



**REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-359/98

Datum: 30. 9. 1999

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na zahtevo občinskih svetov Mestne občine Nova Gorica, Mestne občine Ptuj in Občine Idrija, ki jih zastopajo župani teh občin, ter županov Mestne občine Novo mesto, Mestne občine Celje in Mestne občine Kranj, na seji dne 30. septembra 1999

**o d l o č i l o :**

1. Člen 27 Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) se razveljavi.
2. Razveljavitev začne učinkovati 1. 1. 2000.
3. Postopek, začet z zahtevo županov mestnih občin Novo mesto, Celje in Kranj, se ustavi.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Prvi trije vlagatelji, od katerih se prva izkažeta s posebnima pooblastiloma svojih občinskih svetov, tretji pa je za vlaganje takih zahtev pooblaščen s statutom občine, se pri izpodbijanju 27. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO-A) sklicujejo na določbo sedme alineje prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS), po kateri lahko predstavniški organ lokalne skupnosti vloži zahtevo za oceno ustavnosti, kadar so z izpodbijanim predpisom ogrožene pravice lokalnih skupnosti.
2. Župani iz tretje točke izreka te odločbe niso vztrajali pri zahtevi, potem ko je Ustavno sodišče vse vlagatelje po podpisu sporazuma o navodilih za izvrševanje 27. člena ZFO-A z Ministrom za kulturo k izjavi o tem izrecno pozvalo, čeprav jih je tudi opozorilo, da bo sicer štel njihove zahteve za umaknjene. Zato je Ustavno sodišče postopek ustavilo, ne da bi se spuščalo v ugotavljanje njihove pooblaščenosti.
3. Glede preostalih zahtev je sodišče ugotovilo, da so procesne predpostavke iz 23. člena ZUstS izpolnjene.
4. Predlagatelji očitajo izpodbijanim določbam 27. člena ZFO-A, da v škodo prizadetih občin nasprotujejo ustavnemu načelu enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), ker z bremenom delnega financiranja nekaterih javnih zavodov s področja kulture obremenjujejo samo občine sedeža teh zavodov, drugih občin pa ne, pri čemer imajo predlagatelji v mislih predvsem druge občine - (so)ustanoviteljice zavodov ter nove občine, ki so nastale na bivšem ozemlju občine sedeža; isti ožitek utemeljujejo še s tem, da zakonodajalec nepojasnjeno izvzema SNG Maribor in Cankarjev dom, ki ju še naprej financira država.
5. Po mnenju predlagateljev izpodbijani člen nasprotuje ustavnim določilom, da država "ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije" (5. člen Ustave). V letu 1989 je nekdanja Kulturna skupnost Slovenije prevzela financiranje kulturnih institucij, za katerih del zdaj gre, prav zato, pojasnjujejo predlagatelji, da bi v zaostrenih razmerah ohranila dosežen kulturni standard in usklajen

kulturni razvoj, zdaj pa z izpodbijanim členom država mimo nacionalnega kulturnega programa, ki bi v skladu z Zakonom o zagotavljanju javnega interesa na področju kulture (Uradni list RS, št. 75/94 - v nadaljevanju: ZZJIPK) opredelil, kaj je nacionalnega, kaj regionalnega in kaj le lokalnega pomena, na hitrico in brez vsebinskih utemeljitev prenaša v financiranje občin zavode, ki so in bodo vsaj regionalnega pomena; prenaša pa jih le na občine sedeža - in na ta način glede financiranja odpravlja kulturne zavode regionalnega pomena.

6. V izpodbijanem členu vidijo predlagatelji kršitev 140. člena Ustave, ki določa, da mora država pri prenosu nalog z državne ravni na raven občin zagotoviti za to tudi sredstva. Ko je leta 1989 financiranje kulturnih institucij prešlo na nacionalno raven, so bila ustrezna sredstva odvzeta vsem občinam, pojasnjujejo predlagatelji. Z izpodbijanim členom pa je dolžnost financiranja naložena le občinam sedeža, pri čemer po njihovem mnenju sredstva za te prenesene obveznosti z izpodbijanim členom niso v celoti in zadovoljivo zagotovljena.

