



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-24/07-66

Datum: 4. 10. 2007

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Mestne občine Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Čeferin, o. p., d. n. o., Grosuplje, ter Občine Trzin, Občine Log – Dragomer in Občine Šempeter – Vrtojba, ki jih zastopajo Bojan Makovec, Andrej Doles in Katarina Doles Toš, odvetniki v Domžalah, po opravljeni javni obravnavi 31. maja 2007, na seji 4. oktobra 2007

odločilo:

- 1. Členi 8, 11, 14, 23 in 38 Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06) so v neskladju z Ustavo.**
- 2. Členi 12, 13, 21 in 24 Zakona o financiranju občin niso v neskladju z Ustavo.**
- 3. Državni zbor mora ugotovljene neskladnosti iz 1. točke tega izreka odpraviti v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**

Obrazložitev

A.

1. Predlagateljice izpodbijajo 8., 11., 12., 13. in 14. člen ter 21., 23. in 24. člen Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06 – v nadaljevanju ZFO-1). Izpodbijane določbe naj bi bile v neskladju z 9. členom Evropske listine lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 – v nadaljevanju MELLs) in s 14., 138. in 142. členom Ustave. Členi 8, 11, 12, 13 in 14 ZFO-1 naj bi bili tudi v nasprotju z 2. in 10. členom Ustave. Iz vsebine zahteve izhaja, da predlagateljice izpodbijajo tudi 38. člen prehodnih in končnih določb ZFO-1. Z njim naj bi bilo kršeno načelo pravne varnosti (2. člen Ustave), ker naj bi ZFO-1 z izpodbijano ureditvijo prehodnega obdobja določil občinam nekajletno obvezno sofinanciranje nalog s področja primerne porabe iz posameznih neposrednih lastnih davčnih virov občin, tako da je ta delež najvišji v začetku prehodnega obdobja, s čimer naj bi oteževal prehod na nov način financiranja občin.

2. Predlagateljice navajajo, da je občinam na podlagi 23. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 32/06 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZFO) kot neposredni lastni vir pripadalo 35 % dohodnine, in sicer v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno prebivališče v občini, in odmerjeno dohodnino v državi. Na podlagi izpodbijane ureditve naj bi predlagateljice prejele občutno manj sredstev kot po prej veljavni ureditvi (kar dokazujejo tudi s predloženimi izračuni), zaradi česar naj ne bi mogle v celoti izvajati zakonskih obveznosti s področja t. i. primerne porabe, torej obveznih nalog, ki jih občinam nalaga zakonodaja. Ker naj bi bilo zaradi zmanjšanja sredstev onemogočeno uresničevanje temeljnih funkcij lokalne samouprave, naj bi bila ureditev v neskladju s 138. členom Ustave. Posledično naj bi bili zaradi oteženega izvajanja že začetih projektov in investicij kršeni tudi načelo ustreznosti lastnih finančnih virov iz prvega odstavka 9. člena MEELS ter načelo stabilnosti in predvidljivosti pravne ureditve, ki izhaja iz 2. člena Ustave. Zaradi zmanjševanja finančne avtonomije naj bi bila okrnjena tudi pravica do lokalne samouprave, ki izhaja iz 9. člena Ustave. Ker naj bi izpodbijana ureditev posegla v sredstva, namenjena razvoju predlagateljic, naj bi to privedlo do znižanja kakovosti življenja njihovih prebivalcev.

3. Predlagateljice izpodbijani ureditvi nadalje očitajo, da dohodnina kot glavarina ne upošteva višine prispevanja dohodnine v državni proračun po posameznih občinah. Navajajo tudi, da dejansko prihaja do dvakratnega prerazporejanja sredstev od razvitejših do manj razvitih občin. Prvič zaradi metode izračuna primerne porabe in glavarine, drugič pa na podlagi tretjega odstavka 14. člena ZFO-1 v primeru več kot 15 % presežka ugotovljenega prihodka občine iz glavarine nad izračunano primerno porabo. Trdijo, da postavlja takšna ureditev predlagateljice in njene prebivalce v primerjavi s prebivalci drugih občin v neenakopraven položaj, ker naj bi se sredstva iz razvitejših občin prelivala v manj razvite občine. S tem naj bi bilo kršeno načelo enakosti pred zakonom (14. člen Ustave).

