



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-4637/2014

U-I-5903/2014

U-I-126/2016

U-I-964/2016

U-I-1956/2016

Zagreb, 11. srpnja 2017.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić i Antun Palarić, odlučujući o prijedlozima 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 11. srpnja 2017. donio je

ODLUKU

Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ukidaju se članci 19. stavak 1. i 26. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 94/13. i 18/16.), u dijelovima koji glase: "komunalne naknade".

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19. stavka 1. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 94/13. i 18/16.), u dijelu koji glasi: "poreza na promet nekretnina".

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

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Na sjednici održanoj 15. srpnja 2013. sedmi saziv Hrvatskog sabora donio je Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: ZURIV).

ZURIV je objavljen u "Narodnim novinama" broj 94 od 22. srpnja 2013. i stupio je na snagu 30. srpnja 2013.

Nakon toga, do donošenja ove odluke i rješenja, odredbe ZURIV-a mijenjane su samo jednom, Zakonom o izmjeni ZURIV-a ("Narodne novine" broj 18/16.), ali se izmjene ne odnose na predmet razmatranja u ovom ustavnosudskom postupku.

2. Ustavnom sudu podneseno je više zahtjeva za ocjenu suglasnosti ZURIV-a s Ustavom (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), odnosno prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZURIV-a s Ustavom (na temelju članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona).

Svi zahtjevi odnosno prijedlozi osporavaju suglasnost s Ustavom članka 19. ZURIV-a, dok se jednim uz članak 19. osporava suglasnost s Ustavom i članka 26. ZURIV-a.

Redoslijedom zaprimanja u Ustavnom sudu, to su sljedeći zahtjevi odnosno prijedlozi.

2.1. Gradsko vijeće Grada Slunja, zastupano po predsjednici Marini Mrkonja, pozivom na zaključak Gradskog vijeća Grada Slunja od 15. srpnja 2014., podnijelo je Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19. ZURIV-a (predmet broj: U-I-4637/2014).

2.2. Hrvatska zajednica županija, sa sjedištem u Zagrebu, zastupana po predsjedniku Tomislavu Tolušiću, podnijela je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19. ZURIV-a (predmet broj: U-I-5903/2014).

2.3. Grad Delnice, zastupan po gradonačelniku Ivici Kneževiću, pozivom na odluku Gradskog vijeća Grada Delnica od 26. studenoga 2015., podnio je Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19. ZURIV-a (predmet broj: U-I-126/2016).

2.4. Općina Čavle, zastupana po općinskom načelniku Željku Lambaši, pozivom na odluku Općinskog vijeća Općine Čavle od 4. veljače 2016., podnijela je Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 19. ZURIV-a (predmet broj: U-I-964/2016).

2.5. Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, sa sjedištem u Zagrebu, zastupana po predsjedniku Željku Turku, podnijela je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 19. i 26. ZURIV-a (predmet broj: U-I-1956/2016).

3. S obzirom na to da su podnesena tri zahtjeva u smislu članka 36. Ustavnog zakona te dva prijedloga u smislu članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona, Ustavni sud napominje sljedeće.

3.1. Člankom 36. Ustavnog zakona propisano je:

"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. ovog članka Ustavni sud dužan je odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva."

3.2. Člankom 38. stavkom 1. Ustavnog zakona propisano je:

"Članak 38.

(1) Svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom ...

(...)"

3.3. Člankom 44. Ustavnog zakona propisano je:

"Članak 44.

(1) Postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom smatra se pokrenutim na dan primitka zahtjeva u Ustavnom sudu, odnosno na dan predaje zahtjeva pošti preporučeno.

(2) Postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom u povodu prijedloga smatra se pokrenutim na dan donošenja rješenja o pokretanju postupka."

3.4. Člankom 1. ZURIV-a, čije su odredbe osporene pred Ustavnim sudom, definiran je predmet uređenja tog zakona. Članak 1. ZURIV-a glasi:

"Predmet Zakona

Članak 1.

(1) Ovim se Zakonom uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: državna imovina), utvrđuju se pojavnici oblici državne imovine, načela upravljanja državnom imovinom, dokumenti upravljanja državnom imovinom, način i uvjeti upravljanja i raspolaganja dionicama i poslovnim udjelima koji čine državnu imovinu u trgovačkim društvima, način i uvjeti upravljanja i raspolaganja nekretninama koje čine državnu imovinu, djelokrug i ovlasti Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (u daljnjem tekstu: Državni ured) u upravljanju i raspolaganju državnom imovinom, razgraničenje ovlasti u upravljanju i raspolaganju državnom imovinom između Državnog ureda, ministarstava i trgovačkih društava kojima su te ovlasti dane posebnim zakonima, uspostava i vođenje Registra državne imovine, upravni i inspekcijski nadzor te druga pitanja s tim u vezi.

(2) Ovim se Zakonom uređuje i osnivanje te ustrojstvo Centra za restrukturiranje i prodaju, njegov djelokrug i javne ovlasti, prestanak rada Agencije za upravljanje državnom imovinom (u daljnjem tekstu: Agencija) te druga pitanja s tim u vezi."

Iz citirane zakonske odredbe razvidno je da je temeljni predmet uređenja ZURIV-a državna imovina te način upravljanja i raspolaganja državnom imovinom.

Slijedom navedenog ZURIV nije zakon koji uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u smislu članka 36. stavka 1. Ustavnog zakona, te Ustavni sud nema obvezu, u povodu podneska predstavničkog tijela jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave kojim se

osporava suglasnost s Ustavom tog zakona, postupati u smislu članka 36. stavka 2. odnosno članka 44. stavka 1. Ustavnog zakona.

3.5. Ustavni sud je stoga s podnescima tijela Grada Slunja, Grada Delnica i Općine Čavle postupao kao s prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, u smislu članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona odnosno jednako kao i s prijedlozima Hrvatske zajednice županija i Udruga gradova u Republici Hrvatskoj. Iz istog razloga svi navedeni u daljnjem tekstu obrazloženja ove odluke i rješenja označavaju se kao predlagatelji, a njihovi podnesci kao prijedlozi.

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) zatražio i zaprimio očitovanje o prigovorima Grada Slunja i Hrvatske zajednice županija, time da se očitovanje Vlade (klasa: 022-03/14-15/15, ur. broj: 50301-09/09-14-19 od 9. listopada 2014.) sadržajno odnosi i na istovjetne prigovore ostalih predlagatelja, čiji su podnesci u Ustavnom sudu zaprimljeni kasnije.