7. Dalje se zdi predlagateljem 27. člen ZFO-A pravno nekonstistenten, protisloven in zato težko izvedljiv, saj bi iz njegovega besedila izhajalo, da velja za vse javne zavode na področju kulture, katerih ustanoviteljice so (sedežne) občine, izvedbeno pa je jasno, da gre le za muzeje, gledališča in galerije (torej ne na primer tudi za knjižnice, kulturne domove in podobno). Poleg tega si z njim država pridržuje sofinanciranje programa kulturnih zavodov, program pa po 4. členu ZZJIPK zajema plače, honorarje in materialne stroške za izvedbo programov. Menijo, da sta ti dve določbi neusklajeni in da to povzroča pravno negotovost.

8. Predlagatelji še posebej opozarjajo, da v nastajanje zakonodajne novote, ki prizadeva njihove občine, niso bili vključeni.

9. Župani predlagajo, naj Ustavno sodišče 27. člen ZFO-A razveljavi. Predlagali so še zadržanje izvajanja njegovih določb, dokler ne bo odločeno o njihovi skladnosti z Ustavo, ker da bi že začetek njihovega izvajanja prinesel vsaj delno nepopravljive posledice, njihova veljavnost še po letu 1999 pa bi vnesla še večjo negotovost v financiranje redne dejavnosti javnih zavodov, za katere gre.

10. Državni zbor kot nasprotni udeleženec odgovarja, da je celotna novela zakona (ZFO-A) namenjena krepitvi finančne moči občin in njihove avtonomnosti, kar se zgodi s povečanim deležem dohodnine, namenjenim financiranju občin, ter meni, da je treba tudi ustavnost 27. člena ZFO-A presojsati v skladu s temeljno težnjo zakonodajalca, ki odpravlja tudi predpisovanje meril s strani države, ko gre za financiranje dejavnosti v lokalnih skupnostih.

11. Izpodbijani člen po zatrjevanju nasprotnega udeleženca ne pomeni prenašanja nalog z države na občine, saj financiranje nalog s področja kulture po veljavni zakonodaji in po vsebini dejavnosti ne sodi v pristojnost države.

12. Nasprotni udeleženec dalje pojasnjuje, da pomenijo določbe 27. člena ZFO-A, da začno občine v celoti izvajati svoje obveznosti ustanoviteljic in soustanoviteljic javnih zavodov s področja kulture.

13. Tako imenovano sedežno načelo, ki ga uvaja 27. člen, določa po mnenju nasprotnega udeleženca zgolj nosilca financiranja in ne posega v soustanoviteljska razmerja med občinami.

14. Po mnenju Državnega zbora ni kazalo več vztrajati pri sedanji ureditvi, ko je javne zavode v celoti financirala država, zaradi njene vsebinske in sistemskih pomanjkljivosti, kljub temu da nacionalni kulturni program še ni sprejet.

15. Načelo iz 5. člena Ustave ni kršeno, zatrjuje nasprotni udeleženec, saj so vsem prizadetim kulturnim institucijam zagotovljeni enaki pogoji za delovanje; vsaka občina se sama odloča, kako bo porabljala sredstva, ki jih namenja kulturi.

16. Glede očitka, da sredstva za naloge, prenesene na občine, niso zanesljivo, trajno in v celoti zagotovljena, se Državni zbor sklicuje na zagotovila Vlade, da temu ni tako, tudi zaradi določb v izpodbijanem členu samem.

17. Nejasnosti in nekosistentnosti v izpodbijanih določbah ni, trdi nasprotni udeleženec: veljajo za vse javne zavode s področja kulture, katerih ustanoviteljice so občine, kar iz besedila jasno izhaja.

18. Na izrecno vprašanje Ustavnega sodišča Državni zbor sporoča, da predhodnega soglasja prizadetih občin ni iskal, kar opravičuje z že zapisanim. Sporoča še, da so razen Idrije vse občine podpisale z Ministrom za kulturo sporazum o navodilih za izvrševanje 27. člena ZFO-A.

19. Nasprotni udeleženec torej meni, da izpodbijani člen ni v neskladju z Ustavo, še posebej pa, da ni razlogov za začasno zadržanje njegovega izvajanja.

20. Pisna pojasnila je, posebej pozvana, poslala tudi Vlada.

Vsebinsko se večinoma skladajo z odgovorom Državnega zbora, ki se nanje tudi sklicuje. Vlada navaja, da se izpodbijane določbe nanašajo na muzeje, gledališča in galerije, na druge vrste javnih zavodov na področju kulture pa ne. Omenja pa, da ostaja pri tem do ustanovitve pokrajin odprto vprašanje sofinanciranja institucij, ki opravljajo naloge za več občin, ker bi morale ustrezna sredstva prispevati tudi občine soustanoviteljice, ne poravnava pa obveznosti v skladu z aktom o ustanovitvi.