4. Predlagateljice menijo, da je zakonodajalec s tem, ko je ZFO-1 preobrazil neposreden lastni vir občin iz naslova dohodnine v odstopljena lastna sredstva občin iz državnega proračuna (ki so v 8. členu ZFO-1 opredeljena kot edini vir, namenjen financiranju primerne porabe), protiuustavno posegel tako v 138. člen kakor tudi v 142. člen Ustave. Po mnenju predlagateljic namreč odstopljenih lastnih sredstev ni mogoče šteti za lastne vire v smislu 142. člena Ustave. Ker naj bi izpodbijana ureditev občinam odvzela neposredne lastne vire financiranja in ker občine ne morejo vplivati na izračun primerne porabe ter izračun glavarine oziroma višino odstopljenih lastnih virov, je po mnenju predlagateljic protiuustavno poseženo v njihovo finančno avtonomijo, ki zagotavlja materialno podlago za samoupravno delovanje lokalnih skupnosti ter njihovo neodvisnost v razmerju do države. Načinu izračuna primerne porabe pa očitajo, da ne upošteva v zadostni meri lastnosti in potreb posameznih lokalnih skupnosti.

5. Predlagateljice izpodbijani ureditvi očitajo tudi to, da zakon nima kriterijev in meril za določanje sredstev za sofinanciranje investicij v občinah. Ker določbe 21., 23. in 24. člena po mnenju predlagateljic teh kriterijev ne vsebujejo, naj bi to dopuščalo arbitrarnost in diskrecijo izvršilne veje oblasti, lokalne skupnosti pa postavilo v njej podrejeni in odvisni položaj. Člen 24 ZFO-1 naj bi bil tudi v nasprotju s šestim odstavkom 9. člena MEELS, ki med drugim določa, da naj subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov.

6. Prva predlagateljica (Mestna občina Ljubljana) v zahtevi glede na 10. člen Ustave opozarja tudi na poseben status Ljubljane kot glavnega mesta ter na posebne naloge, ki izvirajo iz tega statusa. Opozarja na to, da zakon nima določb, ki bi točno opredeljevale obseg financiranja oziroma sofinanciranja države pri izvajanju nalog glavnega mesta. Zaradi zmanjšanja sredstev za financiranje primerne porabe po ZFO-1 naj bi bilo poseženo tudi v položaj glavnega mesta.

7. Predlagateljice so na javni obravnavi zatrjevale še neskladje drugega odstavka 11. člena ZFO-1 z Ustavo. Menijo, da je ureditev, ki Vladi omogoča, da z uredbo določa tako metodologijo kakor tudi naloge, ki so podlaga za obračun in višino sredstev, ki jih občina prejme, v neskladju z načelom pravne varnosti (2. člen Ustave) ter z legalitetnim načelom (drugi odstavek 120. člena Ustave), saj občine postavlja v odvisnost od vsakokratne izvršilne veje oblasti.

8. Državni zbor v odgovoru zatrjuje, da izpodbijana ureditev ni v neskladju z Ustavo. Navaja, da se po zakonu odstopljeni prihodki državnega proračuna štejejo za lastne virov. Med lastnimi viri, ki so neposredni prihodek občinskega proračuna, in odstopljenimi lastnimi viri naj bi bila edina razlika ta, da so odstopljeni viri tisti primarni prihodek državnega proračuna, katerega del se odstopi občinam. Sama delitev virov po pripadnosti državnemu ali občinskemu proračunu ne ukinja davčnih virov kot samostojnih lastnih virov financiranja občin, zato sama po sebi ne more vplivati na izvrševanje lokalne samouprave. Meni, da predlagateljice zgolj z argumentom, da jim izpodbijana ureditev odvzema znaten del sredstev za financiranje njihovih nalog, ne izkazujejo zatrjevanega neskladja 11., 12., 13. in 14. člena ZFO-1 z Ustavo. Ugotavlja, da so po izračunih Ministrstva za finance predlagateljice med tistimi občinami, katerih prihodki presegajo za njihovo občino ugotovljeni obseg primerne porabe, kar naj bi pomenilo, da so finančni viri predlagateljic sorazmerni nalogam, ki jih morajo opravljati, in zato ustrezni, čeprav manjši od pričakovanih. Navaja tudi, da izračuni kažejo povečano stopnjo lastnega financiranja občin, torej povečano stopnjo finančne samostojnosti občin, kot je bila v prejšnjem zakonu. Državni zbor pritrjuje očitku, da v izpodbijanih določbah 21., 22. in 24. člena ZFO-1 niso določeni kriteriji za sofinanciranje investicij v občinah, vendar pa po njegovem mnenju to ne pomeni, da gre za neurejenost področja na zakonski ravni. Merila naj bi bila ugotovljiva z razlago drugega odstavka 22. člena ZFO-1. Ta določa, da veljajo merila predpisov, ki urejajo sofinanciranje investicij iz državnega proračuna, kar pomeni, da so ta merila ugotovljiva na podlagi razlage zakonskih določb. Glede zatrjevanega neskladja drugega odstavka 11. člena z Ustavo je Državni zbor na javni obravnavi oporekal trditvi, da sta navedena člena v nasprotju z načelom legalitete. Po mnenju Državnega zbora ZFO-1 v 11. členu podrobno našteva naloge oziroma področja dela občin, ki se upoštevajo pri izračunu primerne porabe.

