



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-22/93-10

Datum: 1/7-1993

ODLOČBA

Ustavno sodišče je na predlog Izvršnega sveta Skupščine mesta Ljubljane v postopku za oceno ustavnosti na seji dne 1/7-1993

o d l o č i l o :

1. Razveljavijo se določbe 17.a člena zakona o financiranju javne porabe (Uradni list RS, št. 7/93).
2. Ta odločba ima pravni učinek po prvem in drugem odstavku 414. člena ustave iz leta 1974.

O b r a z l o ž i t e v

Izvršni svet Skupščine mesta Ljubljane je s predlogom z dne 4/2-1993 začel postopek za oceno ustavnosti 17.a člena zakona o financiranju javne porabe (Uradni list RS, št. 48/90, 34/91, 30/92 in 7/93), ki je začel veljati 5/2-1993.

Predlagatelj meni, da tudi novelirani 17.a člen izpodbijanega zakona ni skladen z ustavo in to iz enakih razlogov, kot jih je Ustavno sodišče Republike Slovenije že ugotovilo v odločbi št. U-I-55/92 z dne 1/10-1992, ko je 17.a in 17.b člen istega zakona razveljavilo.

Sedaj veljavna določba zakona je po mnenju predlagatelja v nasprotju z določbo drugega odstavka 148. člena ustave, ker določa, da v primeru, če proračun občine ni sprejet v 60 dneh po sprejemu proračuna Republike Slovenije, lahko Vlada Republike Slovenije do sprejetja občinskega proračuna imenuje začasnega upravitelja občinskega proračuna, na katerega z dnem postavitve preidejo iz občinskih organov vse pristojnosti za razpolaganje s sredstvi občinskega proračuna. Poleg teh razlogov predlagatelj še dodaja, da v zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Zato meni, da finančni nadzor in pooblastila na podlagi izpodbijane zakonske določbe presegajo navedeno ustavno pooblastilo. Po 144. členu ustave so državni organi pooblaščen le za nadzor nad zakonitostjo dela lokalnih skupnosti.

Za izpodbijane določbe zakona je predlagatelj predlagal izdajo začasne odredbe, s katero bi do sprejetja končne odločitve bilo zadržano izvrševanje s to odločbo razveljavljenih zakonskih določb, ne da bi pri tem izkazal nevarnost nastanka nepopravljivih škodljivih posledic v primeru njihovega izvajanja. Po mnenju začasnega delovnega telesa Državnega zbora Republike Slovenije ima republika interes, da javna poraba v občinah poteka urejeno. Če ugotovi kršitev namenske rabe proračunskih sredstev, republika nima druge možnosti kot prekinitve sofinanciranja s strani republiškega proračuna. Začasni upravitelj po novem 17.a členu izpodbijanega zakona nima nikakršnih odprtih pooblastil, temveč mora delovati izključno v skladu z veljavnim 17. členom zakona.

Ustavno sodišče je v izreku navedeno določbo zakona razveljavilo. Po prvem odstavku 139. člena ustave je občina samoupravna lokalna skupnost. V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (140. člen). Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabe gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva (142. člen). Vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe morajo biti zajeti v njihovih proračunih. Če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati, se upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu (148. člen). V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi

tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela (140. člen). Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti (144. člen).

Ustava v 148. členu začasnega financiranja ne omejuje na določeno časovno obdobje in ga tudi z ničemer ne pogojuje, pač pa dopušča financiranje po prejšnjem proračunu brez časovnih omejitev, kar je skladno z načeli pravne in socialne države (2. člen ustave). Iz navedene določbe ustave pa ne sledi samo načelo časovne neomejenosti začasnega financiranja, ampak je v njem to začasno financiranje vsebinsko povsem izrecno opredeljeno kot "financiranje po prejšnjem proračunu" - v primeru lokalne skupnosti seveda po njenem prejšnjem proračunu. Le časovno neomejeno financiranje po prejšnjem proračunu zagotavlja nepretrgano financiranje lokalne samouprave in s tem tudi dela javne porabe, oziroma uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

S proračunom tistega leta, na katerega se po 17. členu zakona o financiranju javne porabe opira višina financiranja javne porabe v tekočem letu, je določen tudi namen porabe. Arbitriranje pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi, ki bi bilo po izpodbijani določbi zakona možno s strani začasnega upravitelja, pomeni odpravo demokratičnih postopkov in načel, po katerih se morajo vse odločitve sprejemati v predstavnem organu lokalne skupnosti.

