



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-43/99
Datum: 10. 6. 1999

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevama Občinskega sveta Občine Sveti Jurij ob Ščavnici ter skupine poslancev Državnega zbora in županov posameznih občin, na seji dne 10. junija 1999

o d l o č i l o :

1. Drugi odstavek 24. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97 - odl. US in 56/98) in drugi odstavek 25. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98) se razveljavita.
2. Člena 2 in 3 Uredbe o začasni zagotovitvi dodatnih sredstev finančne izravnave občinam, ki ne dosegajo petinsedemdeset odstotkov izračunanega obsega primerne porabe za občino (Uradni list RS, št. 13/99 in 14/99 - p.), se razveljavita.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Prvi predlagatelj (Občinski svet Občine Sveti Jurij ob Ščavnici) navaja, da je bil namen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO-A) uskladiti financiranje lokalnih skupnosti z ratificirano Evropsko listino lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 - v nadaljevanju: MELLs). Vendar pa naj bi sprejeta rešitev iz drugega odstavka 24. člena Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO), po kateri je višina dodatnih sredstev, ki se občini zagotavljajo, odvisna od lastnih prihodkov občine, ne štivila finančno šibkejših lokalnih skupnosti. Zato naj bi bila v neskladju z 9. členom MELLs. Ker naj bi se z uvedenim načinom financiranja manjšim občinam in občinam na demografsko ogroženih območjih onemogočalo izvajanje z Ustavo in zakoni predpisanih nalog, naj bi bila izpodbijana določba tudi v neskladju s 142. členom Ustave. V neskladju s 155. členom Ustave pa naj bi bila, ker posameznim občinam, v primerjavi z letom 1998, prepolavlja sredstva javne porabe.

Predlagatelj še primeroma navaja, da naj bi moral na podlagi takšnega načina financiranja zmanjšati dotacije vzgojno izobraževalnim zavodom ter posameznim društvom in izvajati le enostavno reprodukcijo na področju komunalne dejavnosti. Zato se tudi sprašuje, zakaj je država občino ustanovila in ji naložila naloge, za katere ne zagotavlja sredstev.

2. Skupina poslancev in županov pa navaja, da je ZFO-A nadomestil opredelitev nujnih nalog občine z opredelitvijo primerne porabe občine. ZFO-A opredeljuje kot "primerno porabo" sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Občini, ki z lastnimi prihodki svoje primerne porabe ne more zagotoviti, daje pravico do sredstev finančne izravnave v višini do največ 100 odstotkov ocenjenih lastnih prihodkov. Za gospodarsko slabo razvite občine naj bi to pomenilo, da ne bodo več mogle pokrivati materialnih stroškov na področju osnovnega izobraževanja, otroškega varstva, komunalnih dejavnosti ter nujnih investicij na področju javnih služb in infrastrukture. Zato naj bi bila takšna ureditev, s katero želi zakonodajalec vplivati na združevanje občin, v nasprotju z 9., 14., 138. in 142. členom Ustave, saj naj ne bi zagotavljala lokalne samouprave. Pri tem pa naj bi tudi, ob ustavno zagotovljenem enakem socialnem standardu, razlikovala državljane v odvisnosti od gospodarske razvitosti in premoženjskega položaja občine. Dejstva, da naj bi sredstva finančne izravnave ne zadoščala, naj bi se zavedal tudi zakonodajalec. Zato je v 25. členu ZFO-A predvidel dodatna sredstva za posamezne občine.

