

**MATERIJAL UZ TOČKU
10. DNEVNOG REDA**

**Donošenje Odluke o pokretanju postupka za ocjenu
ustavnosti Zakona o porezu na dohodak
Ustavnog suda RH**

PRIJEDLOG

Temeljem članka 23. Statuta Grada Čakovca (Sl. gl. Grada Čakovca 09/09), Gradsko vijeće Grada Čakovca je na svojoj ____ sjednici održanoj ____ 2011., donijelo sljedeću

O D L U K U

Članak 1.

Pokreće se i upućuje Ustavnom sudu Republike Hrvatske, postupak za ocjenu ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (NN RH 80/10).

Članak 2.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Čakovca.

KLASA: 021-05/11-01/10

URBROJ: 2109/2-02-11-05

Čakovec, _____ 2011.

PREDSJEDNIK GRADSKOG VIJEĆA

Gordan Vrbanec, ing. el., v.r.

O b r a z l o Ź e n j e

Udruga gradova Republike Hrvatske pokrenula je postupak ocjene ustavnosti posljednjih izmjena Zakona o porezu na dohodak (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak NN RH 80/10), kojima se mijenjaju stope poreza na dohodak. Udruga gradova svoj prijedlog temelji na izostanku konzultacija države s lokalnom samoupravom koji je propisan Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi koja ima status međunarodnog ugovora kojeg je Republika Hrvatska u potpunosti ratificirala, po snazi je iznad zakona i neposredno se primjenjuje u RH.

Zbog tih izmjena Zakona o porezu na dohodak lokalna samouprava će, prema navodima Ministarstva financija, izgubiti oko milijardu kuna prihoda godišnje, što je u skladu s rezultatima analize koju je sačinila Udruga gradova.

S obzirom na činjenicu da su sve jedinice lokalne samouprave u teškoj financijskoj situaciji i činjenicu da bi se financijska situacija djelomično poboljšala ukidanjem zadnjih izmjena Zakona o porezu na dohodak, iznimno je važno da Ustavni sud donese odluku o (ne)suglasnosti Zakona s Ustavom u što kraćem roku.

Udruga gradova pred Ustavnim sudom ima status jednak svim drugim fizičkim i pravnim osobama, bez obzira na status nacionalnog udruženja lokalne samouprave. Izvjesno je da će Ustavni sud stoga o prijedlogu Udruge gradova odlučivati u redovnoj proceduri koja može potrajati neprihvatljivo dugo.

U skladu s člankom 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, podnese li predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave Ustavnom sudu zahtjev za pokretanje postupka ocjene ustavnosti propisa kojim se uređuje ustroj, djelokrug ili financiranje lokalne samouprave, Ustavni sud je dužan u hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana odlučiti o zahtjevu.

Stoga predlažem Gradskom vijeću Grada Čakovca donošenje predočene Odluke.

GRADONAČELNIK

Branko Šalamon, v.r.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Varšavska 3
10000 ZAGREB

PREDMET: Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom

Na temelju članka 38. stavka 1. sukladno članku 17. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu („Narodne novine“, broj 49/2002) podnositelj podnosi ovaj

P r i j e d l o g

za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak ("Narodne novine", broj 80/2010) s Ustavom

Odredbe Ustava mjerodavne za ocjenu suglasnosti Zakona s Ustavom

Članak 3.

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.

Članak 4.

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.

Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i prava* i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.¹

Članak 137. stavak 2.

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

Članak 140.

Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.

Treba imati u vidu i odredbe Ustava:

Članak 79. stavak 2.

Unutarnje ustrojstvo i način rada Hrvatskoga sabora uređuje se poslovnikom.

Članak 117. stavak 3.

Sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.*

**Odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Povelja) mjerodavne za ocjenu suglasnosti
Zakona s Ustavom**

Članak 4. stavak 6.

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

Članak 9. stavak 2.

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

Članak 9. stavak 6.

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

Članak 10. stavak 1. i stavak 2.

Lokalne jedinice imaju, u skladu sa zakonom, pravo da, u obavljanju svojih ovlasti, surađuju i udružuju se s drugim lokalnim jedinicama radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu.

Svaka država mora priznati pravo lokalnim jedinicama da se udružuju radi zaštite i promicanja njihovih zajedničkih interesa i da pristupaju međunarodnom udruženju lokalnih jedinica.

¹ * Promjene Ustava Republike Hrvatske; Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 85/2010 - Pročišćeni tekst)

Odredbe ostalih akata koje treba imati u vidu:

Poslovnik Vlade Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 144/2009 – pročišćeni tekst), članak 27. stavak 5.:

Ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije dužne su, u pravilu, u pripremi prijedloga i mišljenja za Vladu Republike Hrvatske uputiti ih na mišljenje strukovnim udruženjima i udrugama u čiji djelokrug spadaju pitanja koja su predmet tih prijedloga i mišljenja.

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata („Narodne novine“, broj 140/2009) – Standardi i mjere u postupku savjetovanja

O B R A Z L O Ž E N J E

Predlagatelj smatra da su prilikom donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (dalje: Izmjene i dopune Zakona) povrijeđene odredbe Ustava Republike Hrvatske i to: članak 3., članak 4., članak 5., članak 137. stavak 2. i članak 140.

Predlagatelj smatra da je prilikom donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak povrijeđen međunarodni ugovor i to: članak 4. stavak 6., članak 9. stavak 2., i članak 9. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine – međunarodni ugovori", broj 14/1997 i 4/2008), koja je sklopljena i potvrđena u skladu s Ustavom i objavljena, koja je na snazi te čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj je snazi iznad zakona.

Ustavni sud Republike Hrvatske odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom (članak 128. stavak 1. alineja 1.) što je izrijekom utvrđeno. Međutim u interpretaciji Ustavnog suda "proširena" je nadležnost odlučivanja i na suglasnost zakona s međunarodnim ugovorima. Ustavnim promjenama iz 2010. godine, sankcionirano je tumačenje Ustavnog suda u vezi odlučivanja suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima.

Ocjenjivanje, a onda i odlučivanje o suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorom, podrazumijeva utvrđivanje **formalne** i materijalne neustavnosti zakona. Tako se smatra da formalna neustavnost zakona rezultira kada zakonodavac ne poštuje Ustavom predviđeni postupak donošenja zakona.

Što je Ustavom predviđeni (utvrđeni) postupak donošenja zakona?

U teoriji ustavnog prava koncept ustavne vladavine utemeljen je na idejama **vladavine prava** (*rule of law*) i **konstitucionalizma**. Konstitucionalizam, između ostalog, podrazumijeva sustav ustavnih institucija usmjerenih na ozbiljenje ustavne vladavine, putem ograničavanja i uzajamnog nadzora svih nositelja vlasti u državi, utemeljenih na primjeni načela diobe vlasti, neovisnosti sudbene vlasti, decentralizacije i lokalne samouprave, te ustavnim jamstvima zaštite ljudskih prava i temeljenih sloboda. (B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009, str. 55).