9. Tudi Vlada meni, da so očitki predlagateljic neutemeljeni. ZFO-1 naj bi zagotavljal sorazmernost virov financiranja z nalogami občine, krepil finančno avtonomijo lokalne samouprave in zmanjševal odvisnost od državnega proračuna. Državljanom naj bi zagotavljal enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov. Navaja, da ugotovitev primerne obsega potrebnih sredstev, s katerimi je to financiranje zagotovljeno enakopravno za vse občine in njihove prebivalce, temelji na oceni stroškov in je izraženo v povprečnini, to je primernih stroških na prebivalca v državi. Nadalje navaja, da je v postopek določanja višine povprečnine za posamezno proračunsko leto vgrajen dogovor med reprezentativnim združenjem občin in Vlado o morebitnih novih nalogah občin v prihodnjem obdobju ter o višini povprečnine. Pri

izračunu primerne porabe v skladu s povprečnino so upoštevane razlike med občinami, ki se nanašajo na njene prebivalce in območje.

10. Vlada tudi navaja, da bi zgolj povečevanje odstotka dohodnine, namenjene občinam, nesorazmernost virov financiranja glede na stroške le povečevalo. Meni, da novi način razporeditve prihodkov iz dohodnine v celoti uveljavlja določbo petega odstavka 9. člena MELLŠ, to je zagotovitev finančne izravnave ali drugih ustreznih ukrepov za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena finančno šibkejših lokalnih skupnosti. Novi način razporeditve dohodnine naj bi tako zagotavljal stabilen občinski vir, skladen z gibanjem stroškov občinskih nalog. Občine z njim razpolagajo samostojno. Občine naj bi primerno porabo v celoti financirale s prihodki iz dohodnine. Navaja tudi, da Zakon ne posega v lastne vire, ki so "neposreden" prihodek občinskega proračuna, zato naj bi zagotavljal popolno finančno avtonomijo občin pri financiranju tistih nalog ali projektov in programov, ki jih občine avtonomno določijo s svojimi predpisi in odločitvami. Samostojnost pri odločanju o porabi sredstev občinskega proračuna je zagotovljena tudi pri financiranju primerne porabe občin. Le v prehodnem obdobju naj bi se lastni viri, ki so neposreden prihodek občinskega proračuna, v ustreznih odstotkih v ta namen še upoštevali. Njihov delež se bo postopno zmanjševal, po izteku prehodnega obdobja pa bodo občine primerno porabo v celoti financirale s prihodki od dohodnine, kar posledično pomeni, da bo delež prihodka iz tega naslova do leta 2012 realno naraščal. Navaja, da je sofinanciranje investicij iz državnega proračuna glede na prejšnjo ureditev bistveno spremenjeno. Vgrajeni so ukrepi za spodbujanje skladnejšega razvoja. Pri sofinanciranju naj bi šlo za izvrševanje državnega proračuna, za kar so odgovorni Vlada in ministrstva. Zato naj bi predpis ministra določil kriterije za sofinanciranje investicij na posameznem področju, pri tem pa naj bi bila obvezno upoštevana stopnja razvitosti občine. Vlada poudarja, da dodeljevanje sredstev sofinanciranja torej temelji na predpisanih merilih in da naj ne bi bilo prepuščeno trenutni odločitvi. Razlikovanje občin glede na indeks razvojne ogroženosti pa naj bi bilo utemeljeno in v skladu z namenom sofinanciranja.

B. – I.

11. Občina lahko na podlagi 91. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 100/05 – ur. p. b., 60/07 – v nadaljevanju ZLS) vložijo zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države, če ti posegajo v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti. Ker nova zakonska ureditev financiranja občin predlagateljicam povzroči znižanje višine lastnih sredstev za financiranje primerne porabe glede na prej veljavni ZFO, je procesna predpostavka iz 91. člena ZLS za vložitev zahteve podana.