Vendar so na podlagi drugega odstavka 25. člena ZFO-A do dodatnih sredstev finančne izravnave upravičene le občine, ki ne dosežejo 75 odstotkov izračunanega obsega primerne porabe za občino, tiste občine, ki 75 odstotkov dosegajo oziroma presegajo, pa ne. Zaradi tega naj bi bila tudi ta določba v neskladju z že navedenimi določbami Ustave. Ker naj bi z izvrševanjem izpodbijanih določb o nerealnih sredstvih finančne izravnave občinam nastale nepopravljive škodljive posledice, predlagajo, naj se njuno izvrševanje začasno zadrži. Občine naj bi namreč ne mogle planirati uporabe sredstev, do katerih so upravičene. Ko pa bi to uporabo lahko planirale, naj bi jim bila glede na zahteve Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97 - ZJN) onemogočena investicijska dejavnost. Obseg sredstev finančne izravnave, ki zagotavlja izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, pa naj bi bil ugotovljiv tudi brez izpodbijanih določb.

3. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve je v odgovoru navedel, da z ZFO-A spremenjeni sistem financiranja za občine pomeni okrepitev finančne moči, povečanje avtonomnosti ter odstranitev državne centralizacije na tem področju. Poleg tega ZFO-A vsebinsko opredeljuje financiranje osnovnih nalog ter zagotavlja občinam ne samo splošna dopolnilna sredstva, temveč v primeru posebnega interesa za razvoj občine še dodatna sredstva za posamezne ukrepe in investicije v višini od 10 do 70 odstotkov sredstev od predvidenega obsega ukrepa ali investicije (tudi občinam, ki se samofinancirajo in niso prejemnice sredstev finančne izravnave). Ker naj bi bila ustavna dolžnost države le zagotovitev tolikšnih občinskih prihodkov, ki zadoščajo za izpolnjevanje ustavnih in zakonskih obveznosti občine, po njihovi oceni (za katero navajajo, da je narejena na podlagi sistema financiranja občin kot celote, pri tem zlasti opozarjajo na 17. in 25. člen ZFO-A) državna sredstva za izvajanje nujnih nalog občin zadostujejo. Razpoložljiva sredstva naj bi občinam financiranje osnovnih nalog omogočala tudi po podatkih Ministrstva za finance, pod pogojem, da uvedejo vse možne dajatve in da proračunska poraba za posamezne dejavnosti ni višja od državnega povprečja. Zato menijo, da je izpodbijana ureditev z Ustavo skladna in da zato tudi predlog za zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb ni utemeljen.

4. Ustavno sodišče je predlog, da se do končne odločitve zadrži izvrševanje drugega odstavka 24. člena ZFO in drugega odstavka 25. člena ZFO-A, s sklepom št. U-I-43/99 z dne 22. 4. 1999 zavrnilo. Hkrati je na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) sklenilo, da začne tudi postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti (zlasti glede na drugi odstavek 120. člena in tretji odstavek 153. člena Ustave) Uredbe o začasni zagotovitvi dodatnih sredstev finančne izravnave občinam, ki ne dosegajo petinsedemdeset odstotkov izračunanega obsega primerne porabe za občino (v nadaljevanju: Uredba).

5. Vlada kot izdajatelj Uredbe v zvezi s postopkom ocene ustavnosti in zakonitosti Uredbe ni odgovorila.

B. - I.

6. Načelo lokalne samouprave je uvrščeno med temeljne določbe Ustave (9. člen se glasi: "V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava."). Podrobneje je razčlenjeno v posebnem poglavju o lokalni in drugi samoupravi (138. do 145. člen Ustave). Navedene ustavne določbe so narekovale najprej vzpostavitev, nato pa tudi zagotovitev pogojev za uresničevanje lokalne samouprave. Proces uvajanja ustavne zasnove lokalne samouprave se je začel z uveljavitvijo Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95 - o.r., 73/95 - odl. US, 9/96 - odl. US, 39/96 - odl. US 44/96 - odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 - odl. US in 74/98 - v nadaljevanju: ZLS). Nadaljeval se je z vzpostavitvijo novo oblikovanih območij in meja temeljnih lokalnih skupnosti ter tako, da je država prevzela v lastno izvrševanje državne upravne zadeve, opredelila samoupravne pristojnosti nove občine ter vzpostavila predstavniška in izvršilna telesa občin, ki omogočajo občanom sodelovanje pri odločanju o lokalnih zadevah v okviru samoupravne občine (glej npr. odločbo št. U-I-13/94 z dne 21. 1. 1994, Uradni list RS, št. 72/93 in OdlUS III, 8). V navedeni institucionalni okvir ureditev financiranja občin ne posega. Zagotovitev pogojev za uresničevanje lokalne samouprave pomeni namreč nadgradnjo vzpostavljenih lokalne samouprave.