Ustavni sud izvršio je uvid i u obrazloženje konačnog prijedloga ZURIV-a (P.Z. 442 od 4. srpnja 2013.) koji je Vlada uputila Hrvatskom saboru.

4.1. Sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

5. Članci 19. i 26. ZURIV-a glase (izrijekom osporene dijelove istaknuo Ustavni sud):

"Oslobođenja od plaćanja poreza, komunalne naknade i drugih javnih davanja

Članak 19.

(1) Republika Hrvatska i Državni ured (za upravljanje državnom imovinom; od 16. listopada 2016. pod nazivom Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom - op. Ustavnog suda) su oslobođeni plaćanja **poreza na promet nekretnina**, poreza na dobit i drugih poreza, **komunalne naknade** te drugih javnih davanja u odnosu na vlasništvo i upravljanje i raspolaganje državnom imovinom, osim ako posebnim propisom nije drugačije određeno.

(2) Ostala tijela državne uprave nakon predaje državne imovine u obliku nekretnina na upravljanje Uredu prestaju biti obveznici plaćanja poreza na promet nekretninama, poreza na dobit i drugih poreza, komunalnih naknada te drugih javnih davanja u odnosu na predmetnu imovinu."

"Članak 26.

Centar (za restrukturiranje i prodaju - op. Ustavnog suda) je oslobođen plaćanja poreza na promet nekretnina, poreza na dobit i drugih poreza, **komunalne naknade** te drugih javnih davanja u odnosu na vlasništvo i upravljanje državnom imovinom te ima za potrebe obavljanja poslova prema ovom Zakonu pravo uvida i pribavljanja podataka bez naknade."

5.1. Kako je razvidno, osporenim člankom 19. ZURIV-a oslobođenja od plaćanja određenih javnih davanja ustanovljena su u korist Republike Hrvatske i Državnog

ureda za upravljanje državnom imovinom (kasnije preimenovanog u Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom).

Nakon podnošenja prijedloga za ustavnosudsku ocjenu došlo je do normativnih izmjena u pogledu subjekta na koji se odnose osporena oslobođenja. Te izmjene nisu od suštinske važnosti za razmatranje osporenih oslobođenja u kontekstu prigovora predlagatelja, ali se ipak napominje da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave ("Narodne novine" broj 104/16.), koji je stupio na snagu 13. studenoga 2016., osnovano Ministarstvo državne imovine koje je preuzelo poslove, opremu, pismohranu i drugu dokumentaciju, sredstva za rad, financijska sredstva te prava i obveze Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (to jest Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, kako se to tijelo nazivalo u razdoblju od 16. listopada 2016. do 13. studenoga 2016.), kao i državne službenike i namještenike zatečene na preuzetim poslovima.

Danom stupanja na snagu tog zakona Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom prestao je s radom.

Spomenute promjene vezane uz donošenje i stupanje na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave nisu rezultirale i odgovarajućim izmjenama u ZURIV-u, uključujući i osporeni članak 19. ZURIV-a.

5.2. Budući da jedan od predlagatelja, osim članka 19. ZURIV-a osporava suglasnost s Ustavom i članka 26. ZURIV-a (u dijelu koji se tiče komunalne naknade), a ta odredba ustanovljuje istovrsna oslobođenja od plaćanja javnih davanja u korist Centra za restrukturiranje i prodaju (u daljnjem tekstu: CERP), napominje se da CERP nije prestao s radom osnivanjem Ministarstva državne imovine. ZURIV-om je CERP definiran, u bitnome, na sljedeći način:

"Članak 24.

(1) Ovim se Zakonom osniva Centar za restrukturiranje i prodaju (u daljnjem tekstu: Centar), kao pravna osoba s javnim ovlastima koja obavlja stručne poslove u okviru djelokruga propisanog ovim Zakonom i drugim propisima, za što odgovara Vladi Republike Hrvatske.

(2) Skraćeni naziv Centra je: CERP.
(...)"

"Članak 28.

(1) Centar upravlja, kao zakonski zastupnik na temelju ovoga Zakona, dionicama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima čiji je imatelj Republika Hrvatska, a koja nisu utvrđena kao društva od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku te dionicama i poslovnim udjelima u trgovačkim društvima čiji su imatelji Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka za dionice i poslovne udjele u trgovačkim društvima koje je stekla u postupku sanacije i privatizacije banaka, osim onih trgovačkih društava čije je upravljanje i raspolaganje uređeno posebnim zakonom, te je zadužena za restrukturiranje trgovačkih društava i drugih pravnih osoba koje nisu od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.

(2) Centar je ovlašten stjecati dionice i poslovne udjele u svoje ime i za svoj račun.

(3) Centar upravlja, na temelju sklopljenih ugovora o upravljanju, dionicama i poslovnim udjelima trgovačkih društava, čiji su imatelj pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska.

(4) Centar prenosi dionice i poslovne udjele trgovačkih društva prijašnjim vlasnicima na ime naknade prema posebnim propisima.

(5) Centar sudjeluje u postupcima predstečajne nagodbe sukladno odredbama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi ('Narodne novine', br. 108/12., 144/12. i 81/13.), u kojima isti ima pravni položaj zakonskog zastupnika državnog portfelja dionica i poslovnih udjela, neovisno o njegovu položaju vjerovnika.

(6) Na prijedlog resornog ministarstva imenuje članove nadzornih odbora u trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama koje nisu proglašene od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.

(7) Centar može obavljati i druge poslove propisane statutom Centra i posebnim propisom.

(8) Centar izrađuje izvješće o stanju neprocijenjene i procijenjene imovine, potraživanjima i ukupnom stanju imovine kojom upravlja i raspolaze.

(9) Centar kao javne ovlasti obavlja i sljedeće poslove:

- u upravnom postupku utvrđuje procijenjenu i neprocijenjenu imovinu u postupku pretvorbe i privatizacije društvenih poduzeća
- dodjeljuje dionice bez naknade hrvatskim ratnim vojnim invalidima iz Domovinskog rata i članovima obitelji smrtno stradaloga, odnosno zatočenoga ili nestaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata
- obavlja i druge poslove određene posebnim zakonom."

