



## REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

### Ločeno mnenje sodnikov dr. Umeta in dr. Šinkovca

Ločeno mnenje sodnikov dr. Janeza Šinkovca in dr. Lojzeta Umeta. Določba 17.a člena zakona o financiranju javne porabe (Uradni list RS, št. 7/93) po ločenem mnenju ni v nasprotju z ustavo Republike Slovenije, zlasti ne z njenim 148. členom in sicer iz naslednjih razlogov:

1. Določba noveliranega 17.a člena zakona o financiranju javne porabe, ki pravi, da lahko v primeru, če proračun občine ni sprejet v 60. dneh po sprejemu proračuna Republike Slovenije, Vlada Republike Slovenije do sprejetja občinskega proračuna imenuje začasnega upravitelja občinskega proračuna, na katerega z dnem postavitve preidejo z občinskih organov vse pristojnosti za razpolaganje s sredstvi občinskega proračuna, ni v nasprotju z določbo 148. člena ustave.

Drugi odstavek tega člena določa, da se v primeru, če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati, upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu.

Ta ustavna določba potrebuje konkretizacijo v zakonu, saj v bistvu vsebuje le načelo začasno financiranje, ki naj temelji na proračunu iz prejšnjega leta. Zlasti pa je neurejena situacija, kako naj se odvija proračunska poraba tudi po preteku obdobja začasnega financiranja.

2. Preko proračuna se mora financirati vsa javna poraba v okviru države in lokalnih skupnosti. Vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe morajo biti zajeti v njihovih proračunih. Državni zbor in predstavniški organ lokalne skupnosti je tisti, ki sprejema odločitve o prihodkih proračuna in namenih njihove porabe. Od zbiranja in porabe proračunskih sredstev je seveda odvisna tudi politika vlade oziroma izvršilnega organa lokalne skupnosti.

Nesprejem proračuna ustvarja položaj, ki ne zagotavlja normalnega delovanja financiranja javne porabe s strani države in lokalnih skupnosti. Zaradi tega ustava predvideva "začasno financiranje po prejšnjem proračunu".

Iz samega proračunskega sistema (pa tudi iz besedila in sistematike 148. člena ustave RS) je očitno, da se proračun sprejema za vsako leto ter da se prihodki in izdatki proračuna vsako proračunsko leto obračunavajo z zaključnim računom. Začasno financiranje po prejšnjem proračunu se gotovo ne more izvrševati vse leto, ali pa celo daljše časovno razdobje. Ne more biti "brez časovnih omejitev". Če je že proračunsko financiranje omejeno na eno leto, gotovo ne more biti začasno financiranje, predvideno za primer nesprejema proračuna, časovno neomejeno.

3. Zakon torej v ustavnih okvirih lahko določa način začasnega financiranja pa tudi položaj, ko tudi po preteku začasnega financiranja proračun ni sprejet.

Ustava ne predvideva, kako urejati in nadzorovati javno porabo, če tudi po preteku začasnega financiranja ni sprejet proračun lokalne skupnosti. Zakon je uvedel v izpodbijanem 17.a členu institucijo začasnega upravitelja, na katerega preidejo vse pristojnosti za razpolaganje s sredstvi občinskega proračuna.

Ta določba ni v nasprotju z ustavo, ker ureja položaj, ko ustavno predvidenega proračunskega financiranja ni mogoče uveljaviti.

Finančno poslovanje ne more biti v obdobju "časovno neomejenega" začasnega financiranja prepuščeno izvršilnim organom lokalne skupnosti, saj je smisel proračunskega sistema prav odločilna vloga parlamenta oziroma skupščine v lokalnih skupnostih pri financiranju javne porabe. Zaradi tega ni v nasprotju z ustavno opredeljeno samostojnostjo lokalnih skupnosti, če se v obdobju, ko ni mogoče

zagotoviti odločilne vloge skupščine, javna poraba v lokalnih skupnostih financira pod posebnim nadzorstvom države.

Podobne institute poznajo tudi v nekaterih drugih državah, na primer v Italiji, kjer zakon o lokalnih skupnostih iz leta 1990 predvideva za primer nepravočasnega sprejetja občinskega proračuna kot ukrep najprej razpustitev občinskega sveta, nato pa postavitve "komisarja", ki nato skrbi za financiranje javne porabe preko občinskega proračuna. Tudi Bavarski zakon o občinah iz leta 1989, predvideva v primeru nepravočasnega sprejetja občinskega proračuna najprej začasno financiranje (paragraf 69), v primeru nesklepčnosti občinskega sveta ali nespoštovanja odredb nadzornih organov pa postavitve pooblaščenca oziroma v skrajnem primeru opravljanje občinskih poslov s strani nadzornega organa (paragraf 114).