Izvedena nadgradnja pa je predmet ocene ustavnosti, ker naj bi po navedbah predlagateljev uresničevanja lokalne samouprave ne omogočala.

7. Z ZFO-A je bilo spremenjeno financiranje občin, tako da je bil odpravljen sistem zagotovljene porabe, v katerem je država občinam zagotavljala finančno izravnavo v takšni višini, da je javna poraba na prebivalca v vsaki občini dosegla v povprečju 90 odstotkov povprečne zagotovljene porabe v občinah v državi (tretji odstavek 52. člena ZLS pred šesto novelo), in uveden sistem primerne porabe. Vendar nova ureditev ne učinkuje za nazaj, kot to meni prvi predlagatelj. Izhodišče, v odvisnosti od katerega je (bila) posamezna občina upravičena do sredstev iz državnega proračuna, tako na podlagi prejšnje zakonske ureditve kot obstoječe, je višina ocenjenih oziroma realiziranih lastnih prihodkov za posamezno proračunsko leto. Upravičenost do sredstev v posameznem časovnem obdobju (proračunskem letu) se ugotavlja za vsako proračunsko leto posebej in neodvisno od upravičenosti v preteklih (zaključenih) proračunskih letih. Zato tudi ne vpliva na upravičenost do sredstev v prihodnjih proračunskih letih, in na višino teh sredstev. Primerjava sredstev (nominalnih ali realnih), do katerih je (bila) posamezna občina upravičena v posameznem proračunskem letu, je tako z vidika 155. člena Ustave (da bi višina dodeljenih sredstev imela povratno veljavo oziroma učinkovala za nazaj), neutemeljena. Sredstva preteklega proračunskega leta lahko v tekočem proračunskem letu vplivajo le glede obveznosti proračuna zaradi presežkov ali primanjkljajev. Takšna pa je bila tudi ureditev v prej veljavnem sistemu zagotovljene porabe (24. do 27. člen ZFO pred novelo).

8. V razmerju do države opredeljuje občino njena izvorna pristojnost. To pomeni, da v skladu z zakoni samostojno ureja lokalne zadeve. Iz ustavne zasnove občine izhaja, da naj bo občina sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev (prvi odstavek 140. člena Ustave). Za navedeno sposobnost samostojnega opravljanja lokalnih zadev pa je neizogibna gospodarska neodvisnost in finančna avtonomnost občine. Le tako lahko občina prosto odloča o zadevah iz lastne pristojnosti in tudi dejansko funkcionira. Finančna avtonomnost se torej izkaže kot predpogoj za avtonomijo na političnem in upravnem področju oziroma za to, da lahko sploh govorimo o lokalni samoupravi.

9. Med merili za oblikovanje občin, določenih z ZLS (13. in 13.a člen), pa ni ekonomskih meril oziroma meril gospodarske razvitosti, ki bi bila pogoj za ustanovitev občine in ki bi zagotavljala občini dovolj lastnih virov za financiranje vseh lokalnih zadev. Za samostojno opravljanje lokalnih zadev, kar je bistvo lokalne samouprave, pa je nujno, da država občini, ki nima dovolj lastnih virov, zagotovi tudi dodatna sredstva, ki ji bodo zagotovila finančno avtonomnost. To ji nalaga Ustava v 142. členu. Določbe tega člena Ustave sicer prepuščajo zakonodajalcu, da določi načela in merila za zagotovitev dodatnih sredstev, vendar ta ne smejo biti določena tako, da občina ne bi mogla izvrševati vsaj tistih zadev, ki jih kot lokalne določata Ustava in zakon.