5.3. Osporena oslobođenja od plaćanja određenih javnih davanja, propisana člancima 19. i 26. ZURIV-a, nominalno se odnose na državna tijela odnosno na zakonom osnovanu pravnu osobu s javnim ovlastima, to jest na onaj subjekt koji je ovlašten upravljati i raspolagati imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske. Oslobođenja od plaćanja određenih javnih davanja, neovisno o nazivu i ustrojstvu subjekta koji neposredno upravlja i raspolaze određenom imovinom, supstancijalno se odnose na Republiku Hrvatsku pa je stoga, u kontekstu podnesenih prijedloga, za ustavnopravnu ocjenu relevantna jedino činjenica da je Republika Hrvatska obveznik tih javnih davanja i subjekt koji se na temelju osporenih odredaba oslobađa od obveza.

U tom smislu Ustavni sud nije smatrao potrebnim posebice razmatrati stavak 2. članka 19. ZURIV-a, jer je riječ o odredbi koja uređuje situaciju kad tijela državne uprave nekretnine predaju posebnom državnom tijelu nadležnom za upravljanje i raspolaganje, *de facto* Republici Hrvatskoj, a na nju se odnose sporna oslobođenja od plaćanja javnih davanja. Po naravi stvari, za tijelo državne uprave koje je imovinu predalo drugom nadležnom subjektu time prestaju prava i obveze povezana s tom imovinom.

Sam pravni izričaj stavka 2. članka 19. ZURIV-a, koji glasi: "Ostala tijela državne uprave nakon predaje državne imovine ... Uredu prestaju biti obveznici plaćanja ...", upućuje na zaključak da tijela državne uprave do trenutka predaje imovine (Uredu) jesu obveznici plaćanja javnih davanja.

Prema tome, stavkom 2. članka 19. ZURIV-a nisu propisana oslobođenja od plaćanja javnih davanja u smislu koji imaju u vidu predlagatelji. Stoga, premda oni osporavaju cjelokupan sadržaj članka 19. ZURIV-a, Ustavni sud ocjenjuje da se prigovori zbog

oslobođenja Republike Hrvatske od plaćanja javnih davanja odnose samo na stavak 1. članka 19. ZURIV-a te na članak 26. ZURIV-a.

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

6. Svi predlagatelji gotovo istovjetnom argumentacijom obrazlažu svoje stajalište o nesuglasnosti osporenog članka 19. (stavka 1.) ZURIV-a s Ustavom. Smatraju da je osporena zakonska odredba ustavnopravno prijemna s gledišta članaka 3., 4., 5., 14., 48., 51., 128., 129.a i 131. Ustava, koji glase:

"Članak 3.

... vladavina prava i ... 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."

"Članak 14.

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

Svi su pred zakonom jednaki."

"Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.

Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru.

(...)"

"Članak 51.

Svatko je dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima.

Porezni se sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti."

"Članak 128.

Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.

Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.

Prava iz ovoga članka u Republici Hrvatskoj ostvaruju i građani Europske unije, u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom Europske unije."

"Članak 129.a

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

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

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti."

"Članak 131.

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

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

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

6.1. Predlagatelji ističu da je, prema članku 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine" broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. - pročišćeni tekst; 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 144/12. i 147/14.; u daljnjem tekstu: ZoKG), komunalna naknada prihod proračuna jedinica lokalne samouprave i da se taj prihod koristi isključivo za financiranje taksativno propisanih komunalnih djelatnosti.

Prema članku 23. ZoKG-a predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno je donositi odluke o komunalnoj naknadi. Tim odlukama utvrđuju se nekretnine važne za jedinicu lokalne samouprave koje će u potpunosti ili djelomično biti oslobođene od plaćanja komunalne naknade, a predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno je uređivati opće uvjete i razloge za oslobođenja, ali je dužno i predvidjeti izvore sredstava iz kojih će se, za slučaj oslobođenja, potpuno ili djelomično namiriti nedostajući iznos.

Prema stajalištu predlagatelja ZoKG je specijalni zakon te jedino tim zakonom mogu biti propisane iznimke (oslobođenja) od plaćanja komunalne naknade, a osporenim člankom 19. stavkom 1. ZURIV-a oslobođena je Republika Hrvatska od plaćanja

komunalne naknade u odnosu na vlasništvo, upravljanje i raspolaganje državnom imovinom.

Predlagatelji naglašavaju da su prema članku 129.a Ustava komunalne djelatnosti u isključivoj nadležnosti jedinica lokalne samouprave pa je odlučivanje o komunalnoj naknadi, kao izvoru financiranja tih djelatnosti, u isključivoj nadležnosti predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave. Pritom je člankom 131. Ustava propisano i da jedinice lokalne samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

Sukladno navedenom, predlagatelji smatraju da se Republika Hrvatska, kao vlasnica nekretnina, ne može ni po čemu razlikovati od bilo koje druge fizičke ili pravne osobe - vlasnice nekretnina. Svaki vlasnik nekretnine dužan je plaćati komunalnu naknadu, a od te obveze može biti oslobođen samo na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

Predlagatelji ističu da Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine" broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09. i 143/12., u daljnjem tekstu: ZV) poznaje samo jednu vrstu vlasništva (članak 35. ZV-a) i da je člankom 19. stavkom 1. ZURIV-a Republika Hrvatska, kao nositeljica vlasničkih prava, protuustavno stavljena u povlašteni položaj u odnosu na sve druge nositelje vlasničkih prava, a istodobno se jedinicama lokalne samouprave oduzima veliki dio zajamčenih prihoda.

6.2. Istovjetne razloge za stajalište da Republika Hrvatska protuustavno uskraćuje jedinicama lokalne samouprave prihod od komunalne naknade iznosi i jedini predlagatelj koji, uz članak 19., osporava i članak 26. ZURIV-a - Udruga gradova u Republici Hrvatskoj.

Članak 26. ZURIV-a u pogledu bitnog, za predlagatelja spornog sadržaja - oslobođenja Republike Hrvatske od plaćanja određenih javnih davanja (konkretno, komunalne naknade) - ne razlikuje se od osporenog članka 19. ZURIV-a, izuzev u pogledu nominalnog "platitelja" javnih davanja (v. u točkama 5. i 5.3. ovog obrazloženja). Drugim riječima, ovaj predlagatelj osporava dijelove članka 19. stavka 1. i članka 26. ZURIV-a koji glase "komunalne naknade".

6.3. Hrvatska zajednica županija ukazuje i na problem protuustavnog oduzimanja jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave dijela prihoda od poreza na promet nekretnina. Taj predlagatelj tvrdi da je članak 19. stavak 1. ZURIV-a, u dijelu koji se tiče poreza na promet nekretnina, u nesuglasnosti s Općim poreznim zakonom ("Narodne novine" broj 147/08., 18/11., 78/12., 136/12., 73/13. i 26/15.; u daljnjem tekstu: OPZ) i Zakonom o porezu na promet nekretnina ("Narodne novine" broj 69/97., 26/00., 127/00., 153/02., 22/11. i 143/14.; u daljnjem tekstu: ZoPPN).