U općepoznatom Fullerovom katalogu nužnih karakteristika vladavine prava navode se zahtjevi da pravo bude općenito, svima dostupno, da ne djeluje unatrag, da bude razumljivo, dosljedno, stabilno, da ga je moguće primjenjivati te da ga je moguće slijediti.

Unutar vladavine prava važno mjesto pripada pripremi, donošenju, primjeni i nadgledanju zakona (i drugih propisa). Zakonodavna tehnologija (*law making*) kroz propise i praksu pojasnila je **kriterije kvalitete zakona** (propisa):

(i) sam način donošenja zakona (pravovremeno donošenje; mogućnost utjecaja svih interesnih skupina na donošenje zakonskih rješenja; dostupnost prijedloga zakona javnosti i provođenja javne rasprave o prijedlogu; ostavljanje dovoljno vremena od izglasavanja zakona do njegove primjene kako bi se građani mogli upoznati s njegovim sadržajem; izrada detaljnih obrazloženja prijedloga radi kvalitetnijeg tumačenja);

(ii) kvaliteta zakonskih rješenja (da su odredbe pisane jasnim svima razumljivim jezikom; da budu određene i ne ograničavaju u prevelikoj mjeri slobode građana; da ne ostavljaju pravne praznine; da su zakoni međusobno usklađeni; da se osiguravaju adekvatna sredstva za primjenu zakona; te da se predvide mehanizmi kontrole njegova provođenja, kao i sankcije za neprovođenje);

(iii) stabilnost zakona (zahtjev da se zakoni ne mijenjaju često).

Svaki ovlašteni donositelj propisa dužan je pronaći najbolja rješenja za postizanje ciljeva određenih politika (*policy*) i propisati najbolju moguću regulativu koja osigurava djelotvornost i demokratičnost. Stoga vrednovanje tih aktivnosti ima svoju *ex ante* i *ex post* pozicioniranost ("procedura uzvodno" – faza pripreme; "nizvodno" – faza prihvaćanja dokumenta).

Ex ante aktivnosti (preventivnog karaktera) imaju zadatak osigurati **procjenu utjecaja**, kao važan alat za poboljšanje kapaciteta politike te kvalitete političkog odlučivanja i instrumenata politike. Ako predviđena promjena politike dovodi do značajnih promjena i/ili troškova (npr. izmjene poreznih zakona, zakona o radu, zakona o socijalnoj zaštiti, zakona o financiranju i sl.), procjena utjecaja je neophodna. U svim članicama Europske unije, procjena utjecaja nacrta političkih instrumenata je obveza i uglavnom je sastavni dio općih pravila rada Vlade.

Ustavni inženjering u oblikovanju demokratskog političkog sustava posebno se bavi **regulatornim sustavom** kao procedurama koje osiguravaju djelotvornost i demokratičnost institucija. U regulatornim reformama cijeli svijet traga za najboljim mogućim rješenjima, prepoznatljivim kao **dobra vladavina** (*good governance*). Regulacija nije sama sebi svrha, već djeluje kao politički instrument i kao svojevrsna „pravila igre“ kroz koja se ostvaruje vladavina prava, moć, legitimitet i legalitet vlasti. Stoga zahtjeva visoko stručan i etičan pristup koji se osigurava regulatornim menadžmentom. Europska unija prepoznala je „demokratski deficit“ kad je u pitanju regulacija te je propisala strogu proceduru pripremanja, donošenja, primjene i nadgledanja "pravila igre". Na taj način predstavnička demokracija se sve više obogaćuje participativnom demokracijom, odnosno klasično državno reguliranje ("odozgo") sve više se korigira duhom civilnog društva ("odozdo").

Regulatornim reformama posebno se bavio i bavi OESS, kroz projekt SIGMA (*Support for Improvement in Governanace and Management in Central and Eastern European Countries*) u koji su bile uključene postsocijalističke zemlje u tranzicijskim reformama (Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Češka Republika, Estonija, Makedonija, Mađarska, Litva, Latvija, Poljska, Rumunjska, Slovačka i Slovenija). U svim OESS-ovim dokumentima na temu regulatornog sustava, kao *conditio sine qua non* promicano je između ostalog, **načelo konzultiranja** (savjetovanja). Ono podrazumijeva da svaka vlast drži nužnim održavanje pravodobnih savjetovanja sa svima na koga utječu njezine odluke, što se uglavnom odnosi na ciljane skupine (poduzetnici, sindikati, potrošači, ostale razine vlasti i sl.). Pritom je važno pitanje jesu li zainteresirane skupine imale mogućnost predstaviti svoja stajališta. Očekivani utjecaj svodi se na jasnoću pripremanja, donošenja, primjene i nadgledanja procesa odlučivanja u relevantnim politikama, osobito s aspekta načela supsidijarnosti. Tako se odlučivanje ne svodi samo na **što?** ("*deciding what to do*"), nego i **kako?** ("*deciding how to do it*"). Načelo konzultiranja pridonosi kvalitetnom odlučivanju. Dobro definirano i provedeno konzultiranje

doprinosi boljoj i kvalitetnijoj regulaciji, identifikaciji više djelotvornih alternativa, manjim troškovima za gospodarstvo i upravu, osiguranju bolje usklađenosti i promicanju brže regulatorne odgovornosti za promjenu uvjeta. Primjena ovog načela svakako jača legitimitet, a onda i legalitet vlasti na svim razinama.

OESS je donio 1995. godine **Pravila postupanja u procesu donošenja odluka** koja su u upotrebi u zemljama članicama OESS-a. Smisao i svrha dokumenta je poboljšanje djelotvornosti i učinkovitosti državne regulacije radi nadogradnje pravnih i činjeničnih osnova propisa; razjašnjavanje mogućnosti; pomaganje dužnosnicima u donošenju boljih odluka; uspostava procesa urednih i predvidljivih odluka; utvrđivanje postojećih propisa koji su zastarjeli ili nepotrebni; te omogućavanje transparentnosti državnih akcija. Sve se to mora primijeniti u okviru šireg regulatornog sustava upravljanja koji uključuje elemente kao što su prikupljanje informacija i analize, savjetovanja i sustavno vrednovanje postojećih propisa.

Načelo dobrog donošenja odluka odražava se u sljedećim pitanjima:

1. Je li problem ispravno definiran?
2. Je li vladina akcija opravdana?
3. Je li regulacija najbolji oblik za vladinu akciju?
4. Postoji li pravna osnova za regulaciju?
5. Koja je razina nadležna za tu akciju?
6. Opravdavaju li koristi regulacije troškove?
7. Je li raspodjela efekata kroz društvo transparentna?
8. Je li regulacija čista, dosljedna, dostižna i pristupačna korisnicima?
9. **Imaju li sve zainteresirane stranke mogućnost predstaviti svoja stajališta?**
10. Na koji način će se provesti poštivanje regulacije?