10. Enaka zahteva je vsebovana tudi v MELLs, po kateri je ena od najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave oblikovanje premoženja lokalnih skupnosti ter zagotovitev trajnih in zadostnih virov financiranja lokalnih zadev.

Najpomembnejše določbe o finančnih virih lokalnih skupnosti so v obliki zahtev, ki jih morajo spoštovati države podpisnice, vsebovane v 9. členu MELLs. Med temi zahtevami sta z vidika določb, ki so predmet presoje v tej zadevi, pomembni zlasti zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon, in zahteva, da mora država za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo.

11. Po ureditvi, ki jo je uveljavil ZFO-A, predstavlja osnovo za določitev primerne obsega sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini povprečni znesek sredstev na prebivalca v Republiki Sloveniji (t.j. primerna poraba na prebivalca). Določa ga Državni zbor ob sprejemu državnega proračuna za vsako posamezno proračunsko leto (drugi odstavek 20. člena ZFO). Za leto 1999 je tako znesek primerne porabe na prebivalca določen v višini 62 971 tolarjev (39. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračuna RS, Uradni list RS, št. 91/98 - ZIPRS-C). Na podlagi 20.a člena ZFO pa se za posamezno občino znesek primerne porabe določi tako, da se primerna poraba na prebivalca korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od petnajst let in številom prebivalcev, starejših od petinšestdeset let, glede na populacijo posamezne občine in povprečjem v državi.

Nedvomno je, da se v odvisnosti od navedenih faktorjev lokalne zadeve posameznih občin po svoji količini, pestrosti in intenzivnosti med seboj razlikujejo (npr. graditev in vzdrževanje lokalne infrastrukture, zagotavljanje javnega reda in miru, pospeševanje gospodarstva, šolstva, skrb za ostarele).

Tovrstnih lokalnih zadev pa je povsod razmeroma veliko, saj gre za zadeve, pomembne za vsakdanje življenje ljudi. Iz gradiva "Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 1999" (v nadaljevanju: Izračun), ki ga je Vlada sprejela na svoji 88. seji dne 10. 12. 1998 in ki je narejen na podlagi podatkov o državljanih Republike Slovenije in tujcih s prijavljenim stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji na dan 31. 12. 1997 ter upravno-teritorialni razdelitvi na 192 občin, je razvidno, da znaša izračunani znesek primerne porabe na občana npr. v Občini Hodoš 71 611 tolarjev in na občana v Občini Kranjska gora 64 618 tolarjev. Glede na lastne prihodke pa ima Občina Hodoš na razpolago 8 327 tolarjev na prebivalca in Občina Kranjska gora 110 143 tolarjev na prebivalca.

12. Ob uvajanju sistema primerne porabe je že sam zakonodajalec predvidel možnost, da posamezne občine¹ z lastnimi prihodki ne bodo mogle zagotoviti svoje primerne porabe, izračunane na podlagi 20.a člena ZFO. Zato je v ZFO opredelil tudi način zagotavljanja in višino dodatnih sredstev. Dodatna sredstva oziroma sredstva finančne izravnave zagotavlja državni proračun (24. člen ZFO), višina finančne izravnave pa je odvisna od višine lastnih prihodkov občine. Izpodbijani drugi odstavek 24. člena ZFO je višino finančne izravnave omejil na največ 100 odstotkov ocenjenih lastnih prihodkov občine.² (Z upoštevanjem navedene finančne izravnave naj bi zgoraj primeroma omenjena Občina Hodoš tako imela na razpolago 16 654 tolarjev na prebivalca.)