IV. OCJENA USTAVNOG SUDA

7. Osporenim člankom 19. stavkom 1. i člankom 26. ZURIV-a zakonodavac je za Republiku Hrvatsku, kao nositeljicu prava vlasništva na određenim nekretninama,

propisao oslobođenje od plaćanja određenih javnih davanja (v. u točki 5. ovog obrazloženja).

Predlagatelji smatraju ustavnopravno spornim oslobođenje Republike Hrvatske od plaćanja komunalne naknade (propisano u članku 19. stavku 1. i članku 26. ZURIV-a), a jedan osporava i oslobođenje Republike Hrvatske od plaćanja poreza na promet nekretnina (propisano u članku 19. stavku 1. ZURIV-a).

8. Ustavni sud najprije primjećuje da su komunalna naknada i porezi dvije vrste javnih davanja koji se po ustavnom i zakonskom određenju te pravnoj prirodi međusobno razlikuju.

8.1. Kad je riječ o komunalnoj naknadi, valja poći od činjenice da je državna vlast (uključujući i zakonodavnu) prema Ustavu ograničena ustavnim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (članak 4. stavak 1. Ustava - v. u točki 6. ovog obrazloženja).

Poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i način njihova financiranja definirani su člancima 129.a i 131. Ustava. Izričitom odredbom članka 129.a. stavka 1. Ustava komunalne djelatnosti određene su kao poslovi iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Ti poslovi uređuju se zakonom, a radi njihova obavljanja jedinice lokalne samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu (članak 131. stavak 1. Ustava).

Zakon kojim su uređene komunalne djelatnosti, kao poslovi iz lokalnog samoupravnog djelokruga, je ZoKG.

Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - dakle, i financiranje poslova iz njihova djelokruga - uređeno je ZoKG-om i Zakonom 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. - odluka Ustavnog suda, 73/08., 25/12., 100/15. i 115/16., u daljnjem tekstu: ZoFJLPS).

8.2. U odnosu na poreze člankom 51. Ustava utvrđena je opća obveza podmirivanja javnih troškova na načelima jednakosti i pravednosti poreznog sustava. Člankom 48. stavkom 2. Ustava propisano je da vlasništvo obvezuje i da su vlasnici dužni pridonositi općem dobru, dakle, vlasnici su dužni pridonositi u svrhu podmirivanja javnih troškova i u vidu davanja po osnovi prava vlasništva (relevantni sadržaj članaka 48. i 51. Ustava v. u točki 6. ovog obrazloženja).

Za razliku od komunalne naknade, iz koje se financiraju komunalne djelatnosti kao poslovi iz lokalnog samoupravnog djelokruga, porezni sustav i porezna politika u osnovi ne pripadaju samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Porezni sustav u cjelini i pojedine vrste poreza uređeni su većim brojem zakona, a sustav raspodjele i raspolaganja poreznim prihodima uređen je ZoFJLPS-om.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalno odlučuju o uvođenju samo pojedinih zakonom propisanih vrsta poreza i samo neki od poreznih prihoda smatraju se vlastitim prihodima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kako će biti razvidno u nastavku ovog obrazloženja (u točkama 18. do 23.), porez na promet nekretnina ne pripada u tu kategoriju poreza.

9. Izložene razlike između razmatranih vrsta javnih davanja - komunalne naknade i poreza na promet nekretnina - upućuju na zaključak da osporene članke 19. stavak 1. i 26. ZURIV-a odnosno oslobođenje Republike Hrvatske od plaćanja komunalne naknade i poreza na promet nekretnina nije moguće promatrati i ocjenjivati na istovjetan način.

a) Komunalna naknada

10. Osporeni članci 19. stavak 1. i 26. ZURIV-a koji se razmatraju u ovom dijelu obrazloženja glase:

"Članak 19.

(1) Republika Hrvatska i Državni ured su oslobođeni plaćanja ... komunalne naknade ... u odnosu na vlasništvo i upravljanje i raspolaganje državnom imovinom, osim ako posebnim propisom nije drugačije određeno.
(...)"

"Članak 26.

Centar je oslobođen plaćanja ... komunalne naknade ... u odnosu na vlasništvo i upravljanje državnom imovinom ..."

11. Za uređenje komunalne naknade mjerodavni su ZoKG i ZoFJLPS.

11.1. Člancima 19., 22. i 23. ZoKG-a propisano je (u relevantnim dijelovima):

"Članak 19.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju se:
(...)
2. iz komunalne naknade,
(...)"

"Komunalna naknada

Članak 22.

(1) Komunalna je naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave. Sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja ovih komunalnih djelatnosti:

- (...)
- (2) Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici:
 - 1. stambenog prostora,
 - 2. poslovnog prostora,
 - 3. garažnog prostora,
 - 4. građevnog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti,
 - 5. neizgrađenoga građevnog zemljišta.
- (...)

Članak 23.

(1) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi kojom se obvezatno utvrđuju:

(...)

- opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinim slučajevima može odobriti potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalne naknade,

- izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalne naknade.

(...)"

11.2. Člankom 29. ZoFJLPS-a propisano je:

"Članak 29.

Vlastiti izvori sredstava općine i grada jesu:

(...)

6. komunalne naknade, ...

(...)"

12. Iz citiranih odredaba ZoKG-a i ZoFJLPS-a proizlazi da je komunalna naknada vlastiti izvor sredstava odnosno vlastiti prihod proračuna jedinice lokalne samouprave kojim se osiguravaju sredstva za obavljanje taksativno propisanih komunalnih djelatnosti. Proizlazi također da ZoKG određuje obveznike plaćanja komunalne naknade isključivo s obzirom na njihovo svojstvo vlasnika odnosno korisnika određenih vrsta nekretnina, i to: stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevnog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti te neizgrađenog građevnog zemljišta (s time da je u članku 4. ZURIV-a taksativno navedeno ukupno 36 oblika državne imovine, među kojima se nalaze i vrste nekretnina navedene u ZoKG-u, koje podliježu plaćanju komunalne naknade).