Europska unija prepoznala je važnost navedenih pitanja pa je Europska komisija 2001. godine donijela dokument pod nazivom *European Governance. A White Paper*, kojim su definirana (pravna) načela kao rezultat dobre prakse:

(1) otvorenost (transparentnost) institucija; (2) sudjelovanje (participacija) građana; (3) odgovornost nositelja vlasti; (4) djelotvornost; (5) usklađenost (koherentnost) politika; (6) načelo proporcionalnosti; (7) načelo supsidijarnosti.

Premda su sva ta načela komplementarna, ovdje ćemo se osvrnuti samo na načelo djelotvornosti. Politike moraju biti djelotvorne; pravovremene i rezultirati onim što je potrebno; utemeljene na jasnim ciljevima, procjeni budućih učinaka i, gdje je god moguće, ranijih iskustava. Djelotvornost ovisi i o provedbi politika Europske unije na način razmjernan ciljevima, kao i donošenju odluka na odgovarajućoj razini, što pretpostavlja daljnju decentralizaciju i jačanje lokalne samouprave.

Ustavom Republike Hrvatske propisani su najvažniji elementi postupka donošenja zakona, odnosno, njime se određuje nositelje zakonodavne vlasti, unutarnje ustrojstvo i način rada zakonodavca te ovlašteni predlagatelji propisa.

Za donošenje zakona najvažniji je Poslovnik Sabora. Analizom njegova sadržaja, ali i primjene u praksi, uočava se, nažalost, nedostatnost, posebno u dijelu uključivanja relevantnih subjekata u zakonodavnu proceduru. Sama procedura unutar Sabora regulirana je na uobičajen način i samo formalno zadovoljavajuća. Misija odbora je da detaljnije ulaze u materiju i da uključe zainteresirane strane, no ona se najčešće svodi na formalno odrađivanje i političko nadglasavanje. U procesu usklađivanja pravnih propisa s europskom stečevinom, svjedoci smo učestale zloupotrebe primjene

hitnog postupka, što utječe i na samu kvalitetu zakonodavnih rješenja. Demokratski postulati se povremeno i primjenjuju, ali uglavnom sa svrhom uklanjanja mogućih primjedbi na demokratičnost procedure, što sigurno nije sukladno europskoj razini regulatornih standarda.

Nadalje, Poslovníkom Vlade Republike Hrvatske propisano je da su ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije dužni u pripremi prijedloga i mišljenja za Vladu Republike Hrvatske uputiti ih na mišljenje strukovnim udruženjima i udrugama u čiji djelokrug spadaju pitanja koja su predmet tih prijedloga i mišljenja. Međutim, u praksi se ova odredba ne provodi, kao ni odredbe Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

Drugim riječima, za sada u Republici Hrvatskoj, sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupcima donošenja propisa nije kvalitetno raspravljeno niti uređeno. Osim nekih pokušaja (npr. "Hitrorez") i ukazivanja civilnog sektora na potrebu konzultiranja (Hrvatski pravni centar, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Institut za javnu upravu), za uređenje ovog pitanja nedostaje ozbiljne političke volje. Krajnje je vrijeme za prevladavanje tog stanja, jer će pravne procedure sigurno sve više dobivati na značenju. Upravo je procesno pravo najbliže univerzalnom pravu. Ustavni sudovi u svijetu uključuju se u ocjenjivanje ove problematike, Ustavni sud Republike Hrvatske daje svoj doprinos, a mogao bi i u bitnome doprinijeti uređenju ovog pitanja i posljedično poboljšati kvalitetu propisa.

Položaj međunarodnog prava u nacionalnoj hijerarhiji pravnih normi²

U ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske prihvaćen je sustav inkorporacije i pravni monizam. U sustavu inkorporacije aktom pristanka, to jest aktom ratifikacije, prihvata, odobrenja ili pristupa, međunarodna pravna norma (konvencija, ugovor) u svom se izvornom sadržaju unosi u nacionalni pravni poredak.

Prema monističkom shvaćanju, međunarodno i unutarnje pravo dijelovi su jedinstvenog pravnog sustava koji sadržava i načela o rješavanju sukoba između pravila međunarodnog prava i propisa unutarnjeg prava. Pravni monizam polazi od pravila da ratifikacija, prihvata, odobrenje ili pristup međunarodnom ugovoru od nadležnog nacionalnog tijela daje ugovornim odredbama domaću važnost, a da nije potrebno ponavljati materijalni sadržaj ugovornih odredbi u domaćem pravnom aktu.

Jedinstvenost tog sustava očituje se u obvezi nacionalnih tijela države ugovornice da tumače i primjenjuju domaće propise tako da njihove odluke ne budu u suprotnosti s međunarodnim obvezama koje je njihova država preuzela ratifikacijom, prihvatom, odobrenjem ili pristupom međunarodnim ugovorima. Ratificirana ili na drugi način prihvaćena ugovorna pravila međunarodnog prava u pravilu postaju izravno primjenjiva pred domaćim sudovima i drugim državnim tijelima, a da nije potrebna dopunska regulatorna djelatnost parlamenta ili vlade.

Ustav u Republici Hrvatskoj obvezuje na izravnu odnosno neposrednu primjenu međunarodnog prava. Odredba koja omogućava izravnu primjenu ratificiranih i objavljenih međunarodnih ugovora koji su na snazi u hrvatskom pravnom poretku sadržana je u članku 140. Ustava. Ona glasi:

"Članak 140.

Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.

² Izvor: prof.dr.sc.Jasna Omejec, Pravni okvir i praksa ustavnog suda hrvatske za odlučivanje o suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima

Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava."

To potvrđuju i odredbe svih dosadašnjih nacionalnih zakona o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, koji nikada nisu nalogali nikakvo dopunsko (postratifikacijsko i postpublikacijsko) regulatorno djelovanje za izravnu primjenu ratificiranih i objavljenih međunarodnih ugovora u domaćem pravnom poretku.

Sukladno članku 140. Ustava, međunarodni ugovori koji su na snazi u Republici Hrvatskoj imaju, u formalnopravnom smislu, iznadzakonski položaj, ali u odnosu na nacionalni Ustav zadržavaju subustavni položaj. Promatra li se praksa hrvatskog Ustavnog suda, međutim, mora se zaključiti da se međunarodnim ugovorima u hrvatskom ustavnopravnom poretku stvarno priznaje kvaziustavni položaj.

Međunarodni ugovor ima kvaziustavni položaj u nacionalnom pravnom poretku onda kad mu se formalno ne priznaje snaga ustavnog zakona, ali unatoč tome ima ulogu jednaku onoj Ustava, služeći kao mjerilo za nadzor domaćeg prava, osobito zakonâ parlamenta. Takav pravni položaj međunarodni ugovori u pravilu imaju u onim državama koje:

- 1) međunarodnim ugovorima koji su dio unutarnjeg pravnog poretka priznaju iznadzakonsku pravnu snagu (s posljedicom da u slučaju sukoba međunarodnog i domaćeg prava sudovi moraju međunarodnom pravu dati u najmanju ruku prednost nad domaćim zakonom, pa i onda kad je dotični zakon donesen kasnije), i
- 2) kad postoji ustavnopravni (najčešće ustavnosudski) nadzor nad domaćim zakonima, barem u određenoj mjeri.

