

U vezi sa Inicijativom za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 8 stav 2, čl. 11, 13 i 69 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list CG", broj 3/19), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Ljiljana Moškov iz Kotora, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Ljiljana Moškov iz Kotora podnijela je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 8 stav 2, čl. 11, 13 i 69 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list CG", broj 3/19).

Podnosilac inicijative u bitnom navodi da Zakon o finansiranju lokalne samouprave u članu 8 u stavu 2 na neravnopravan način tretira Glavni grad i Prijesticu u odnosu na ostale opštine Crne Gore, propisujući različite stope poreske osnovice, prilikom realizacije obaveze plaćanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica, i to na sljedeći način:

„Opština može pravnim i fizičkim licima koja obavljaju djelatnost na njenoj teritoriji propisati obavezu plaćanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica po stopi do 13% poreske obaveze.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, stopa prireza porezu na dohodak fizičkih lica za Glavni grad i Prijesticu može iznositi do 15% poreske obaveze.“

U obrazloženju se navodi da su citirane odredbe nesaglasne sa osnovnim načelom Ustava Crne Gore odnosno odredbama člana 17 stav 2 da su „svi pred Zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo“ te se na taj način opštine odnosno građani koji žive na području ostalih lokalnih samouprava dovode u neravnopravan položaj sa aspekta oporezivanja njihovih prihoda i ulaganja istih u lokalnu samoupravu u odnosu na građane Glavnog grada i Prijestonice.

Osporavajući član 11 Zakona o finansiranju lokalne samouprave podnosilac inicijative navodi da je pomenuti član Zakona nesaglasan sa Ustavom Crne Gore i suprotan osnovnom načelu člana 17 stav 2 Ustava Crne Gore: „da su svi pred Zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo“ čime su građani zavisno od toga u kojim opštinama žive i rade nejednako tretirani i jedni u odnosu na druge dovedeni u neravnopravan položaj sa pozicija u kojem procentu izdvajanja iz ličnih primanja doprinose finansiranju svojih opština. Dalje se navodi da su članom 11 Zakona o finansiranju lokalne samouprave opštine sa područja primorskog regiona značajno oštećene i onemogućene da finansiraju potrebe od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo u zadovoljavajućoj mjeri. Podnosilac inicijative navodi da je predmetna odredba suprotna odredbama člana 8 stav 1 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da je „zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu“, kao što

je suprotna i odredbama člana 22 stav 1 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se „jemči pravo na lokalnu samoupravu“ jer se na Zakonom propisan način u osporenom članu 11, građani onemogućavaju da ostvare na jednak i ravnopravan način pravo na lokalnu samoupravu.

U dostavljenoj inicijativi podnosilac navodi da je Zakon o finansiranju lokalne samouprave u članu 13 nesaglasan sa Ustavom Crne Gore imajući u vidu da je iz formulacije dobara od opšteg interesa izostavljen pojam morskog dobra, kao predmeta koncesije, koji treba da pripadne u utvrđenom procentu opštinama primorskog regiona, što je nesaglasno sa odredbama Ustava Crne Gore i načelu da je zabranjena diskriminacija po bilo kom osnovu. Navodi se da nije pravedno ni ekonomski ni teritorijalno opravdano ni cjelishodno da primorske opštine nemaju pravo na pripadajući procenat koncesione naknade od korišćenja morske obale i mora na njihovoj teritoriji, imajući u vidu značajne obaveze po osnovu opterećenja komunalne i putne infrastrukture kao i velikog broja turista koji koriste ovaj resurs tokom turističke sezone za koje je potrebno obezbijediti adekvatne uslove za boravak kao i za građane koji žive na tim područjima.

Imajući u vidu osporene odredbe članova 8, 11 i 13 Zakona o finansiranju lokalne samouprave podnosilac inicijative navodi odredbe člana 9 Ustava Crne Gore koje glase:

„Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.“

Dalje se navodi da je Crna Gora ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi i usvojila Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG – međunarodni ugovori“, broj 5/08). Posebno se napominje da je Zakon o finansiranju lokalne samouprave u odredbama člana 8 stav 2, člana 11 i člana 13 u suprotnosti sa načelima i odredbama propisanim članovima 4 i 9 Povelje o lokalnoj samoupravi.

U inicijativi se navodi da je član 69 Zakona o finansiranju lokalne samouprave nesaglasan sa odredbama člana 146 stav 1 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se zakon i drugi propis objavljuje prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja. Kako je odredbama člana 69 Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano da Zakon stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“ a u preambuli niti je na drugi način u postupku donošenja Zakona utvrđeno da postoje razlozi za stupanje na snagu predmetnog zakona danom objavljivanja, to je nesporno da je ovaj član suprotan odredbama Ustava Crne Gore.