Razvidno je i da ZoKG propisuje mogućnost potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalne naknade na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

13. Ustavni sud primjećuje da je osporenim člankom 19. stavkom 1. ZURIV-a, u dijelu koji glasi: "osim ako posebnim propisom nije drugačije određeno", propisano da se oslobađanje Republike Hrvatske od plaćanja komunalne naknade primjenjuje supsidijarno u odnosu na sadržaj "posebnog propisa", drugim riječima, da je Republika Hrvatska oslobođena od plaćanja komunalne naknade na temelju ZURIV-a, ako drugim (posebnim) propisom nije određeno da je dužna plaćati komunalnu naknadu.

Međutim, da bi se opći propis primijenio supsidijarno u odnosu na posebni trebaju postojati dva (ili više) propisa koji se nalaze u međusobnom odnosu općeg i posebnog propisa.

Ustavni sud ističe da između ZURIV-a s jedne strane, i ZoKG-a odnosno ZoFJLPS-a s druge strane, takav odnos - odnos općeg i posebnih propisa - ne postoji.

Naime, pravno područje koje uređuje ZURIV (državna imovina, upravljanje i raspolaganje državnom imovinom) različito je i zasebno pravno područje od pravnog područja koje uređuju ZoKG i ZoFJLPS (lokalna i područna/regionalna samouprava).

Stoga ZURIV, s jedne strane, a ZoKG odnosno ZoFJLPS, s druge strane, predstavljaju zasebne zakone koji se primjenjuju paralelno i neovisno jedan o drugome te je svaki mjerodavan za pravno područje koje je predmet njegova uređenja.

Zakoni koji su mjerodavni za pravno područje lokalne i područne (regionalne) samouprave, s time i za pitanje komunalne naknade, ZoKG i ZoFJLPS, ne propisuju nikakvo oslobođenje od plaćanja komunalne naknade za Republiku Hrvatsku (izuzev pod uvjetima propisanim u članku 23. ZoKG-a, koji vrijede za sve obveznike komunalne naknade). Stoga je (i) Republika Hrvatska, kao vlasnica određenih vrsta nekretnina na koje se plaća komunalna naknada, obveznica plaćanja te naknade, a može biti oslobođena od plaćanja samo kada (i ako) takvu odluku donese predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, sve u skladu sa sadržajem i smislom članaka 22. i 23. ZoKG-a, odnosno članka 29. ZoFJLPS-a, a u svjetlu članka 131. Ustava.

14. Nasuprot tome, pojedini predlagatelji tvrde kako država pozivanjem na članak 19. stavak 1. ZURIV-a uskraćuje prihode od komunalne naknade i priječi autonomno odlučivanje jedinica lokalne samouprave o stvarima iz njihovog samoupravnog djelokruga.

Tijekom ustavnosudskog postupka predlagatelj Grad Slunj obratio se Ustavnom sudu podneskom iz travnja 2015. godine, kojim je vlastitim primjerom dodatno potkrijepio tvrdnje da je riječ o praksi neplaćanja komunalne naknade jedinicama lokalne samouprave od strane Republike Hrvatske. U podnesku navodi da je osporena zakonska odredba "Ministarstvu obrane, kao vlasniku nekretnina na području Grada Slunja (kompleks vojnog poligona - op. Ustavnog suda), poslužila kao argument za prestanak obveze plaćanja komunalne naknade ... zbog čega Grad mjesečno gubi 368.603,15 kn, a na godišnjoj razini smanjenje prihoda iznosi više od 4,4 mln kn odnosno gotovo 1/3 proračuna Grada".

Navodi Vlade, izloženi u očitovanju povodom podnesenih prijedloga, također potvrđuju prethodno navedene tvrdnje. Vlada navodi sljedeće:

"... Navedena odredba (*osporeni članak 19. ZURIV-a - op. Ustavnog suda*) utvrđuje se kao opće pravilo (*lex generalis*), budući da se isto ne odnosi na slučajeve kada je obveza Republike Hrvatske i Državnog ureda na plaćanje tih davanja utvrđena posebnim propisom (*lex specialis*), u kojem se slučaju primjenjuje opće načelo prava: '*Lex specialis derogat legi generali*', dakle primjenjuje se posebni propis kojim je ova obveza utvrđena.

... stoga (se) izuzimanjem određenih nekretnina iz obveze plaćanja komunalnog doprinosa ne sužava Ustavom utvrđeni samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave, nego se samo utječe na visinu prihoda koji jedinice lokalne samouprave ostvaruju obavljanjem komunalnih djelatnosti, a ne i na samo pravo na prihod od obavljanja tih djelatnosti.

Vlada ... ističe da je mogućnost potpunog ili djelomičnog oslobođenja od plaćanja komunalne naknade utvrđena i u članku 23. stavku 1. podstavku 6. Zakona o komunalnom gospodarstvu, i to odlukom o komunalnoj naknadi predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave za nekretnine važne za jedinicu lokalne samouprave.

Pritom također treba imati u vidu činjenicu da se prihodi jedinica lokalne samouprave u pravilu utvrđuju zakonom te se zakonom mogu i ograničavati, kao i činjenicu da se navedena odredba Zakona o upravljanju (...) jednako odnosi na sve ovlaštenike javnih davanja za imovinu koja se izuzima iz obveze plaćanja ovlaštenika, a samim tim i na Republiku Hrvatsku (...)"

U nastavku očitovanja Vlada opravdava osporeno oslobođenje Republike Hrvatske od plaćanja komunalne naknade i sljedećim razlozima:

"... Republika Hrvatska, kao nositelj vlasničkih prava, dužna (je) štititi svoje pravo vlasništva i javni interes. Ujedno, mišljenja smo da je upravo Zakon o upravljanju ... poseban propis kojim se na cjelovit način uređuju pitanja upravljanja i raspolaganja državnom imovinom, među kojima i oslobođenje od plaćanja komunalne naknade. Pitanje oslobođenja od plaćanja komunalne naknade tim je Zakonom jednoznačno uređeno za Republiku Hrvatsku kao nositelja prava vlasništva, neovisno o tome gdje se nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske nalaze. Kad bi to pitanje bilo prepušteno na odlučivanje predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave slijedom odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu, rješenja bi bila različita i upitno je bi li bila postignuta svrha koja se Zakonom o upravljanju ... postiže.

Vlada ... želi naglasiti da se odredba članka 19. Zakona o upravljanju ... odnosi na veliki broj nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske koje nisu stavljene u funkciju te Republika Hrvatska od navedenih nekretnina ne ostvaruje prihod, a kada bi se navedena odredba ukinula Republika Hrvatska bi za navedene nekretnine imala velike troškove.