U takvim okolnostima ustavnopravni nadzor zapravo biva zamijenjen nadzorom nad suglasnošću domaćeg zakona s međunarodnim ugovorima.

Kvaziustavni položaj međunarodnih ugovora u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske Ustavni sud izrijekom je potvrdio 2000. godine, u odluci kojom su ukinute pojedine odredbe Zakona o izvlaštenju zbog njihove nesuglasnosti s člankom 6. stavkom 1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija).

U toj je odluci Ustavni sud prvi put izrijekom zauzeo stajalište da svaka nesuglasnost nacionalnog zakona s Konvencijom ujedno znači i nesuglasnost nacionalnog zakona s načelom vladavine prava propisanim člankom 3., načelom ustavnosti i zakonitosti propisanim člankom 5. i načelom pravnog monizma nacionalnog i međunarodnog prava propisanim člankom 134. Ustava:

"4. Uspoređujući naprijed utvrđena postupovnopravna jamstva i zahtjeve iz stavka 1. članka 6. Konvencije s rješenjima iz hrvatskih propisa o izvlaštenju, Sud nalazi da ona, u dijelu koji se odnosi na tijela koja odlučuju o izvlaštenju i njihove ovlasti u postupku, ne udovoljavaju zahtjevima Konvencije.

(...)

8. Na osnovi izloženog Ustavni sud utvrđuje da su odredbe članka 22., članka 25. točke 7. i članka 36. stavka 3. (Zakona o izvlaštenju - op.) protivne odredbi iz članka 6. stavka 1. Konvencije, a time istodobno i odredbama članaka 3., 5. i 134. Ustava Republike Hrvatske."

Ustavni sud navedenim je stajalištem potvrdio kvaziustavni položaj Konvencije u pravnom poretku Republike Hrvatske, jer je - razmatrajući domaći zakon s aspekta konvencijskih načela i odredaba - taj zakon u konačnici ocijenio i u svjetlu temeljnih načela državnog Ustava.

Nadležnost Ustavnog suda za ocjenu suglasnosti nacionalnih zakona s međunarodnim ugovorima

Unatoč izravnoj primjeni međunarodnih ugovora na koju obvezuje članak 140. Ustava, određene nedoumice u sudskoj praksi stvarao je članak 117. stavak 3. Ustava. On je propisivao: "Sudovi sude na temelju Ustava i zakona". Taj ustavni članak nije spominjao izravno međunarodne ugovore.

Ustavni sud svojom ustavnosudskom praksom riješio je dilemu - je li nadležan za ispitivanje i ocjenjivanje suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorom. Tako u Odluci **U-I-745/1999** („Narodne novine“, broj 112/2000) pozivom na Ustavom utvrđenu nadležnost da odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, imajući u vidu načelo ustavnosti i zakonitosti "proizlazi da Ustavni sud ima pravo i dužnost brinuti se o međusobnoj usklađenosti propisa različite pravne snage koji čine pravni poredak države te da rangovnu ljestvicu propisa, od viših prema nižima, čine Ustav, zakoni i drugi propisi". Međutim, "u pravni poredak Republike Hrvatske, Ustav uključuje i ratificirane međunarodne ugovore, koji su aktom ratifikacije inkorporirani u unutarnji pravni poredak, a po pravnoj snazi su iznad zakona." Prema tome, potpunu, Ustavom utvrđenu rangovnu ljestvicu propisa u pravnom poretku Republike Hrvatske činili bi Ustav, međunarodni ugovor, zakon i drugi (podzakonski) propisi.

Iz tog je obrazloženja razvidno da je Ustavni sud u toj odluci iskoristio svoju interpretativnu ulogu za izravno tumačenje vlastite nadležnosti. Sukladno tome, interpretativna uloga Ustavnog suda ne ograničava se samo na tumačenje temeljnih načela ustavnog poretka sadržanih u Ustavu, kad je ono potrebno radi donošenja ocjene o formalnoj ili materijalnoj ustavnosti zakona i drugih propisa odnosno pojedinih njihovih odredbi koje su predmet ispitivanja u ustavnosudskom postupku, nego obuhvaća i tumačenje same nadležnosti Ustavnog suda

Tako je praksa Ustavnog suda išla *preter legem*, što i priliči njegovoj poziciji.

Najnovijim Promjenama Ustava iz 2010. godine, člankom 117. stavak 3. širi se pojam pravnog poretka, u koji ulaze i "međunarodni ugovori i drugi važeći izvora prava". Znači, Ustav Republike Hrvatske izrijeком ubraja ovdje i međunarodne ugovore, ali to širi s "drugim važećim izvorima prava". Navedeno prvenstveno podrazumijeva europsko poimanje europske stečevine prava (*acquis communautaire*), ali i *acquis* Vijeća Europe. Navedeno se ne odnosi samo na tzv. materijalno pravo (primarni i sekundarni izvori), nego i na pravna načela, sudsku praksu i međunarodne običaje, koji značajnije definiraju procesno europsko pravo.

U procesu usklađivanja pravnog sustava s europskim, Hrvatska se nikako ne smije zadovoljavati s formalnim usuglašavanjem, nego naprotiv, nužno prepoznati i preuzimati duh, suštinu visoko stručnog i etičnog interpretiranja prava. Interpretacija bi se mogla svesti na kreativnu interpretaciju u kontekstu kauzalno-teleološkog pristupa.

Položaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi u pravnom poretku Republike Hrvatske

Povelja kao multilateralni pravni dokument donesena je i otvorena za ratifikaciju 15. listopada 1985. godine.