Posebnost naše ustavne ureditve, ki temelji na samostojnosti lokalnih skupnosti, tudi pri financiranju javne porabe, ne izključuje instituta začasnega upravitelja. Že ustava sama predvideva zakonsko urejanje prihodkov občinskih proračunov, ko v 147. členu pravi, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon. Zakonskega urejanja drugih bistvenih elementov lokalne samouprave ustava ne predvideva (zlasti ne v 140. členu, ko opredeljuje vsebino lokalne samouprave). V zvezi z javno porabo v lokalnih skupnostih je torej že po ustavi odnos države drugačen kot pa pri opredeljevanju in izvrševanju lokalnih zadev kot vsebine lokalne samouprave.

Po ločenem mnenju pri javni porabi v občini ni odločilno, kakšna je ustavna zasnova lokalne samouprave na sploh (njena večja ali manjša originalnost, pristojnost za opravljanje državnih zadev itd.), temveč je bistveno, da morajo biti v vsakem sistemu javne porabe predvideni tudi instituti za primer, ko ustavno predvideni proračunski sistem ne deluje. Ustavno ni sprejemljiva situacija, da bi se zaradi nesprejema proračuna okrepila funkcija vlade oziroma izvršilnih organov. 4. Še zlasti (čeprav po ločenem mnenju doslej opredeljena stališča veljajo tudi v okviru ustavne zasnove lokalne samouprave) v prehodnem obdobju, ko se lokalna samouprava še ni organizirala v skladu z ustavno zasnovo, je mogoče z zakoni podrobneje urediti začasno financiranje in predvideti tudi začasnega upravitelja.

V tem prehodnem obdobju vršijo občine tudi funkcije države. Tudi novejša zakonodaja (na primer stanovanjski zakon, zakon o denacionalizaciji itd.) je dala v pristojnost občin opravljanje državnih zadev. Temu je prilagojen tudi sistem financiranja.

Zaradi tega bi bila intervencija države v prehodnem obdobju mogoča celo, če sicer ne bi bila v skladu z lokalno samoupravo potem, ko bi se ta organizirala v smislu ustavnih določb.

Tudi v novi ureditvi lokalne samouprave pa bo prišlo do nujnega prepletanja državnih financ in financ lokalnih skupnosti. Po določbi drugega odstavka 140. člena ustave RS lahko država po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. Po določbi 142. člena ustave pa država občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.

Tudi v prihodnje bo torej prišlo do nujnega prepletanja državnih funkcij in funkcij lokalne samouprave prav na področju javnih financ. Še toliko bolj to velja za prehodno obdobje, ko občinski organi opravljajo državne zadeve (v skladu s 5. členom ustavnega zakona za izvedbo ustave RS).

Kar pa se tiče kontrole SDK, je iz zakona, citiranega v odločbi, razvidno, da se ta kontrola omejuje na kontrolo zakonitosti finančnega poslovanja (zlasti listin, ki so podlaga finančnega poslovanja) in da ta kontrola ne more nadomestiti vloge skupščine pri opredeljevanju namenov in nadzorov izvrševanja proračunske porabe. Tudi na drugih avtonomnih področjih poznamo intervencijsko vlogo države. To velja na primer celo za zasebno lastnino oziroma za svobodno gospodarsko pobudo (člena 67 in 74 ustave RS). V primeru dalj časa trajajoče insolventnosti lahko namreč država tudi podjetju oziroma gospodarski družbi, ki je v zasebni lasti, postavi upravitelja prisilne poravnave oziroma v primeru stečaja stečajnega upravitelja. Na stečajnega upravitelja preidejo vse funkcije organov upravljanja in

poslovnih organov. Res ta intervencija vsebinsko ni povsem identična z intervencijo države v primeru postavitve začasnega upravitelja občinskega proračuna. Ta intervencija je predvidena predvsem v korist upnikov. Kljub temu pa pomeni državno poseganje v sicer avtonomno sfero in to celo na področje, ki ga nikakor ne moremo opredeliti kot javno porabo. Še toliko več razlogov govori za intervencijo države tedaj, kadar ne deluje ustavno zasnovan in z zakoni urejen način financiranja javne porabe v lokalnih skupnostih.

S o d n i k a

dr. Lojze Ude

dr. Janez Šinkovec