U vezi sa podnijetom Inicijativom ističemo sljedeće:

Odredbama Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Službeni list CG“, broj 3/19) uređuju se izvori sredstava, način finansijskog ujednačavanja i finansiranja poslova lokalne samouprave i to: opštine, opštine u okviru Glavnog grada, Glavnog grada i Prijestonice.

Članom 16 Ustava Crne Gore propisano je da se zakonom, u skladu sa Ustavom, između ostalog uređuje sistem lokalne samouprave dok je članom 117 Ustava propisano da je opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti.

Ukazujemo da je Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, broj 2/18), kao sistemskim zakonom, propisano da se lokalna samouprava ostvaruje na načelima demokratije, jednakosti, decentralizacije, depolitizacije, **autonomnosti**, zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave i međusobne saradnje države i opštine.

Shodno ustavnim i zakonskim odredbama kojima je utvrđena samostalnost lokalne samouprave, **jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost da propisuju različite visine poreskih stopa kao i visinu drugih fiskaliteta u skladu sa zakonom.**

Prerez porezu na dohodak fizičkih lica je **sopstveni prihod koji opština uvodi svojom odlukom.** Odredbama člana 8 Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano je da opština **može** pravnim i fizičkim licima koja obavljaju djelatnost na njenoj teritoriji propisati obavezu plaćanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica po stopi do 13% poreske obaveze dok stopa prireza porezu na dohodak fizičkih lica za Glavni grad i Prijestonicu **može** iznositi do 15% poreske obaveze.

Jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom utvrđenim nadležnostima i strateškim ciljevima razvoja, kreira poresku politiku i stvara poslovni ambijent za ekonomski razvoj na lokalnom nivou. Shodno navedenom, **Zakonom je propisana visina gornje stope** prireza porezu na dohodak fizičkih lica **koju može** propisati jedinica lokalne samouprave.

Osim toga, imajući u vidu činjenicu da je **Glavni grad administrativni centar** Crne Gore (član 1 Zakona o Glavnom gradu - "Službeni list RCG", broj 65/05 i "Službeni list CG", br. 88/09, 72/10, 2/16 i 31/17) a **Prijestonica istorijski i kulturni centar Crne Gore** (član 1 Zakona o Prijestonici, „Službeni list C G“, broj 51/17) pomenutim odredbama Zakona o finansiranju lokalne samouprave ostavljena je mogućnost lokalnim vlastima Glavnog grada i Prijestonice da propišu višu stopu prireza u odnosu na ostale jedinice lokalne samouprave obzirom na njihove specifičnosti koje su prepoznate zakonom.

Kada je u pitanju član 11 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, prije svega, ističemo da shodno odredbama člana 100 Ustava Crne Gore **Vlada vodi unutrašnju i vanjsku politiku Crne Gore.**

Napominjemo da je članom 9 stav 1 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi propisano da lokalne vlasti imaju pravo, u okviru nacionalne ekonomske politike, na **adekvatna** finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih ovlašćenja. Takođe, članom 9 stav 5 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi propisano je sljedeće:

„Zaštita finansijski slabijih lokalnih vlasti, zahtijeva uspostavljanje procedura finansijskog izjednačavanja, ili sličnih mjera koje imaju **za cilj da isprave posljedice raspodjele potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog opterećenja**, koje su dužni da izmire. Takve procedure ili mjere neće umanjiti slobodu odlučivanja lokalnih organa vlasti, koju oni imaju u okviru sopstvenih sfera odgovornosti.“

Ukazujemo i na preporuku Savjeta Evrope 2005/1 (čiji je Crna Gora član od 2007. godine): „Sistem finansijskog izravnjenja treba da omogući lokalnim vlastima da svojim građanima, pruže uporedive nivoe usluga u zamjenu za uporedive nivoe oporezivanja i naknada. **Ovaj sistem mora uzeti u obzir i nejednakost u finansijskim kapacitetima lokalnih vlasti i razlike u njihovim potrebama za potrošnjom.**“

Takođe, napominjemo da je 2011. godine usvojen Zakon o regionalnom razvoju („Službeni list CG“ br. 20/11, 26/11 i 20/15) kojim se uređuje način podsticanja i planiranja regionalnog razvoja Crne Gore i druga pitanja od značaja za regionalni razvoj. Članom 3 tačka 2 i 3 Zakona o regionalnom razvoju propisano je da se podsticanje regionalnog razvoja zasniva na načelima:

- solidarnosti, koja se ostvaruje dodatnim podsticajima razvoja jedinica lokalne samouprave koje zaostaju za prosjekom razvoja na nivou Crne Gore i
- jednakih mogućnosti, obezbjeđivanjem jednakih mogućnosti za razvoj sopstvenih potencijala jedinica lokalne samouprave.