Premda je već 1992. godine Hrvatski sabor donio Zaključak o prihvaćanju i poštivanju svih načela i instituta (odredaba) Europske povelje o lokalnoj samoupravi („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj 1/93), tek je dana 19. rujna 1997. godine, Hrvatski sabor donio Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj 14/1997), uz značajne rezerve. Između ostaloga iskazana je rezerva i na članak 4. stavak 6. Povelje. Točnije

rečeno, prihvaćen je minimalni i obvezatni sadržaj tog značajnog europskog akta. Manje odredaba no što ih je Hrvatska prihvatila i deklaratorno naznačila poštivati, nije bilo moguće ratificirati. Dana 16. svibnja 2008. godine Hrvatski sabor donio je Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj 4/2008), kojim su u cijelosti prihvaćene, bez ikakvih rezervi, sve odredbe Povelje. Prema odredbi članka 1. Zakona, Republika Hrvatska, između ostalog, smatra se vezanom i odredbom članka 4. stavka 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Prihvaćanjem odredaba Europske povelje u cijelosti nastala je za Republiku Hrvatsku nova značajna ustavnopravna (i politička) situacija. Formalnim prihvaćanjem Povelje započeo je dodatni posao, jer se tim činom Hrvatska obvezala na ispravak postupanja koje se dešavalo kao posljedica iskazane rezervacije na prvu ratifikaciju iz 1997. godine. Tada iskazane rezervacije sada treba normativno i stvarno ispraviti. Te ispravke valjalo bi učiniti i bez obzira na posljednju ratifikaciju Povelje jer prema suvremenom pravnom shvaćanju rezervacije pri ratificiranju gube svoj nekadašnji smisao stoga što se sve odredbe mogu smatrati jednako obvezujućima kao i načela europskog prava. **Budući da Europska povelja o lokalnoj samoupravi i jest skup načela, ona je izjednačena s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava.**

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske objavilo je da će odredbe (paragrafi) iz članka 1. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, stupiti na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 1. listopada 2008. godine („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj 5/2008).

U skladu s člankom 140. Ustava Republike Hrvatske, Europska povelja je međunarodni ugovor sklopljen i potvrđen u skladu s Ustavom i objavljen, a koji je na snazi, čini dio unutrašnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi je iznad zakona.

Treba imati na umu da su mnoge važne promjene u okruženju od 1985. godine, kad je Povelja donesena i otvorena za ratifikaciju, pa do danas zahtijevale njezinu aktualizaciju (globalizacija, integracije i diferenciranje, tranzicija i dr.). U tom kontekstu, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe usmjerio je značajne napore u "dubinsko" analiziranje ostvarivanja lokalne i regionalne demokracije u državama članicama Vijeća Europe. U misiji monitoringa usvojena su tzv. opća izvješća kao što su "Inkorporiranje Europske povelje o lokalnoj samoupravi u pravne sustave država koje su ratificirale Povelju" (1994, 1998, 2010); pojedinačna izvješća koja su elaborirala pojedine članke Povelje, kao što su "Nadgledanje lokalnih vlasti" (1996), "Financijski izvori lokalnih vlasti u odnosu na odgovornosti, lakmus test načela supsidijarnosti" (2000), "Odnosi između države, lokalnih predstavničkih tijela i izvršnih tijela u lokalnoj demokraciji" (2002) i dr. Pojedina izvješća odnose se na specifične političke i institucionalne aspekte kao što su "Općinsko vlasništvo" (2003), "Prednosti i nedostaci neposrednog izbora lokalne izvršne vlasti" (2004), "Javno sudjelovanje u lokalnim poslovima i izborima" (2005), "Konzultacije lokalnih vlasti" (2005) i dr. Donesena su posebna izvješća o stanju lokalne i regionalne demokracije država članica, pa tako i za Republiku Hrvatsku (1994, 1997, 2008). Kongres prati način provedbe Povelje te je prihvatio „Izvješće o inkorporiranju Povelje u pravne sustave zemalja koje su je ratificirale i o pravnoj zaštiti lokalne samouprave“ (1999, 2000, 2010). Najnoviji dokument je „Dodatni protokol Europske povelje o lokalnoj samoupravi o pravu na participaciju u poslovima lokalnih vlasti“, koji je otvoren za ratifikaciju.

Sva ta izvješća prati korpus standarda, pravila i tumačenja Povelje koji je usvojen od strane Odbora ministara i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe.

Osim konvencija (ugovora, povelja) u *acquis* Vijeća Europe svakako spadaju i Preporuke (*recommendations*) po pitanjima koja spadaju u "zajedničku politiku" (*common policy*) koje donosi

Odbor ministara i upućuje ih državama članicama. Premda to nisu obvezujući akti, od vlada država članica može se zatražiti "izvješće o akcijama koje su poduzele".

Objašnjenje mjerodavnih odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi

Odredba članka 4. stavka 6. Europske povelje glasi: „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.“

Određujući u stavku 6. članka 4. da će se lokalne jedinice, koliko je to moguće, pravodobno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču, Vijeće Europe uzelo je u obzir činjenicu da provedba bilo koje odluke lokalnog značaja u velikoj mjeri ovisi o usklađenosti financijskih resursa lokalne samouprave s poslovima koji su joj povjereni u nadležnost Ustavom i zakonom. Postupci pribavljanja mišljenja predstavljaju odgovarajuće mehanizme kojima se može donijeti zaključak o tome imaju li lokalne jedinice sposobnost za obavljanje povjerenih im poslova. Pribavljanje mišljenja važno je kao mehanizam i za lokalnu samoupravu, kojim se osigurava da državna uprava ne pokušava prenijeti ovlasti bez financijske podrške, niti prenijeti dužnosti bez istodobna prijenosa ovlasti kojima se jedinicama lokalne samouprave omogućava izvršavanje zadaće.

Objašnjavajući odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi³, Vijeće Europe navelo je da se odredba članka 4. stavka 6. odnosi na „...pitanja iz djelokruga tih vlasti i pitanja izvan djelokruga tih vlasti kojima se bitno utječe na njih. Odredbom se određuje da način i vrijeme provođenja konzultacija trebaju biti takvi da lokalnim vlastima pruže stvarnu mogućnost utjecaja, uzimajući u obzir da se zbog izvanrednih okolnosti, posebice iznimne žurnosti, može izuzeti obveza konzultiranja. Konzultacije treba obaviti s lokalnom jedinicom ili jedinicama na koje se pitanje odnosi ili posredno putem udruženja lokalnih vlasti kada se pitanje odnosi na više jedinica.“

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti donio je **Preporuku 171(2005) o konzultaciji lokalnih vlasti**; primjena Povelje (članak 4. stavak 6; članak 5; članak 9. stavak 6. i članak 10). Utvrđuje se da je pravo lokalnih vlasti da budu konzultirane temeljno načelo europske pravne i demokratske prakse, s ciljem doprinosa dobroj vladavini. U tom smislu, konzultiranje lokalnih vlasti mora biti nužni dio političkog odlučivanja i administrativnih procesa, čime se omogućava da se želje lokalnih vlasti znaju i da se na vrijeme i ispravno uzmu u obzir pri odlučivanju središnjih i regionalnih vlasti. Ukazuje se da su u većini država, mehanizmi konzultiranja lokalnih vlasti utemeljeni na zakonskim procedurama, odnosno na uobičajenoj praksi koja je dobro etablirana u demokratskim i političkim odnosima između države i općina. Uočava se i pozdravlja činjenica da proces konzultacija postupno postaje bitno obilježje političkih pregovora između države i lokalnih vlasti. Ovo je istaknulo ulogu lokalnih vlasti u upravljanju javnim poslovima i demokratskim institucijama.