Također želimo ovdje istaknuti da jedinice lokalne samouprave, sukladno članku 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu, moraju sredstvima dobivenim iz komunalne naknade financirati isključivo obavljanje sljedećih komunalnih djelatnosti: ..., a Republika Hrvatska pomaže jedinicama lokalne samouprave u izgradnji infrastrukture i obavljanju navedenih poslova darovanjem nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske jedinicama lokalne samouprave za navedene namjene."

15. Ustavni sud primjećuje da su prihodi jedinica lokalne samouprave od obavljanja komunalnih djelatnosti (to jest od naplate cijena komunalnih usluga) pravno i faktično različita kategorija prihoda jedinica lokalne samouprave od komunalne naknade o kojoj je u konkretnom predmetu riječ.

Nadalje, *de facto* jedini sadržaj (samu bit) prava jedinice lokalne samouprave da odlučuje o komunalnoj naknadi čini samostalno odlučivanje o visini te naknade. Stoga za razliku od tvrdnje Vlade, nije moguće utjecati na visinu prihoda od komunalne naknade, a istodobno ne utjecati na samu bit prava na odlučivanje o komunalnoj naknadi.

Konačno, premda je načelno točna tvrdnja Vlade da se "zakon može mijenjati zakonom" (pa i tako da se uvode ograničenja), to ne znači da bi zakonodavac morao mijenjati određeni zakon bilo kojim zakonom. Takva tvrdnja je u opreci s temeljnim smislom članaka 2., 3. i 5. Ustava, a kad je riječ o eventualnom zadiranju u pravno područje zakona kojima su uređena pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i s temeljnim smislom članaka 4., 128., 129.a i 131. Ustava.

Naime, (i) ZURIV je donesen na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava, koji u relevantnom dijelu glasi:

"Članak 2.

(...)

Hrvatski sabor ... odlučuje:

- o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj;

(...)"

Zakonodavac ima slobodu zakonima oblikovati, uređivati, mijenjati i ukidati pravna uređenja pojedinih pravnih područja, ali je, na osnovi citirane ustavne odredbe, to dužan činiti na načelima vladavine prava u smislu članaka 3. i 5. Ustava (v. u točki 6. ovog obrazloženja).

U konkretnom slučaju zakonodavac je oslobođenje Republike Hrvatske od plaćanja komunalne naknade uvrstio u zakon (ZURIV) koji nije mjerodavan za pravno područje lokalne i područne/regionalne samouprave, niti za pravno uređenje instituta komunalne naknade.

Takvim postupanjem samoupravni je djelokrug jedinica lokalne samouprave sužen ispod razine utvrđene člankom 4. stavkom 1. odnosno člankom 131. stavkom 1. Ustava, jer je prekršeno ustavno pravilo o ograničenosti zakonodavne vlasti ustavnim jamstvom prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Ustavni sud ponavlja da je riječ o ustavnom pravu koje jamči jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga - što podrazumijeva pravo na autonomno odlučivanje o svim aspektima tih prihoda, uključujući i o eventualnom oslobađanju obveznika od plaćanja komunalne naknade.

Stoga sve i da je odredba o oslobođenju Republike Hrvatske od plaćanja komunalne naknade uvrštena u zakonski akt koji, za razliku od ZURIV-a, jest mjerodavan za pravno područje lokalne i područne (regionalne) samouprave, primjerice u ZoKG, i tada bi zbog istog razloga - ustavne ograničenosti zakonodavne vlasti pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu - postojala nesuglasnost takve zakonske odredbe s Ustavom.

Na temelju svega izloženog stajalište je Ustavnog suda da osporeni članci 19. stavak 1. i 26. ZURIV-a ne pružaju pravnu osnovu Republici Hrvatskoj za uskratu plaćanja komunalne naknade jedinicama lokalne samouprave.

16. Iz navoda predlagatelja, ali i iz očitovanja Vlade proizlazi da nadležna državna tijela u praksi uskraćuju plaćanje komunalne naknade jedinicama lokalne samouprave pozivajući se na članak 19. ZURIV-a, zanemarujući istodobno da Ustav i mjerodavni zakoni - ZoKG i ZoFJLPS - izričito nalažu suprotno (izuzev u slučajevima u kojima drugačiju odluku donese nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave). Zbog toga su jedinice lokalne samouprave prikraćene za iznose prihoda od komunalne naknade, time i ograničene odnosno onemogućene u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga koji se financiraju iz komunalne naknade.

Ne zanemarujući i različite druge načine financiranja jedinica lokalne samouprave od strane države, uključujući i oblike državnih potpora i pomoći koje te jedinice primaju od Republike Hrvatske, kod činjenice da Republika Hrvatska (kao i drugi obveznici) ima izričito propisanu obvezu plaćanja komunalne naknade jedinicama lokalne samouprave za nekretnine u državnom vlasništvu na njihovom području, suprotno

postupanje nadležnih državnih tijela može se ocijeniti sustavnom protuzakonom administrativnom praksom.

Čini se da je u konkretnom slučaju riječ o takvoj praksi državnih tijela koja se provodi uz pozivanje na zakon koji nije mjerodavan i na zakonske odredbe čija opstojnost u pravnom poretku nema razumnog i objektivnog opravdanja. Takvim pravnim normiranjem i praksom stvorena je pravna i faktična konfuzija u pravnom području koje je iznimno važno za položaj lokalne samouprave i svakog građanina Republike Hrvatske kao pripadnika određene lokalne zajednice. Stoga je, prema ocjeni Ustavnog suda, riječ o normativnom uređenju i o pojavi koja ima značenje i razmjere ozbiljnog narušavanja načela vladavine prava i pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka i koja sa stajališta članaka 3. i 5. stavka 2. Ustava nije prihvatljiva.

17. Slijedom navedenog, na temelju članka 43. i članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, Ustavni sud je donio odluku kao u izreci.

b) Porez na promet nekretnina

18. Prigovori vezani uz uskratu plaćanja jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave poreza na promet nekretnina istaknuti su u jednom prijedlogu podnesenom Ustavnom sudu, i to samo u okviru sadržaja članka 19. stavka 1. ZURIV-a.

U ovome dijelu obrazloženja razmatra se stoga dio osporenog članka 19. stavka 1. ZURIV-a koji glasi:

"Članak 19.

(1) Republika Hrvatska i Državni ured su oslobođeni plaćanja poreza na promet nekretnina ... u odnosu na vlasništvo i upravljanje i raspolaganje državnom imovinom, osim ako posebnim propisom nije drugačije određeno.

(...)"