U cilju adekvatnog koncipiranja sistema finansiranja lokalne samouprave neophodno je imati u vidu postojeći monotipski model organizacije lokalne samouprave u Crnoj Gori kojim je utvrđeno da sve jedinice lokalne samouprave imaju iste nadležnosti i djelokrug poslova bez obzira što su uslovi i okolnosti u kojima se njihove aktivnosti odvijaju sasvim različite i bez obzira što opštine raspolažu različitim resursima i sredstvima za ispunjavanje svojih obaveza. Imajući u vidu prethodno navedeno, kroz odredbe Zakona o finansiranju lokalne samouprave prepoznate su i uvažene specifičnosti i razlike između opština u pogledu broja stanovnika, veličine, privrednog i fiskalnog kapaciteta. Na ovaj način kreiran je **regulatorni okvir kojim će se umanjiti razlike u finansiranju lokalnih samouprava koje su posledica razlika u regionalnom razvoju.**

Posebno ukazujemo na činjenicu da **građani plaćaju porez na dohodak fizičkih lica po stopi koja je propisana Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica** ("Službeni list RCG", br. 65/01, 12/02, 37/04, 29/05, 78/06, 4/07, Službeni list CG", br. 86/09, 73/10, 40/11, 14/12, 6/13, 62/13, 60/14, 79/15, 83/16) **i u tom dijelu ne postoji nikakav vid diskriminacije.** U cilju podsticaja ravnomjernijeg regionalnog razvoja Zakonom o finansiranju lokalne samouprave **izvršena je raspodjela ovih sredstava kako bi se stvorile mogućnosti da sve jedinice lokalne samouprave pružaju isti ili sličan kvalitet usluga svojim građanima.**

U odnosu na član 13 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ukazujemo na činjenicu da je članom 5 Zakona o morskom dobru ("Službeni list RCG", broj 14/92) propisano da morskim dobrom upravlja javno preduzeće. Članom 8 stav 3 ovog Zakona propisano je da je naknada za korišćenjeorskog dobra prihod javnog preduzeća i koristi se za zaštitu, uređenje, unapređenjeorskog dobra, kao i za izgradnju infrastrukturnih objekata za potrebeorskog dobra.

Izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Službeni list CG“ broj 74/10) iz 2010. godine bilo je propisano da se opštini ustupa 20% prihoda od naknade za korišćenjeorskog dobra ostvarenog na teritoriji te opštine a počev od 2013. godine se ustupalo 50% ovog prihoda. Obzirom da je prihod od naknade za korišćenjeorskog dobra, shodno zakonu, namjenski prihod, opštine su bile u obavezi da ova sredstva koriste za finansiranje redovnog obavljanja komunalnih djelatnosti u zoniorskog dobra. Međutim, opštine nijesu koristile pomenuta sredstva u skladu sa namjenama propisanim Zakonom o morskom dobru. Stoga je odredbama novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave ukinuto ustupanje prihoda od naknade za korišćenjeorskog dobra opštini na čijoj se teritoriji ostvaruje. Shodno novim zakonskim rješenjima, **prihodima od naknade za korišćenjeorskog dobra raspolaže Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, koje istovremeno preuzima i sve obaveze i nadležnosti u zoniorskog dobra koje su propisane zakonom.** Napominjemo da shodno odredbama člana 100 Ustava Crne Gore **Vlada vodi unutrašnju i vanjsku politiku Crne Gore i da je na ovaj način sistemski uređeno upravljanje morskim dobrom kao jednim od najvažnijih resursa Crne Gore.**

U odnosu na osporeni član 69 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ističemo da je stavom 2 člana 146 Ustava Crne Gore propisano sljedeće:

„Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.“

U postupku donošenja Zakona o finansiranju lokalne samouprave u obrazloženju Predloga zakona je navedeno da zakon stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“, zbog stvaranja normativnih pretpostavki za donošenje Plana akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda za 2019. godinu u roku predviđenom članom 66 ovog zakona.

Imajući u vidu citirane odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o Glavnom gradu, Zakona o Prijestonici, Zakona o regionalnom razvoju, Zakona o morskom dobru, Evropske povelje o lokalnoj samoupravi kao i preporuke Savjeta Evrope, smatramo da član 8 stav 2 i čl. 11, 13 i 69 Zakona o finansiranju lokalne samouprave nijesu u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore i predlažemo da Ustavni sud Crne Gore odbije predmetnu inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 8 stav 2, čl. 11, 13 i 69 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list C Gore", broj 3/19), koju je podnijela Ljiljana Moškov iz Kotora.

Predlog Zaključka

Vlada Crne Gore je na sjednici od _____ 2019. godine, razmotrila i prihvatila Mišljenje Ministarstva finansija kojim se predlaže Ustavnom sudu da odbije Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 8 stav 2, čl. 11, 13 i 69 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list CG", broj 3/19) koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Ljiljana Moškov iz Kotora.