Pozdravlja se činjenica da su sve zemlje prepoznale pravo lokalnih vlasti na udruživanje na nacionalnoj razini (članak 10. Povelje) – drugim riječima, njihovo pravo da pripadaju nacionalnim i/ili regionalnim udrugama za zaštitu i promicanje njihovih zajedničkih interesa. Također, pozdravlja se činjenica da nacionalna i regionalna udruženja lokalnih vlasti igraju vrlo važnu ulogu u procesima očitovanja i unapređenja njihovih zajedničkih interesa i da su ta udruženja nositelji institucionalnog dijaloga sa središnjom državom ili regijom.

³ Objasnjenje Europske povelje o lokalnoj samoupravi (European Charter on Local Self-Government Explanatory Report)

Smatra se da lokalne vlasti moraju biti konzultirane prilikom donošenja odluka o svim pitanjima koja izravno utječu na njihove interese, posebice koja se odnose na gospodarske i financijske poslove, prostorno planiranje, okoliš, europska pitanja, lokalni razvoj, obrazovanje i kulturu.

Primjećuje se da u državama u kojima su lokalne vlasti konzultirane od središnje vlasti, postoje tri područja u kojima se, općenito govoreći, održavaju formalne ili neformalne konzultacije i/ili sudjelovanje lokalnih vlasti, a to su financiranje lokalnih vlasti, odgovornost lokalnih vlasti i promjene granica na lokalnoj razini. Uočava se da se u odnosu na zakonodavstvo, planiranje i proces odlučivanja (članak 4. stavak 6. Povelje), lokalne vlasti obično konzultiraju kroz njihova nacionalna i regionalna udruženja.

Preporučuje se da bi zemlje članice trebale:

- a. čuvati kao svetinju pravo lokalnih vlasti na konzultacije u regionalnom, nacionalnom ili saveznom pravu (*law*);
- b. razviti proces savjetovanja u sustav pregovora između Vlade i nacionalnih udruga lokalnih vlasti;
- c. formalno priznati nacionalna i/ili regionalna udruženja lokalnih vlasti kao partnera regionalnoj, nacionalnoj ili federalnoj vlasti u procesu konzultacija;
- d. oformiti stalno konzultativno tijelo u kojem će nacionalne i lokalne vlasti biti zastupljene (lokalne vlasti zastupljene svojom nacionalnom udrugom);
- e. pružiti potporu razvoju nacionalnih i regionalnih udruženja lokalnih vlasti;
- f. dati sustavno pravno priznanje prava da udruge lokalnih vlasti postanu članovi međunarodne udruge lokalnih i regionalnih vlasti;
- g. sustavno uključivati lokalne vlasti u konzultacije o važnim pitanjima kao što su ovlasti i odgovornosti, fiskalna decentralizacija i financijski resursi općina u okviru stalnog institucionalnog okvira i periodično procjenjivanje djelotvornosti tih konzultacija.

U navednoj Preporuci se „posebno poziva sve Vlade država članica Vijeća Europe da konzultiraju lokalne vlasti u svim stupnjevima preraspodjele sredstava lokalnoj samoupravi (članak 9. stavak 6. Povelje)“

Posebno ćemo istaknuti **Preporuku 228 (2007) na Nacrt Dodatnog protokola Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi - Uključivanje lokalnih vlasti u donošenje odluka koja se na njih odnose**, i to članak 11.:

"1. Svaka odluka višerangiranih vlasti koja se odnosi na jednu ili više lokalnih vlasti treba biti donesena procedurom koja uključuje, u najmanju ruku, prethodno obavještanje dotičnih lokalnih vlasti o predloženoj odluci, njihovo pravo pristupa relevantnim administrativnim dokumentima, njihovo pravo da izraze vlastito stajalište u razumnom roku i obvezu iznošenja razloga za donošenje te odluke, te uvažavanje stajališta koja su lokalne vlasti izrazile.

2. Svaka odluka višerangiranih vlasti koja se tiče ravnoteže koju treba održavati između dužnosti lokalnih vlasti i raspoloživih resursa te između uvjeta i kriterija financijskog ujednačavanja i specifičnih potpora, treba biti predmet pregovora između višerangiranih vlasti i lokalnih vlasti. Procedura pregovaranja uvijek treba biti pokrenuta prije nego što višerangirana vlast donese odluku prema kojoj lokalne vlasti moraju provesti javne politike koje idu u korist objema razinama vlasti.

3. Prije nego što višerangirana vlast donese bilo kakvu odluku koja se tiče ravnoteže između potrošnje lokalne vlasti i raspoloživih resursa, ona mora procijeniti njihove resurse i troškove, a rezultati moraju biti javno objavljeni. Procjenjivački odbori koje čine predstavnici višerangiranih vlasti i lokalnih vlasti trebali bi biti odgovorni za tehničku evaluaciju.

4. Pravo lokalnih vlasti da ih u raznim procesima zastupaju udruženja, a koje je predviđeno paragrafima 1. i 3. ovog članka, treba biti zakonom priznato".

Ovime je definirana suština obveza u odnosu na opća načela dobre zakonodavne i administrativne procedure. U pravilu, navedene obveze primjenjive su na individualne akte kao i na opće akte koji se tiču lokalnih vlasti. Smatramo da je na ovaj način pogođena suština što se podrazumijeva pod načelom konzultacija u sustavu višerangiranih vlasti, gdje do izražaja dolazi razigravanje vertikalne diobe vlasti, na način da se sačuva autonomija svih razina vlasti, ali da one međusobno surađuju i uzajamno se provjeravaju, s naglaskom na načelo supsidijarnosti.

U tumačenju i prilagođavanju životnim potrebama važno mjesto, između ostalih, ima međunarodna zajednica, osobito europsko okruženje, u trenutku kada se Hrvatska uključuje u europske integracije.

U posljednjem monitoringu za Hrvatsku (2007), između ostalog je zaključeno: "Moguće je da je u većini slučajeva i u vezi s većinom pitanja te većinom lokalnih i regionalnih vlasti stupanj konzultiranja s tim vlastima u praksi zadovoljavajući, no bilo je i prigovora o nepostojanju konzultacija – i sustavne prirode u pogledu specifičnih pitanja. Primjer za potonje je nepostojanje konzultacija o stvaranju triju statističkih regija (za EU). U svakom slučaju, formalnim unošenjem dobre prakse u zakone mogu se ostvariti mnoge prednosti – kao što je nedavno rečeno u Preporuci Kongresa broj 171 iz 2005. godine o konzultiranju lokalnih vlasti. Tamo se jasno navodi da prava lokalnih vlasti na konzultiranje trebaju biti ugrađena u zakon. Odlučno preporučujemo da se opća zakonska odredba o konzultiranju lokalnih vlasti ugradi u hrvatsko zakonodavstvo. Oslanjanje na nepostojeće neformalne kontakte nije dovoljno". Poruka je da treba **konzultacije kvalitetnije regulirati i primjenjivati**.

