekuće godine. U slučaju da čelnik izvršnog tijela povuče prijedlog proračuna prije glasovanja o proračunu u cjelini članak 36. stavak 4. Zakona o proračunu je neprimjenjiv.«

6.3. Zaključno, vezano uz članak 69.a ZoLPS-a, podnositelj zahtjeva smatra da je osporena odredba »suvišna« te ističe:

»Treba na kraju navesti da sporna zakonska odredba o povlačenju prijedloga proračuna prije glasovanja o proračunu u cjelini i upućivanju novog prijedloga predstavničkom tijelu je potpuno suvišna. Ona logički pretpostavlja da čelnik izvršnog tijela odlučuje povući prijedlog proračuna prije glasovanja o njemu iz razloga što je njegov izvorni prijedlog izmijenjen amandmanima predstavničkog tijela i zbog toga neprihvatljiv. U tom smislu se postavlja pitanje kakav bi to novi prijedlog proračuna čelnik izvršnog tijela uputio predstavničkom tijelu? Ukoliko bi to bio prijedlog koji ne bi uvažavao amandmane predstavničkog tijela bilo bi za očekivati da će ti amandmani biti ponovno usvojeni od strane predstavničkog tijela pa se povlačenje prijedloga proračuna pokazuje besmislenim ili opasnom igrom u kojoj se predstavničko tijelo želi natjerati da u vremenskom tjesnacu odustane od svojih amandmana ili se amandmani više ne mogu podnijeti zbog proteka poslovničkih rokova. U svakom slučaju, odredba o povlačenju prijedloga proračuna stvara iznimnu pravnu nesigurnost u procesu donošenja proračuna jedinice lokalne, odnosno područne samouprave.

Zakonska odredba o povlačenju prijedloga proračuna prije glasovanja o proračunu u cjelini bitno narušava pravo predstavničkog tijela da donosi proračun jedinice lokalne, odnosno, područne samouprave iz razloga što proces donošenja proračuna, u rokovima propisanim zakonom, ali i općim aktima lokalne samouprave (statut jedinice i poslovnik predstavničkog tijela), čini neprovedivim, a to je protivno ustavnom načelu da se pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje putem lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela.«

Prigovori u odnosu na članak 34. ZIDZoLPS-a/17

7. Članak 34. ZIDZoLPS-a/17 podnositelj zahtjeva smatra nesuglasnim s člancima 3. i 90. stavkom 3. Ustava, te ističe:

»Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, br. 123/17), kojeg je Hrvatski sabor donio 8. prosinca 2017., objavljen je u Narodnim novinama s nadnevkom 12. prosinca 2017., a stupio je na snagu prvoga dana nakon objave, odnosno 13. prosinca 2017.

Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, P.Z. 215 od 26. listopada 2017. bilo je predviđeno (članak 35.) da Zakon stupi na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama, ali je u Konačnom prijedlogu zakona, koji je Hrvatskom saboru upućen 23. studenoga 2017., izmjenjena odredba o stupanju zakona na snagu (sada članak 34.) na način da Zakon stupi na snagu prvoga dana nakon objave u Narodnim novinama, s vrlo kratkim obrazloženjem: kako bi se omogućila primjena Zakona u što kraćem vremenu. Međutim, odredba članka 90. stavka 3. Ustava Republike Hrvatske propisuje da zakon stupa na snagu najranije osmog dana od dana njegove objave osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno.

U Odluci i Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3845/2006 i U-I-5348/2012 od 23. siječnja 2013. (Narodne novine 12/2013) navodi se kako članak 90. stavak 3. Ustava propisuje da 'zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave ...' i samo iznimno dopušta mogućnost zakonodavcu (Hrvatskom saboru) da vacatio legis zakonom drugačije odredi 'zbog osobito opravdanih razloga'.

(...)

Na žalost, ono što je Ustavni sud konstatirao i naložio zakonodavcu u Odluci i Rješenju broj: U-I-3845/2006 i U-I-5348/2012 od 23. siječnja 2013. i dalje se ne poštuje, jer predlagatelj zakona nije u obrazloženju članka 34. naveo zbog kojih osobito opravdanih razloga zakon treba stupiti na snagu prvi dan nakon objave u Narodnim novinama. Obrazloženje hitnosti stupanja zakona na snagu kako bi se omogućila primjena Zakona u što kraćem vremenu nije osobito opravdan razlog u smislu odredbe članka 90. stavka 3. Ustava.

Stupanje zakona na snagu prvi dan nakon objave, dakle 13. prosinca 2017. godine, dovelo je do kršenja načela vladavine prava i pravne sigurnosti jer su izvršna i predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dovedena u situaciju da su bila suočena s promjenom iznimno važnih zakonskih pravila vezanih uz donošenje proračuna, u smislu obveze predlaganja proračuna, povlačenja prijedloga proračuna od strane čelnika izvršnog tijela, obveze donošenja proračuna od strane predstavničkog tijela te sankcija za nepredlaganje proračuna za izvršno tijelo i nedonošenje proračuna za predstavničko tijelo.

U navedenim značajkama zakonska rješenja prije i poslije 13. prosinca 2017. su bitno različita, naročito imajući u vidu da se umjesto instituta istovremenog raspuštanja predstavničkog tijela i razrješenja izvršnog tijela zbog ne donošenja proračuna novim zakonskim rješenjima propisuje ili samo raspuštanje predstavničkog tijela (u slučaju ne donošenja proračuna) ili samo razrješenje izvršnog tijela (u slučaju ne predlaganja proračuna). Naročito je problematično što je Zakon stupio na snagu upravo u vrijeme kada su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave bile u postupku donošenja proračuna i što su usred proračunskog procesa u potpunosti promijenjena