19. Predlagatelj smatra da se osporenim člankom 19. stavkom 1. ZURIV-a jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim prihoda od komunalne naknade, oduzima i dio prihoda koje ostvaruju od poreza na promet nekretnina i da je zbog toga članak 19. stavak 1. ZURIV-a u nesuglasnosti s OPZ-om odnosno ZoPPN-om.

Ustavni sud ovlašten je na temelju članka 125. alineje 1. Ustava ocjenjivati suglasnost zakona odnosno pojedine zakonske odredbe s Ustavom, što znači da je ovlašten zakone ocjenjivati isključivo s gledišta ustavnih odredaba. Ustavnosudska ocjena zakona, prema tome, nije moguća s gledišta međusobne suglasnosti dvaju ili više zakona kao pravnih akata jednake pravne snage. Međutim, cijeneći ukupnost sadržaja spomenutog prijedloga, Ustavni sud ocijenio je da predlagatelj zapravo ukazuje na nesuglasnost članka 19. stavka 1. ZURIV-a (u dijelu koji se tiče poreza na promet nekretnina) s Ustavom kroz isticanje neusklađenosti ZURIV-a s više zakona - ZoKG-om, ZV-om, OPZ-om i ZoPPN-om.

Sukladno navedenom, dio prigovora predlagatelja koji se odnosi na pitanje uskraćivanja prihoda jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave od

poreza na promet nekretnina razmotren je s ustavnopravnog gledišta, u svjetlu članaka 2., 3., 4., 5., 128., 129.a i 131. Ustava, kao i sa stajališta članaka 48. i 51. Ustava.

Pritom je Ustavni sud (ponovo, kao i kod pitanja komunalne naknade) pošao od činjenice da je osporeni članak 19. stavak 1. ZURIV-a koncipiran na način da se njime propisuje vlastita supsidijarna primjena u odnosu na posebne propise. Međutim, imao je u vidu i činjenicu da porezni sustav i porezna politika, načelno, ne ulaze u okvire samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, jer jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalno odlučuju o uvođenju samo nekih zakonom propisanih vrsta poreza i samo neki od poreznih prihoda smatraju se vlastitim prihodima jedinica lokalne i područne/regionalne samouprave, a porez na promet nekretnina ne pripada u tu kategoriju poreza.

19.1. Porezni sustav u cjelini i pojedine vrste poreza uređeni su većim brojem zakona. Konkretno, porez na promet nekretnina uređen je ZoPPN-om, a cjelokupni sustav raspodjele i raspolaganja poreznim prihodima uređen je ZoFJLPS-om. Tim zakonom, u dijelu relevantnom za konkretnu ocjenu, propisano je:

"Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuju izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga županije, općine i grada (u daljnjem tekstu: jedinice lokalne i područne /regionalne/ samouprave), u granicama određenim zakonom kojim se uređuju pojedina pitanja ako odredbama ovoga Zakona nije određeno drugačije.

Članak 2.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga osigurava sredstva u svojem proračunu.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurava prihode razmjerne rashodima za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga.

Članak 3.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stječe prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnoga i županijskoga proračuna.

Članak 4.

Vlastiti izvori sredstava županije jesu:

(...)

2. županijski porezi, u skladu s ovim Zakonom,

(...)

Članak 5.

Županijski porezi su:

1. porez na nasljedstva i darove,
2. porez na cestovna motorna vozila,
3. porez na plovila,
4. porez na automate za zabavne igre."

"Članak 29.

Vlastiti izvori sredstava općine i grada jesu:

(...)

2. općinski, odnosno gradski porezi u skladu s ovim Zakonom,

(...)

Članak 30.

Općine ili gradovi mogu uvesti ove poreze:

1. prirez porezu na dohodak,
2. porez na potrošnju,
3. porez na kuće za odmor,
4. porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište,
5. porez na nekorištene poduzetničke nekretnine,
6. porez na neizgrađeno građevno zemljište,
7. porez na tvrtku ili naziv,
8. porez na korištenje javnih površina."

"Članak 45.

- (1) Zajednički porezi su:
(...)
2. porez na promet nekretnina.
(...)
- (3) Prihodi iz stavka 1. točke 2. ovoga članka dijele se između države, općine i grada.
(...)
- (10) Udio općine, odnosno grada u porezu na promet nekretnina iznosi 80%, a države 20%.
- (11) Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pripadaju zajednički porezi u postocima utvrđenim ovim Zakonom ostvareni na njihovu području.
- (12) Raspodjela zajedničkih poreza iz ovoga članka primjenjuje se na uplate i povrate tih poreza.
(...)"

19.2. Člankom 2. ZoPPN-a propisano je:

"Članak 2.

- (1) Porez na promet nekretnina zajednički je prihod državnog proračuna i proračuna općine ili grada na području kojih se nekretnina nalazi.
- (2) Raspodjela prihoda od poreza na promet nekretnina uređuje se posebnim zakonom."

19.3. Prema tome, kad je riječ o porezima, izvori sredstava namijenjenih za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o kojima te jedinice samostalno odlučuju odnosno kojima samostalno raspolažu (vlastiti izvori) su samo županijski i općinski odnosno gradski porezi (članci 4., 5., 29. i 30. ZoFJLPS-a). Porez na promet nekretnina ne pripada u te kategorije poreza, jer je tzv. zajednički porez (članak 45. ZoFJLPS-a; članak 2. ZoPPN-a). Prihod od poreza na promet nekretnina u propisanom omjeru stječe jedinica lokalne (ne i područne) samouprave zajedno s državom. Međutim, to nije njezin vlastiti izvor sredstava o kojem samostalno odlučuje.

20. Oslobođenja od plaćanja poreza na promet nekretnina propisana su ZoPPN-om. Članak 11. stavak 1. ZoPPN-a glasi:

"Članak 11.

Porez na promet nekretnina ne plaćaju:

1. Republika Hrvatska, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela državne vlasti, ustanove čiji je jedini osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, zaklade i fundacije i sve pravne osobe

čiji je jedini osnivač Republika Hrvatska, Crveni križ i slične humanitarne udruge osnovane na temelju posebnih propisa.

(...)"

Prema tome, u članku 11. ZoPPN-a izrijekom je propisano da je Republika Hrvatska oslobođena od plaćanja poreza na promet nekretnina.

Jednako je propisano i osporenim člankom 19. stavkom 1. ZURIV-a.

U vezi s time, Ustavni sud ponavlja da pitanje svrhovitosti i potrebe za istodobno propisivanje iste materije u dva (ili više) zakona - u konkretnom slučaju oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina - nije, međutim, u domeni ustavnosudske ocjene suglasnosti zakona s Ustavom.