Odredba članka 9. stavka 2. Europske povelje glasi: „Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom“, što je dosljedno preneseno u članak 137. stavak 2. Ustava RH koji glasi: „Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.“

Odredba članka 9. stavka 6. Europske povelje glasi: „Od lokalnih će se jedinica, na odgovarajući način, tražiti mišljenje o tome kako će im se dodijeljivati preraspoređeni izvori financiranja.“

Objašnjavajući odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Vijeće Europe navelo je da se odredba članka 9. stavka 6., prema kojima se preraspodijeljena sredstva dodjeljuju prema posebno zakonski utvrđenim kriterijima, smatra ispunjenom ukoliko se lokalne jedinice pita za mišljenje za vrijeme izrade relevantnog zakonodavstva.

Sredstva ostvarena s osnove poreza na dohodak preraspodjeljuju se između središnje vlasti te lokalne i područne (regionalne) samouprave prema kriterijima utvrđenim Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga se odredba članka 9. stavak 6. Europske povelje primjenjuje u predmetnom slučaju.

Preporuka Pučkog pravobranitelja Vladi RH

U preporuci od 1. ožujka 2010. godine Pučki pravobranitelj je Vladi Republike Hrvatske ukazao dužnost stvaranja potrebnih uvjeta za pravovremeno i odgovarajuće izražavanje mišljenja lokalne i regionalne samouprave u postupku izrade zakona i drugih odluka kojima se utječe na njihov djelokrug, osobito ako se radi o osiguranju financijskih sredstava, a sve u cilju zaštite prava na lokalnu i regionalnu samoupravu zajamčenog člankom 132. i 134. Ustava RH.

U spomenutoj preporuci, Pučki pravobranitelj predlaže Vladi RH da upozori ministarstva i državne upravne organizacije na obvezu pribavljanja mišljenja lokalnih jedinica i njihovih udruga prilikom izrade propisa kojima se uređuju prava i obveze lokalnih jedinica.

Postupak donošenja predmetnog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak

Predsjednica Vlade Republike Hrvatske predstavila je 19. travnja 2010. godine Program gospodarskog oporavka kojim se predviđaju promjene stopa i osnovica za obračun poreza na dohodak.

Udruga gradova u Republici Hrvatskoj⁴ zatražila je 22. travnja 2010. godine pisanim putem konzultacije s Ministarstvom financija u vezi najavljenih izmjena u sustavu poreza na dohodak, s obzirom da se spomenutim izmjenama bitno utječe na sve gradove u Republici Hrvatskoj. Očitovanje Ministarstva financija je izostalo.

Udruga gradova u Republici Hrvatskoj pozvala je 4. lipnja 2010. godine predsjednicu Vlade Republike Hrvatske i ministra financija na predmetne konzultacije s Predsjedništvom Udruge gradova, izvršnim tijelom nacionalnog udruženja. Očitovanje Vlade i Ministarstva financija je izostalo.

Vlada Republike Hrvatske na svojoj 60. sjednici, 10. lipnja 2010. godine, prihvatila je Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona te ga uputila Hrvatskom saboru na donošenje, bez prethodnog pribavljanja mišljenja lokalnih vlasti.

Udruga gradova u Republici Hrvatskoj uputila je 11. lipnja 2010. godine ponovni poziv predsjednici Vlade i ministru financija na konzultacije s Predsjedništvom Udruge gradova, međutim, očitovanje Vlade i Ministarstva je izostalo.

Dana 16. lipnja 2010. godine Hrvatski sabor dopunio je dnevni red 18. sjednice Hrvatskog sabora Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona. Matično i zainteresirana radna tijela Hrvatskog sabora nisu zatražila mišljenje nacionalnih udruženja lokalnih i područnih (regionalnih) vlasti u vezi predmetnog Prijedlog zakona. Udruga gradova samoinicijativno je uputila mišljenje na Prijedlog zakona Odboru za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Hrvatskog sabora.

Dana 18. lipnja 2010. godine, Hrvatski sabor prihvatio je Prijedlog zakona bez prethodno pribavljenog mišljenja lokalnih vlasti. Zakon je objavljen u „Narodnim novinama“, broj 80/2010 i stupio je na snagu 1. srpnja 2010. godine.

Povreda članka 4. stavak 6. i članka 9. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi

Prema odredbama članka 4. stavka 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, nadležna tijela (ministarstva, Vlada Republike Hrvatske, pa i Sabor) dužna su pravovremeno i na odgovarajući način pitati lokalne jedinice za mišljenje prilikom pripreme i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču, a posebno kada se radi o pitanjima iz djelokruga tih vlasti i pitanjima izvan djelokruga tih vlasti kojima se bitno utječe na njih. Odredbom se određuje da način i vrijeme provođenja konzultacija trebaju biti takvi da lokalnim vlastima pruže stvarnu mogućnost utjecaja, uzimajući u obzir da se zbog izvanrednih okolnosti, posebice iznimne žurnosti, može izuzeti obveza konzultiranja. Konzultacije treba obaviti s lokalnom jedinicom ili jedinicama na koje se pitanje odnosi ili posredno putem udruženja lokalnih vlasti kada se pitanje odnosi na više jedinica.

⁴ Udruženje gradova sa statusom nacionalnog udruženja, sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Odredbama članka 9. stavak 6. propisano je da se konzultacije moraju provoditi i u slučaju preraspodjeljenih izvora financiranja, što u Republici Hrvatskoj obuhvaća i porez na dohodak.

S obzirom na to, nadležna tijela su prilikom izrade Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak bila dužna razmotriti obvezu provođenja konzultacija s lokalnim vlastima i/ili njihovim udruženjima s obzirom na karakter i procijenjeni utjecaj propisa na lokalne vlasti.

Nadležna tijela nisu postupila sukladno spomenutoj odredbi. Naprotiv, grubo su ignorirala inicijative i prijedloge od za to relevantnih tijela.

Budući da je porez na dohodak pojedinačno najveći prihod lokalnih i područnih (regionalnih) vlasti u Republici Hrvatskoj (57% prihoda konsolidirane lokalne države), izmjenama u sustavu poreza na dohodak može se bitno (pozitivno ili negativno) utjecati na sposobnost svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da izvršavaju poslove koji su joj povjereni.

U konkretnom slučaju, sukladno navodima Vlade Republike Hrvatske u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak s Konačnim prijedlogom zakona, očekivano neto smanjenje prihoda od poreza na dohodak iznosi oko milijardu kuna godišnje. Prihodi od poreza na dohodak u 2009. godini iznosili su 12,7 milijardi kuna što znači da će se prihodi od poreza na dohodak zbog predmetnih izmjena smanjiti za 7,8%. Uzevši u obzir da su prihodi od poreza na dohodak stagnerali u 2008. i 2009. godini te bilježe pad od 7% u prvoj polovici 2010. godine, dodatnim smanjenjem tih prihoda ugrozit će se sposobnost lokalnih vlasti da izvršavaju povjerene poslove.