13. Iz Izračuna je razvidno, da naj bi imelo 70 občin, kljub finančni izravnavi v maksimalni višini, na razpolago manj sredstev, kot znaša izračunani obseg primerne porabe na prebivalca. Tem občinam je zakonodajalec za obdobje štirih let (do 31. 12. 2002) zagotovil dodatna sredstva finančne izravnave v 25. členu ZFO-A. Vendar se po drugem odstavku tega člena dodatna sredstva finančne izravnave zagotovijo le tistim občinam, ki ne dosežajo 75 odstotkov izračunanega obsega primerne porabe. Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je bil namen zakonodajalca, da naj bi občine, ki ne dosežajo 75 odstotkov izračunanega obsega primerne porabe, dobile dodatna sredstva v višini razlike do 75 odstotkov.

14. Utemeljen je očitek predlagateljev, da je določba drugega odstavka 25. člena ZFO-A v neskladju s 14. členom Ustave (načelo enakosti pred zakonom). Navedeno ustavno načelo po ustaljeni ustavnosodni presoji ne pomeni, da bi predpis - kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave - ne smel različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. To pomeni, da mora razlikovanje služiti ustavno dopustnemu cilju, da mora biti ta cilj v razumni povezavi s predmetom urejanja v predpisu in da mora biti uvedeno razlikovanje primerno sredstvo za doseg tega cilja. Za razlikovanje mora torej obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog (ker se dopustnost posegov v pravico do enakosti pred zakonom presoja le po t.i. testu arbitrarnosti in ne po strožjem testu sorazmernosti, kjer je treba med drugim izkazati tudi nujnost posega zaradi varstva pravic drugih; gl. npr. odločbo št. U-I-101/95 z dne 8. 1. 1998, Uradni list RS, št. 13/98, OdlUS VII, 2, sklep št. U-I-140/95 z dne 13. 6. 1996 in OdlUS V, 96).

15. Za razlikovanje med občinami, ki ne dosežejo 75 odstotkov primerne porabe, in tistimi, ki jo dosežejo in presežejo, Ustavno sodišče v določbah ZFO ni našlo razumnega oziroma iz narave stvari (zagotavljanje primerne obsega sredstev, s katerimi lahko občina zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog) izhajajočega razloga. Zato je zakonodajalčevo ravnanje ocenilo za arbitrarno. Posledica takega ravnanja je ustavno nedopustna neenakost med posameznimi občinami, ki z lastnimi prihodki in finančno izravnavo ne morejo zagotoviti primerne porabe.

16. Glede materialne oziroma finančne podlage za uresničevanje lokalne samouprave je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-82/96 z dne 17. 4. 1997 (Uradni list RS, št. 35/97 in OdlUS VI, 52) obrazložilo, da je zakonodajalčeva dolžnost urediti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo. Pri tem mora materialna podlaga ustrezati nalogam, ki jih občina opravlja v okviru svojega delokroga.

Izpodbijana zakonska ureditev pa za posamezne občine ne pomeni tistega (tolikšnega) obsega sredstev, za katerega je zakonodajalec opredelil, da lahko občina z njimi zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog. Zakonsko določeni obseg financiranja zato posameznim občinam ne omogoča njihovega normalnega delovanja. To pomeni, da med prihodki posamezne občine ter ustavnimi in zakonskimi nalogami, ki naj bi jih občina izvajala, ni ustreznega razmerja (načelo sorazmernosti iz 9. člena MELLŠ). Posledično to za prebivalce tistih občin, ki imajo kljub vsem finančnim izravnavam manjši obseg sredstev od tistega, ki je potreben, da lahko občina zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog, pomeni, da ne morejo uresničevati lokalne samouprave (138. člen Ustave). Izpodbijana ureditev finančne izravnave pa je v neskladju tudi s 142. členom Ustave. Ta določa, da 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. Čeprav je ureditev tega vprašanja po navedeni ustavni določbi prepuščena zakonodajalcu, pa iz logične razlage izhaja, da načela in merila, ki jih določi zakonodajalec, ne morejo poseči v pravico občine do sredstev, s katerimi bo lahko zagotovila opravljanje svojih nalog v celoti.