## B.

21. Ni ustavne določbe, iz katere bi izhajalo, da je bodisi javna služba na področju kulturnih dejavnosti ali financiranje javnih zavodov s področja kulture bodisi samo lokalna zadeva bodisi samo naloga iz državne pristojnosti. Člen 5 Ustave sicer nalaga državi skrb za ohranjanje kulturne dediščine in za ustvarjanje možnosti za skladen kulturni razvoj Slovenije, a to še ne pomeni, da v mejah določbe prvega odstavka 140. člena Ustave ni ali ne more biti kulturna dejavnost, zagotavljanje javne službe v kulturi ali financiranje posameznega javnega zavoda s tega področja tudi lokalna zadeva. Ko gre za ohranjanje kulturne dediščine kot eno od skupin kulturnih dejavnosti, Ustava skrb zanjo (drugi odstavek 73. člena Ustave) pripisuje tako državi kot lokalnim skupnostim. Ustava tudi nima določb, iz katerih bi izhajalo, da je ustanovitelj javnega zavoda - ne glede na to, kdaj in kako je njegov položaj ustanovitelja nastal - dolžan ta zavod financirati.

22. Ne glede na to, kakšno težo bi za presojo ustavnosti izpodbijanih določb lahko imelo, če bi pristojnost občin glede kulturne politike nasploh, glede zagotavljanja javne službe na tem področju ali glede financiranja javnih zavodov določale zakonske določbe oziroma če bi iz obstoječe zakonodaje izhajala dolžnost občine - ustanoviteljice, da financira kulturne javne zavode, ki imajo sedež na njenem območju (kot to bolj ali manj izrecno, a brez natančnejšega utemeljevanja, trdi nasprotni udeleženec), Ustavno sodišče ugotavlja, da v veljavni zakonodaji ne za to ne za ono trditev ni opore niti v predpisih o javnih zavodih nasploh niti v splošnejših predpisih o kulturnih dejavnostih ali o javni službi v kulturi, niti v zakonih o posameznih kulturnih dejavnostih.

23. Ob enakem pridržku glede vpliva na presojo ustavnosti v obravnavanem primeru Ustavno sodišče še ocenjuje, da iz same vsebine in narave dejavnosti javnih zavodov na področju kulture (tudi to je trditev nasprotnega udeleženca) še ne more izhajati, da bi bilo financiranje teh zavodov v skladu z Ustavo le kot naloga lokalnih skupnosti ali pa le kot naloga iz državnih pristojnosti.

24. Za stališča Državnega zbora, omenjena v prejšnjih točkah te obrazložitve, niti v prejšnjih pravnih ureditvah za področje kulture ne bi bilo mogoče najti opore. Ni pa je niti v veljavni zakonodaji: zakonodajalec v ZZJIPK, ki je za obravnavana širša vprašanja o kulturi matičen, nalaga skrb za uresničevanje javnega interesa hkrati državi in lokalnim skupnostim (drugi odstavek 1. člena), razmejitve med njima pa prepušča nacionalnemu kulturnemu programu (II. poglavje); Zakon o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 7/99 - v nadaljevanju: ZVKD), ki je v razmerju do ZZJIPK poseben, v poglavju II.

Pristojnost države in lokalnih skupnosti, pripisuje pristojnosti v zvezi z javno službo varstva dediščine predvsem državi (8. člen), izrecno pa omenja tudi možnost, da lokalne skupnosti ustanavljajo javne zavode lokalnega pomena (9. člen); 82. člen pa pod naslovom "začasno izvajanje ustanoviteljskih pravic in dolžnosti nad muzeji" napoveduje, da bo Vlada v šestih mesecih določila, kateri muzeji imajo status državnega muzeja in katere bo država ustanovila skupaj z lokalnimi skupnostmi.