Dakle, radi se o odluci 1) koja se neposredno tiče lokalnih vlasti, 2) kojom se bitno utječe na njih i 3) koja se odnosi na više, odnosno sve lokalne vlasti. Sukladno članku 4. stavku 6. Povelje, nadležna tijela bila su dužna konzultirati udruženja lokalnih vlasti prilikom pripreme i donošenja Nacrta.

Od dana najave donošenja Zakona, 19. travnja 2010. godine do donošenja Zakona od strane Hrvatskog sabora, 18. lipnja 2010. godine proteklo je dva mjeseca te se sukladno tome ne može smatrati da nadležna tijela nisu provela konzultacije iz razloga iznimne žurnosti.

Nadležna tijela su višekratno upozoravana od strane Udruge gradova u Republici Hrvatskoj te Pučkog pravobranitelja o obvezi provođenja konzultacija s lokalnim vlastima prilikom donošenja odluka koje se neposredno tiču lokalnih vlasti, a Udruga gradova u Republici Hrvatskoj u više je navrata u konkretnom slučaju tražila provođenje konzultacija s nadležnim tijelima.

Povreda članka 9. stavak 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi i članka 137. stavak 2. Ustava

Člankom 9. stavak 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi propisano je da prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom, što je dosljedno preneseno u članak 137. stavak 2. Ustava RH koji glasi: „Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.“

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe u svojoj **Preporuci 226 (2007)** utemeljenoj na izvješću o monitoringu Republike Hrvatske provedenom 2007. godine eksplicitno je utvrdio u točki 7.j. da su „ukupni prihodi jedinica lokalne i regionalne samouprave neadekvatni za zadovoljenje njihovih potreba“. Kongres je tom prilikom preporučio Republici Hrvatskoj da:

„8.k. općenito poveća razinu financiranja lokalne i regionalne samouprave; i

8.n. u što većoj mjeri konzultira lokalne i regionalne vlasti, posebno pazeći na njihove interese, prilikom provođenja svih budućih financijskih reformi, u cilju očuvanja stabilnosti i predvidivosti financiranja lokalnih i regionalnih vlasti“.

Dakle, Vijeće Europe je već 2007. godine nedvojbeno utvrdilo nesuglasnost hrvatskih propisa o financiranju lokalnih i regionalnih vlasti s odredbom članka 9. stavka 2. Povelje i preporučilo niz mjera za poboljšanje financijske situacije lokalnih i regionalnih vlasti, ali Republika Hrvatska u tom trenutku nije bila potpisnica spomenutog članka. Međutim, s obzirom na identičnu odredbu Ustava Republike Hrvatske koja je bila važeća u tom trenutku, postavlja se pitanje moguće nesuglasnosti tih propisa s Ustavom Republike Hrvatske već u 2007. godini.

Od 2007. godine do dana donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak nisu nastupile izmjene propisa kojima bi se utjecalo na poboljšanje financijskog stanja lokalne samouprave.⁵ Donošenjem izmjena i dopuna Zakona o porezu na dohodak koje su predmet ovog slučaja, prihodi lokalne i regionalne samouprave dodatno se smanjuju te time nedvojbeno **nastupa povreda članka 137. stavak 2. Ustava RH, ali i članka 9. stavka 2. Povelje** kojeg je Republika Hrvatska u međuvremenu ratificirala.

Nadalje, prilikom odlučivanja o ovom predmetu treba imati u vidu i da se **Preporukom 228 (2007) na Nacrt Dodatnog protokola Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi - Uključivanje lokalnih vlasti u donošenje odluka koja se na njih odnose** u članku 5. stavak 2. propisuje da će se „gubitak prihoda lokalne samouprave koji je nastao kao posljedica odluke viših razina vlasti o smanjenju ili ukidanju lokalnih poreza, odnosno smanjenju porezne baze, nadoknaditi prikladnim zamjenskim sredstvima“. U tumačenju članka 5. stavak 2. spomenute Preporuke navedeno je da se isti princip „primjenjuje na odluke [smanjenja ili ukidanja lokalnih poreza, odnosno smanjenja porezne baze] koje se donose zbog općih gospodarskih prilika ili nadmetanja“.

Udruga gradova u Republici Hrvatskoj tražila je da se izgubljeni prihodi zbog smanjenja poreznih stopa nadoknade povećanjem udjela lokalne samouprave u porezu na dohodak za 8 posto na teret sredstava pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije, međutim, reakcija Ministarstva financija i Vlade Republike Hrvatske je izostala.

Slijedom svega navedenog, razvidno je da:

- je Ustavni sud nadležan ocjenjivati suglasnost zakona s međunarodni m ugovorom;
- je Europska povelja o lokalnoj samoupravi međunarodni ugovor sklopljen i potvrđen u skladu s Ustavom i objavljen, koji je na snazi, te sukladno članku 140. Ustava čini dio unutrašnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi je iznad zakona i neposredno se primjenjuje i prema stajalištu Ustavnog suda;
- je povreda (kršenje) odredbi međunarodnog ugovora ujedno i povreda (kršenje) načela vladavine prava propisanim člankom 3., načela diobe vlasti propisanim člankom 4., načela ustavnosti i zakonitosti propisanim člankom 5. i načela pravnog monizma nacionalnog i međunarodnog prava propisanim člankom 140. Ustava;

⁵ Izmjenama Zakona o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2008. godine („Narodne novine“, broj 73/2008) povećani su udjeli lokalne i regionalne samouprave u porezu na dohodak samo kao mjera kompenzacije za smanjene prihode zbog povećanja neoporezivog dijela osobnog dohotka (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak – „Narodne novine“, broj 73/2008). Napominjemo da su prilikom donošenja potonja dva propisa u 2008. godini provedene konzultacije s udruženjima lokalne i područne samouprave.

- su nadležna tijela namjerno postupala suprotno odredbi članka 4. stavka 6. i članka 9. stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi te donijela predmetni Zakon bez konzultacija s lokalnim vlastima;
- prihodi jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave nisu razmjerni njihovim ovlastima, iako je to propisano člankom 137. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske i člankom 9. stavak 2. Europske povelje;
- da državna tijela Republike Hrvatske nisu postupila prema Preporuci 226 (2007) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe;

te predlagatelj predlaže da Ustavni sud Republike Hrvatske donese sljedeće:

I. Na temelju članka 43. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, donosi se

RJEŠENJE

Prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakonu o porezu na dohodak ("Narodne novine", broj 80/2010) s Ustavom Republike Hrvatske.

II. Na temelju članka 55. stavak 1. i 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, donosi se

ODLUKA

1. Utvrđuje se da su odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakonu o porezu na dohodak ("Narodne novine", broj 80/2010) protivne odredbama članaka 3., 4., 5., 140. Ustava Republike Hrvatske.
2. Ukida se Zakon o izmjenama i dopunama Zakonu o porezu na dohodak ("Narodne novine", broj 80/2010).
3. Ukinuti Zakon prestaje važiti danom objave odluke Ustavnog suda u "Narodnim novinama".