Samo tako je namreč mogoče razumeti ustavno določbo, po kateri država zagotovi dodatna sredstva (vsem) občinam, ki ne morejo v celoti (torej četudi le v neznatnem delu) zagotoviti opravljanja svojih nalog. Obseg dodatnih sredstev mora biti torej takšen, da občini zagotavlja opravljanje njenih nalog v celoti.

17. Iz razlogov, navedenih v prejšnji točki obrazložitve, izpodbijane določbe ZFO in ZFO-A niso v neskladju z Ustavo samo zaradi tega, ker omejujejo finančno izravnavo glede na višino lastnih prihodkov in glede na odstotek doseganja izračunanega obsega primerne porabe za občino, temveč tudi zaradi tega, ker jo časovno omejujejo na obdobje štirih let, to je do 31. 12. 2002. Iz 142. člena Ustave namreč izhaja trajna doložnost države, da občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, zagotovi dodatna sredstva.

18. Pri tem Ustavno sodišče ni spregledalo dejstva, na katero opozarja nasprotni udeleženec, da se občini lahko v državnem proračunu zagotovijo dodatna sredstva za sofinanciranje posameznih ukrepov. Vendar je že iz samega odgovora nasprotnega udeleženca razvidno, da imajo možnost pridobitve teh sredstev vse občine (višina sredstev pa je odvisna od deleža dohodnine na prebivalca v občini, v primerjavi s povprečnim deležem dohodnine na prebivalca občin v državi; občina z manjšim deležem je upravičena do višjega obsega sredstev). Glede na to predstavljajo ta sredstva le enega izmed potencialnih virov financiranja lokalnih zadev posamezne občine. Ta sredstva posamezni občini tudi niso zagotovljena. V državnem proračunu se namreč le "lahko" zagotovijo. Pri tem ni spregledati nadaljnjega pogoja: "kadar obstaja v skladu z zakonom ali drugim predpisom poseben interes" za razvoj občine (prvi odstavek 26. člena ZFO). Ta vir je poleg tega (glede na samo naravo ukrepov in investicij) le začasen in namenski (drugi odstavek 26. člena ZFO). Ker poleg tega tudi ni opredeljen kot vir zagotavljanja sredstev finančne izravnave v višini razlike med primerno porabo občine in lastnimi prihodki, potrebnimi za zagotovitev izvajanja ustavnih in zakonskih nalog občine, je vprašljivo, ali bi ga bilo mogoče kot takega obravnavati.³ Občina na njegovi podlagi lahko le predvideva višino sredstev, ki naj bi jo dobila za investicijo iz državnega proračuna v posameznem proračunskem letu.

19. Ustavno sodišče tudi ni spregledalo, da so, poleg davkov in drugih dajatev ter sredstev države, eden izmed občinskih virov financiranja lokalnih zadev tudi zadolžitve (52. člen ZLS).

Vendar se na podlagi 26. člena ZFO-A novo oblikovane občine, ki so pričele delovati v proračunskem letu 1999 in ki nimajo urejenih premoženjskopравниh razmerij in sprejete premoženjsko delitvene bilance prejšnje občine, ne smejo zadolževati in izdajati soglasij in poroštvo po 17., 18. in 19. členu ZFO (enako predpisuje tudi 34.č člen ZFO). Za posamezne nove občine, ustanovljene leta 1998, tako ta vir ni operativen, saj več kot polovica občin, ustanovljenih leta 1994 še ni razdelila premoženja prejšnjih družbenopolitičnih skupnosti (zakonodajno gradivo Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS, Poročevalec DZ, št. 61/97).

