

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

275

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

ODLUKU

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

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

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Članka 2., 13. st. 1., članak 14 st. 1. i članak 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona 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. 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)

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

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

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

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

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

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

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

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

»Članak 36.

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

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

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

4. Suprotno tome, ZID ZoPorDoh/14, suglasnost s Ustavom kojega je podnositeljica zahtjeva također osporila, kao i cijeli Zakon o porezu na dohodak (»Narodne novine« broj 177/04., 73/08., 80/10., 114/11., 22/12., 144/12., 43/13., 120/13., 125/13., 148/13., 83/14. i 143/14.), nisu zakoni iz članka 36. Ustavnog zakona, iako se dijelom tiču lokalnih jedinica. Zakon iz članka 36. stavka 1. Ustavnog zakona samo je onaj zakon kojemu su temeljni predmet

uređenja ustrojstvo, djelokrug ili financiranje lokalnih jedinica (v. rješenje Ustavnog suda broj: U-I-4633/2010 od 28. listopada 2010., točka 4., »Narodne novine« broj 123/10.). Zakon o porezu na dohodak ne zadovoljava to mjerilo.

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

»Članak 38.

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

(...)«

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

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

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

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

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

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

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

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

II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

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

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

»Članak 30.a

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

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

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

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

»Članak 1.

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

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

»Članak 30.a

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

(...)

4. Grad Zagreb po stopi do 18%.

(...)«

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

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

»Članak 45.

(1) Zajednički porezi su:

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

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

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

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

1. a) udio općine, odnosno grada 56,5%

b) udio županije 16%

c) udio za decentralizirane funkcije 12%

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

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

Osnovno školstvo 3,1%

Srednje školstvo 2,2%

Socijalnu skrb

– zavode za socijalnu skrb 0,5%

– domove za starije i nemoćne osobe 1,7%

Zdravstvo 3,2%

Vatrogastvo

– javne vatrogasne postrojbe 1,3%.

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

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

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

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

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

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

b) udio županije 10%,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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