25. Celostno porazdelitev nalog in zadev zagotavljanja javnega interesa na področju kulture med državo in lokalne skupnosti bo torej po napovedi zakonodajalca prinesel nacionalni kulturni program. V okviru nacionalnega kulturnega programa oziroma v skladu z njim bodo tedaj sistemsko urejena tudi posamična vprašanja financiranja, za kakršno gre v izpodbijanem 27. členu ZFO-D. Za zdaj je do uveljavitve ZFO-D opravljala to nalogo v celoti država. Nanjo je bila prenesena z uveljavitvijo Ustavnega zakona za izvedbo ustavnih amandmajev IX do LXXXIX k Ustavi SRS (Uradni list SRS, št. 32/89). Člen 12 tega zakona med drugim določa, da se s 1. 1. 1989 začasno do uveljavitve z Ustavo usklajene zakonske ureditve prenese opravljanje nalog samoupravnih interesnih skupnosti na ravni Republike na Izvršni svet Skupščine SRS. Opravljala jo je z vsakoletnim proračunom, prva leta s posebnimi postavkami za vsak javni zavod v posebnem delu proračuna, kasneje v sklopu postavk Ministrstva za kulturo za posamezne dejavnosti. Pravni sistem je torej to (delno) nalogo poznal in urejal kot nalogo države, kar po vsem omenjenem tudi s stališča skladnosti z Ustavo ni nesprejemljivo.

26. Analiza izpodbijanega člena pokaže, da zakonodajalec, ko del naloge proračunskega financiranja kulturnih javnih zavodov s tem členom prenaša na nekatere občine, to stori na način prenašanja dela svojih nalog, kakor ga ureja drugi odstavek 140. člena Ustave: sam določi, za katere javne zavode s področja kulture gre, katerim občinam dolžnost nalaga oziroma jo nanje prelaga, pri tem ukazuje in zavaruje kontinuiteto tega financiranja s stališča prizadetih zavodov, ureja zagotavljanje sredstev in nadzor nad izvajanjem naloge. Del proračunskega financiranja istih zavodov, kot je ta del izoblikoval sam, še naprej pridrži državi.

27. Zakonodajalec torej obravnavane zadeve ne prepušča lokalnim skupnostim kot lokalne zadeve v smislu prvega odstavka 140. člena Ustave. Ko bi šlo za tako zadevo, kar sicer naknadno, v odgovoru na zahtevo za presojo ustavnosti, smiselno zatrjuje, bi bile skoraj vse izpodbijane določbe v nasprotju z ustavno zagotovljeno samoupravnostjo lokalnih skupnosti in bi jih bilo, ker jih prizadeti izpodbijajo, treba razveljaviti zaradi tega.

28. Ker gre za prenos in ne za prepustitev naloge, je treba spoštovati določbo drugega odstavka 140. člena Ustave, da je za tak prenos potrebno predhodno soglasje občin. Takega soglasja zakonodajalec po lastni izjavi ni iskal in ga zato tudi ni bilo. Zato določbe izpodbijanega člena niso v skladu z Ustavo in jih je bilo treba razveljaviti.

29. Po vsebini je obravnavani člen del ureditve javnih financ, ki je vezan na proračunsko leto. To je bil eden od razlogov, da se Ustavno sodišče tik pred začetkom proračunskega leta 1999 ni odločilo za začasno zadržanje izvajanja njegovih določb. Iz enakega razloga je učinkovanje razveljavitvene odločbe odložilo do konca proračunskega leta.

30. Ker je že pomanjkanje predhodnega soglasja prizadetih občin nujen razlog za razveljavitev izpodbijanih določb, Ustavnemu sodišču ni bilo treba presojati, koliko držijo tudi drugi očitki predlagateljev o neskladju teh določb z Ustavo. Spominja le na svoje že zavzeto stališče (med drugim v zadevi št. U-I-43/99 z dne 10. 6. 1999, Uradni list RS, št. 59/99), da mora zakonodajalec finančno zagotavljati občini opravljanje njenih nalog v celoti, ne le delno in pogojno, in trajno, torej brez vnaprejšnjih časovnih omejitev; na stališče o dopustnosti zakonodajalčevega poseganja v razmerja med občinami glede izvrševanja (so)ustanovitelskih pravic do javnih zavodov (U-I- 4/99 z dne 10. 6. 1999, Uradni list RS, št. 59/99); in na to, da ni v skladu z načeli pravne države, če iz zavezujoče norme ni mogoče zanesljivo razbrati, koga zavezuje.

#### C.

31. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena in tretjega odstavka 28. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč - Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Lojze Ude, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam - Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnik Ude je dal pritrdilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k :  
Franc Testen