Takvo normativno uređenje, u kontekstu relevantnih odredaba Ustava, nije u nesuglasnosti s ovlaštenjem zakonodavnog tijela da odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u skladu s načelima vladavine prava odnosno u skladu s Ustavom i zakonom (članci 2., 3. i 5. Ustava). S obzirom na to da prihod od poreza na promet nekretninama nije Ustavom ni zakonom zajamčeni vlastiti izvor sredstava jedinica lokalne samouprave, normativno uređivanje pravnog područja poreza na promet nekretnina nije ograničeno ustavnim jamstvom prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, u smislu članka 4. i 131. Ustava. Zbog toga je zakonodavac ovlašten i slobodan sustav poreza na promet nekretnina urediti (i) na način da Republiku Hrvatsku prilikom prometa nekretninama u njezinu vlasništvu (ili druge subjekte, kada za to postoje legitimni i razumni razlozi) izuzme od plaćanja poreza na promet.

Koliko je svrsishodno i je li suvišno takvo, istovjetno porezno oslobođenje propisivati dvama zakonima (člankom 19. stavkom 1. ZURIV-a i člankom 11. ZoPPN-a), od kojih jedan (ZURIV) uopće nije mjerodavan za pravno područje poreza, nije u domeni ustavnopravne ocjene o suglasnosti zakona s Ustavom.

21. Osim što zakonodavac u pitanju poreza na promet nekretnina nije vezan ustavnim ograničenjima iz članka 4. i 131. Ustava, valja napomenuti i to da se prometom nekretnina, u smislu ZoPPN-a (članak 4.), smatra sljedeće:

"Članak 4.

(1) Predmet oporezivanja je promet nekretnina. Prometom nekretnina, u smislu ovoga Zakona, smatra se svako stjecanje vlasništva nekretnine (u daljnjem tekstu: stjecanje nekretnine) u Republici Hrvatskoj.

(2) Stjecanjem nekretnine, u smislu stavka 1. ovoga članka, smatra se kupoprodaja, zamjena, nasljeđivanje, darovanje, unošenje i izuzimanje nekretnina iz trgovačkog društva, stjecanje dosjelošću, stjecanje nekretnina u postupku likvidacije ili stečaja, stjecanje na temelju odluka suda ili drugog tijela te ostali načini stjecanja nekretnina od drugih osoba.

(3) Nekretnine, u smislu ovoga Zakona, su zemljišta i građevine.

(4) Zemljištima iz stavka 3. ovoga članka smatraju se poljoprivredna, građevinska i druga zemljišta.

(5) Građevinama iz stavka 3. ovoga članka smatraju se stambene, poslovne i sve druge zgrade, te njihovi dijelovi."

Slijedom navedenog, promet nekretninama u državnom vlasništvu - u svim oblicima koji su mogući u smislu prethodno navedne odredbe ZoPPN-a - uključuje važan javni interes i ima veliko gospodarsko značenje za Republiku Hrvatsku u cjelini i za svaku pojedinu jedinicu lokalne samouprave. Riječ je o širem interesu od onoga lokalne naravi, kako to i proizlazi iz članka 49. stavka 3. Ustava, koji (u relevantnom dijelu) glasi:

"Članak 49.

(...)

Država potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brine se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva.

(...)"

22. Budući da predlagatelji ustavnosudske ocjene sagledavaju prihod jedinica lokalne samouprave od poreza na promet nekretnina kao oblik vlasništva tih jedinica - drugim riječima, smatraju da im država, kao porezna obveznica po osnovi prometa državnim nekretninama, nije ovlaštena uskraćivati te prihode jer tako zadire u njihova vlasnička prava - potrebno je ponoviti da je člankom 48. stavkom 2. Ustava propisano:

"Članak 48.

(...)

Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru.

(...)"

Citirana ustavna odredba odnosi se na sve nositelje vlasničkih prava pa i na Republiku Hrvatsku kao vlasnicu, ali i na jedinice lokalne samouprave, kao "vlasnice poreznih prihoda". Člankom 50. stavkom 2. Ustava izrijeком je dopušteno ograničavanje vlasničkih prava zakonom, radi zaštite interesa Republike Hrvatske pa je, u tom svjetlu, zakonodavac ovlašten ocijeniti postoje li razlozi i okolnosti u kojima ograničavanje (određenih vrsta) prihoda lokalnim jedinicama može i treba doprinijeti općem dobru.

U slučaju propisanog oslobođenja Republike Hrvatske od plaćanja poreza na promet nekretnina zakonodavac je ocijenio da takvi razlozi postoje.

23. Slijedom utvrđenja i stajališta navedenih u točkama 18. do 22. ovog obrazloženja, Ustavni sud ocijenio je da osporeni članak 19. stavak 1. ZURIV-a, u dijelu u kojem glasi: "poreza na promet nekretnina", nije ustavnopravno upitan te nije našao relevantnih razloga za pokretanje ustavnosudskog postupka i za njegovo ukidanje u navedenom dijelu. Stoga je, na temelju članka 43. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona, Ustavni sud donio rješenje kao u izreci (točka I.).

24. Objava odluke i rješenja (točka II. izreke rješenja) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNIK

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

Dostava (U-I-4637/2014 i dr.):

1. Gradsko vijeće Grada Slunja
n. r. Ivana Bogovića, predsjednika
Trg dr. Franje Tuđmana 12, 47240 Slunj
2. Hrvatska zajednica županija
n. r. Gorana Pauka, predsjednika
Savska 41/16, 10000 Zagreb
3. Grad Delnice
n. r. Ivica Kneževića, gradonačelnika
Trg 138. brigade HV br.4, 51300 Delnice
4. Općina Čavle
n. r. Ivane Cvitan Polić, općinske načelnice
Čavja 31, 51219 Čavle
5. Udruga gradova u Republici Hrvatskoj
n. r. Željka Turka, predsjednika
Palmotićeve 25, 10000 Zagreb
6. Hrvatski sabor
n. r. Gordana Jandrokovića, predsjednika
Trg Sv. Marka 6, 10000 Zagreb
7. Vlada Republike Hrvatske
n. r. Andreja Plenkovića, predsjednika
Trg Sv. Marka 2, 10000 Zagreb
8. "Narodne novine" d.d. - radi objave
9. Centar za evidenciju i dokumentaciju Suda
10. Spis

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda
za ustavnosudsko poslovanje

Vladimira Vodanović