12. Prva predlagateljica (Mestna občina Ljubljana) opozarja v zahtevi tudi na svoj posebni položaj, ki ga ima kot glavno mesto (10. člen Ustave), ter na probleme, ki jih ima v zvezi s financiranjem nalog glavnega mesta. Naloge glavnega mesta ter podlaga za financiranje teh nalog so predmet Zakona o glavnem mestu (Uradni list RS, št. 22/04 – v nadaljevanju ZGMRS). Ker prva predlagateljica v svoji zahtevi ne izpodbija ZGMRS, vprašanje financiranja nalog glavnega mesta pa neposredno ne posega na področje financiranja in izvrševanja nalog lokalne samouprave, Ustavno sodišče očitkov Mestne občine Ljubljana glede financiranja nalog glavnega mesta ni presojalo.

13. Ustavno sodišče je 31. 5. 2007 opravilo javno obravnavo.

B. – II.

14. V 9. členu Ustave je določeno, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Ta zagotavlja prebivalcem lokalnih skupnosti, da sami upravljajo z lokalnimi zadevami na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti. Gre za obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva, ki živi na določenem območju. V Sloveniji je samoupravni položaj lokalnim skupnostim zagotovljen na ustavni ravni, kar pomeni, da jim ga zakonodajalec ne more odvzeti ali ga ogrožati. Ustava določa, da prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen Ustave). Iz ustavne opredelitve občine pa izhaja zahteva, naj bo občina sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev (prvi odstavek 140. člena Ustave). To pomeni, da sta za opravljanje lokalnih zadev neogibno potrebni tudi finančna sposobnost in avtonomnost občine.

15. Ustava v prvem stavku 142. člena določa, da se občina financira iz lastnih virov. Eden od temeljnih pogojev za uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave je tako v zagotavljanju zadostnih lastnih finančnih virov za financiranje izvirnih pristojnosti občin, tj. tistih, ki jih občina določi s svojimi akti neposredno na podlagi svojega ustavnega položaja, in tistih, ki jih kot pristojnost občine določajo zakoni. S tem se zagotavljata predvsem izvrševanje oblasti na nižjih ravneh v skladu z naravo nalog po načelu subsidiarnosti in uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave. Zato je od zadostnih finančnih virov posledično odvisna tudi stopnja avtonomnosti lokalne skupnosti, s tem pa tudi njene samoupravnosti.

16. MEELS v 9. členu vsebuje osem načel, ki jih morajo države pogodbenice spoštovati pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti. Tako določa, da so lokalne skupnosti upravičene do lastnih finančnih virov, s katerimi prosto razpolagajo v okviru svojih pooblastil, da morajo biti finančni viri v sorazmerju z nalogami, ki jih določata Ustava in zakon, da naj vsaj del sredstev izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino določijo same lokalne skupnosti v okviru zakona, da naj bodo finančni sistemi raznovrstni in prilagodljivi, da lahko sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnano ali druge ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov. To pa ne sme zmanjšati svobodnega odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog. Določa tudi, da je lokalne oblasti treba vprašati za mnenje, na kakšen način naj se jim prerazporejeni viri dodelijo. Subvencije oziroma dotacije pa naj ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov.

17. Ustavni položaj omogoča lokalni samoupravi avtonomnost oziroma neodvisnost tudi v razmerju do države. Konkretni položaj in okviri avtonomije lokalne samouprave so opredeljeni z zakoni. V okviru svoje zakonodajne funkcije država sprejema predpise, ki urejajo področje lokalne samouprave, in v tem okviru predpise, ki urejajo financiranje lokalnih skupnosti. Ustava v drugem stavku 147. člena določa, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon. Lokalne skupnosti so torej pri predpisovanju davkov vedno omejene z zakonskimi okviri, ki jih določi država. Pravice lokalnih skupnosti, ki se nanašajo na njihovo materialno podlago za uresničevanje lokalne samouprave, so vedno izvedene iz sprejetih zakonov oziroma

neposredno iz Ustave.¹ Vendar je zakonodajalčeva dolžnost urediti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo. Pri določanju materialne podlage mora zakonodajalec izhajati iz 142. člena Ustave, obseg materialne podlage pa mora ustrezati nalogam, ki naj bi jih občina opravljala v okviru svojega delokroga. Med prihodki posamezne občine ter med ustavnimi in zakonskimi nalogami, ki naj bi jih izvajala občina, mora obstajati ustrezno razmerje, ki ga zahteva tudi načelo sorazmernosti iz 9. člena MELLLS. Sistem financiranja občin mora občinam zagotavljati takšen obseg sredstev, za kolikšnega je zakonodajalec opredelil, da lahko občina z njim zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog (tako v odločbi št. U-I-82/96 z dne 17. 4. 1997, Uradni list RS, št. 35/97 in OdlUS VI, 52 in odločbi št. U-I-43/99 z dne 10. 6. 1999, Uradni list RS, št. 59/99 in OdlUS VII, 146). Zakonodajalec mora presojo kriterija primernosti določenega sistema financiranja lokalnih skupnosti opreti na značilnosti "abstraktne" občine in ne na posamezno občino, in sicer tako, da bo sistem ustrezal večini občin.²