Proračunski provizorij, ki bi bil naslonjen na proračun prejšnjega leta, oziroma tistega leta, ko je proračun še sprejemala občinska skupščina, bi predstavljal okvire sprejetega proračuna preko lokalnega organa ter bi odražal elemente demokratičnosti in pravnosti. Odražal pa bi tudi socialno funkcijo, ki jo predstavniki organ lokalne skupnosti vgradi v proračun iz preteklega (ali predpreteklega) leta.

Po izpodbijani zakonski določbi z dnem postavitve začasnega upravitelja vse pristojnosti za razpolaganje s sredstvi občinskega proračuna preidejo iz občinskih organov na začasnega upravitelja. To pa pomeni, da izpodbijana norma odvzema pooblastilo razpolaganja s sredstvi, tudi znotraj zakonsko določenega okvira, ki je skrčen prav zaradi nesprejetja proračuna pred pričetkom leta, pristojnim občinskim organom.

Prihodki, ki pripadajo občini za financiranje javne porabe, so naštetih v 6. členu in za predlagatelja tudi v 41. členu zakona o financiranju javne porabe. Republika in občine samostojno razpolagajo s svojimi prihodki (2. člen). Sredstva proračuna republike oziroma občine se uporabljajo za namene, ki so določeni s posebnimi zakoni oziroma odloki občinske skupščine (12. člen). Za izvrševanje proračuna je odgovoren izvršni svet. Izvršni svet skrbi, da se med letom prihodki razporejejo skladno z njihovim pritekanjem (22. člen). Izvršni svet sme v okviru skupnega obsega proračunskih sredstev (tudi tistih po 17. členu), spreminjati namen in višino sredstev, ki so v proračunu razporejena za posamezne namene, če s tem ni bistveno ogroženo izvajanje nalog, za katere so bila zagotovljena sredstva (24. člen). Po določbi 40. člena nadzor nad zakonitostjo razpolaganja s proračunskimi sredstvi oziroma nad zakonitostjo posamičnih aktov o izvrševanju proračuna ter finančnih načrtov uporabnikov opravlja posebna služba za nadzor. Dokler ne bo organizirana posebna služba za nadzor po 40. členu tega zakona, opravlja nadzor nad zakonitostjo razpolaganja s proračunskimi sredstvi oziroma nad zakonitostjo posamičnih aktov izvrševanja proračuna ter finančnih načrtov uporabnikov Služba družbenega knjigovodstva v Republiki Sloveniji (46. člen).

Določbe 21., 28., 31., 41. in 56. člena zakona o službi družbenega knjigovodstva (Uradni list SFRJ, št. 70/83, 16/86, 72/86, 74/87, 37/88, 61/88, 57/89 in 79/90) pa službi v obravnavanem primeru nudijo tudi pravno podlago za uspešno kontrolo zakonitega razpolaganja in namenske porabe proračunskih sredstev.

Po navedenih določbah nove ustave in tudi že po določbah ustave iz leta 1974 je občina samostojna pri financiranju zadev, ki so v njeni pristojnosti. Nadzor državnih organov nad delom občine pa zadeva primernost, strokovnost in zakonitost njihovega dela, ne pa tudi načina financiranja nalog občine. Inštitut začasnega upravitelja občinskega proračuna je našemu ustavnemu sistemu tuj. Sprejemljiv je le v tistih pravnih sistemih, v katerih občina nima polne finančne samostojnosti in je podvržena direktivni državno-finančni funkciji, ki jo ta tudi neposredno izvaja.

Ustavno sodišče lahko po 161. členu ustave zakon le razveljavi.

Ker razveljavitev učinkuje le za naprej, je sodišče na podlagi 7. člena ustavnega zakona za izdajo ustave Republike Slovenije odredilo uporabo prvega in drugega odstavka 414. člena prejšnje ustave. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 161. člena ustave, 7. člena ustavnega zakona za izvedbo ustave Republike Slovenije in 2. alineje tretjega odstavka 25. člena zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem SR Slovenije (Uradni list SRS, št. 39/74 in 28/76) na seji odločilo, kot je navedeno v izreku te odločbe v sestavi: predsednik dr. Peter Jambrek in sodniki dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. K odločbi sta dala odklonilno ločeno mnenje sodnika Ude in Šinkovec.

P r e d s e d n i k
dr. Peter Jambrek