20. Izpodbijani določbi, ki posamezni občini ne zagotavljata sredstev finančne izravnave v višini razlike med njenimi lastnimi prihodki in primerno porabo, kot jo je opredelil sam zakonodajalec, sta v neskladju z Ustavo, zato ju je Ustavno sodišče razveljavilo. Pri tem se ni spuščalo v presojo zakonsko

določenega obsega prihodkov, ki predstavljajo izhodišče za oceno lastnih prihodkov občine (25. člen ZFO), kot tudi ne v vprašanje ustreznosti zakonskih kriterijev za izračun primerne porabe v posamezni občini (20.a člen ZFO).

B. - II.

21. Z Uredbo je Vlada uredila sistemsko zagotavljanje dodatnih sredstev finančne izravnave občinam, ki ne dosegajo 75 odstotkov izračunanega obsega primerne porabe za občino v posameznem proračunskem letu, do 31. 12. 2002 (1. člen Uredbe). Po prvem odstavku 2. člena Uredbe se posamezni občini zagotovi obseg dodatnih sredstev finančne izravnave v višini 100 odstotkov od razlike med 75 odstotki primerne porabe in razpoložljivimi prihodki občine, v drugem odstavku pa je opredeljeno, kaj predstavlja razpoložljive prihodke občine. Glede na razveljavitev drugega odstavka 25. člena ZFO-A je Ustavno sodišče razveljavilo tudi 2. člen Uredbe, saj zanj ni bilo več zakonske podlage.

22. V prvem odstavku 3. člena Uredbe pa je za pridobitev dodatnih sredstev finančne izravnave kot pogoj določen sprejem predpisa, s katerim občina uvede najmanj povprečno stopnjo davčnih in nedavčnih dajatev za obveznosti, za katere obstajajo zakonite osnove. O sprejemu predpisa je občina dolžna obvestiti tudi Ministrstvo za finance. To namreč skladno s prvim odstavkom 25. člena ZFO ugotavlja obseg lastnih prihodkov za posamezno občino. Pri izračunu upošteva zakonsko določene stopnje. Če stopnje niso določene z zakonom, pa upošteva povprečno stopnjo v državi. Občini, ki tega pogoja ne bi izpolnila, naj bi se obseg dodatnih sredstev finančne izravnave znižal. Namesto 100 odstotkov naj bi dobila le 70 odstotkov od izračunane razlike med njenim 75 odstotnim obsegom primerne porabe in razpoložljivimi prihodki (drugi odstavek 3. člena Uredbe).

23. Skladno z drugim odstavkom 120. člena Ustave so upravni organi (tudi Vlada) pri izvajanju predpisov iz svoje pristojnosti vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon.

Podzakonske predpise lahko izdajajo - če imajo za to vsebinsko podlago v zakonu - v okviru zakonskih določb. Upravni predpis sme zakonsko normo dopolnjevati le do te mere, da z dopolnjevanjem ne zožuje z zakonom urejenih pravic in obveznosti. Zakonsko normo lahko le dopolni, tako da bo dosežen njen cilj.

24. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti, ki jih sprejema izvršilna oblast, morajo biti v skladu z Ustavo in z zakoni (tretji odstavek 153. člena Ustave). Načelo vezanosti izvršilne oblasti na zakon izključuje možnost, da bi Vlada spreminjala ali samostojno urejala zakonsko materijo ali pa urejala razmerja, pravice in obveznosti, za urejanje katerih je pristojen predstavniški organ (glej npr. odločbo št. U-I-320/94 z dne 25. 5. 1995, Uradni list RS, št. 37/95 in OdlUS IV, 49).

25. V zvezi s predpisovanjem pogojev, pod katerimi se občini finančna sredstva zagotavljajo, pa je treba poudariti, da je občina za uresničevanje lokalne samouprave na svojem področju in za zagotavljanje v povezavi s tem potrebnih finančnih sredstev najprej odgovorna sama - na temelju prizadevanj lastnega prebivalstva in gospodarstva. Zato je zagotavljanje finančne izravnave lahko omejeno oziroma pogojevano. Predvsem mora način zagotavljanja dodatnih sredstev (zagotavljanje finančne izravnave) občinam upoštevati finančno moč posamezne občine in sicer ne le dejansko (udejanjeni prihodki), temveč tudi potencialno (neudejanjeni prihodki). To potencialno finančno moč predstavljajo posamezne neuvedene, a na podlagi Ustave in zakonov možne dajatve. Kolikor posamezna občina ne izkoristi vseh svojih možnosti črpanja finančnih sredstev (s strani občine uveden in predpisan način financiranja je tudi najučinkovitejši), gre pri finančni izravnavi brez kakršnih koli meril in omejitev le za pritisk na povečanje obsega solidarnosti prebivalcev drugih občin. Vendar pa je lahko takšen pogoj za pridobitev dodatnih finančnih sredstev predpisan le z zakonom, s podzakonskim aktom pa le, če je za to ustrezna vsebinska podlaga v zakonu. Glede na navedeno je 3. člen Uredbe protiustaven oziroma nezakonit.

26. Ustavno sodišče se je na podlagi 45. člena ZUstS odločilo za njegovo razveljavitev določb Uredbe. Za njihovo odpravo se Ustavno sodišče ni odločilo zaradi povezanosti razveljavljenih zakonskih določb in določb Uredbe. Z odpravo določb Uredbe namreč posledice, nastale na podlagi razveljavljenih zakonskih določb, ne bi bile odpravljene. Vendar pa ne glede na to Ustavno sodišče poudarja, da so

sredstva finančne izravnave vezana na proračunsko leto. Zato imajo občine v tekočem proračunskem letu pravico do sredstev finančne izravnave v obsegu, ki bi jim šel že od vsega začetka, če razveljavljenih določb ZFO, ZFO-A in Uredbe ne bi bilo.

C.

27. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 30. člena, 43. člena in tretjega odstavka 45. 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. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam - Lukič. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ude, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

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

Opombe:

1V času sprejemanja ZFO-A je bilo zakonodajalcu znano tudi dejstvo nadaljnjega drobljenja obstoječih občin; tako novelo ZFO kot novelo Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij4 - ZUODNO, Uradni list RS, št. 60/94, 69/94, 73/94 - odl. US, 73/95 - odl. US, 56/98, 67/98 - odl. US, 72/98 - odl. US in 75/98) je sprejel na isti seji. Poleg tega je bilo v uvodnem delu zakonodajnega gradiva ZFO-A (Poročevalec DZ, št. 49/97 - v nadaljevanju: Zakonodajno gradivo ZFO-A) navedeno: "Iz razpoložljivih podatkov predloga oblikovanja novih občin je razvidno, da posamezne bodoče občine nimajo ustreznih lastnih virov, ki bi omogočili njihovo nemoteno financiranje, zato od države pričakujejo dodatna sredstva, ki bi jim to omogočila." 2Obseg lastnih prihodkov za posamezno občino ugotavlja ministrstvo, pristojno za finance, v sodelovanju s posamezno občino in Davčno Upravo Republike Slovenije (prvi odstavek 25. člena ZFO), s tem, da se na podlagi drugega odstavka 25. člena ZFO, posamezni občinski prihodki ne upoštevajo pri izračunu lastnih prihodkov. Ne glede na drugi odstavek 25. člena ZFO pa lahko občina zahteva, da se ji sredstva iz naslova samopriskevka upoštevajo pri izračunu lastnih prihodkov (tretji odstavek 25. člena ZFO).

3V Zakonodajnem gradivu ZFO-A (k 14. členu) je s tem v zvezi navedeno: "Za razliko od tekočih sredstev finančne izravnave, ki jih bodo lahko občine razporejale prosto, bodo morale sredstva, ki jim bodo dodeljena iz tega naslova, uporabiti le za namene, za katere so jim bila dodeljena.