18. Ustava v prvem stavku 142. člena določa, da se občine financirajo iz lastnih virov, tistim občinam, ki zaradi gospodarsko slabše razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa država zagotovi dodatna sredstva v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili (drugi stavek 142. člena Ustave). MELLLS v 9. členu kot finančni vir lokalnih skupnosti predvideva poleg lastnih tudi prerazporejene vire (6. točka tega člena). Tega 142. člen Ustave ne predvideva in je v tem pogledu strožji od MEELS. Dodatna sredstva, ki jih zagotavlja država, so torej v skladu z Ustavo namenjena samo gospodarsko slabše razvitim občinam, ki z lastnimi viri finančnega bremena, povezanega z opravljanjem njihovih nalog, ne bi zmoгле.

19. V zahtevi predlagateljice izpostavljajo tri ustavnopravna vprašanja. Prvo je vsebovano v trditvi predlagateljic, da nov model financiranja občin po ZFO-1 predlagateljicam jemlje znaten del sredstev, do katerih so bile upravičene po prej veljavnem sistemu (po ZFO), in jih prerazporeja v druge občine. To naj bi zmanjševalo avtonomijo predlagateljic na finančnem področju in posledično tudi na drugih področjih ter protiustavno poseglo v pravico do uresničevanja lokalne samouprave, ki jo zagotavlja 138. člen Ustave. Novi sistem naj bi v nasprotju s 142. členom Ustave ukinjal davčne vire kot samostojen lasten vir financiranja občin. Pri ugotavljanju višine primerne porabe naj ne bi v zadostni meri upošteval lastnosti, potreb in razvojnih programov posameznih občin, na višino izračuna primerne porabe kakor tudi glavarine³ pa naj občine ne bi imele nobenega vpliva. Drugo vprašanje, ki ga izpostavljajo predlagateljice, se nanaša na prehodno obdobje, ki naj bi v nasprotju z načelom pravne države nesorazmerno

¹ ZLS v drugem odstavku 21. člena primeroma določa izvirne naloge občin. Te so konkretno določene kot občinske naloge oziroma pristojnosti z ZLS in z drugimi zakoni ter s statuti in z drugimi občinskimi splošnimi akti in se financirajo iz virov, določenih v zakonu, ki ureja financiranje občin. Če ti viri ne bi zadoščali za pokritje stroškov financiranja z zakoni določenih nalog posamezne občine (njene primerne porabe), sistem financiranja občin določa, da se razlika pokrije iz državnega proračuna. Poleg navedenih virov pa lahko zakonodajalec s posebnimi zakoni uzakoni še dodatne vire financiranja občin oziroma lahko v skladu s 147. členom Ustave določi pogoje, pod katerimi jih lahko občine kot lokalne skupnosti predpišejo same (glej odločbo št. U-I-40/97 z dne 21. 5. 1998, Uradni list RS, št. 45/98 in OdlUS VII, 89).

² Glej tudi odločbo št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (Uradni list RS, št. 44/96 in OdlUS V, 118).

³ Glavarina je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe občin (5. točka 2. člena ZFO-1). Odstopljeni državni davki so lahko davek na dodano vrednost, dohodnina, davek od dohodkov pravnih oseb, trošarine itd. Glavarina, pomnožena s številom prebivalcev občine in korigirana z indeksom raznolikosti občine, je prihodek občine iz naslova prihodkov državnega proračuna.

oteževalo postopen prehod na novo sistemsko ureditev. Tretje vprašanje pa se nanaša na to, da zakon nima zakonskih kriterijev za sofinanciranje investicij, kar naj bi občine postavljalo v odvisen položaj od izvršilne veje oblasti.

20. Vlada v gradivu k predlogu ZFO-1 uvodoma navaja okoliščine, iz katerih je izhajala pri pripravi novega modela financiranja občin. Navaja, da po prejšnjem sistemu z zakonom določena primerna poraba na prebivalca ni upoštevala primerne višine sredstev, s katerimi lahko občina zagotovi financiranje lokalnih zadev javnega pomena, da je prihajalo do velikega nesorazmerja v strukturi tako lastnih prihodkov kakor tudi stroškov na prebivalca v posameznih občinah in s tem povezane višine izračunane primerne porabe. Zaradi tega nesorazmerja je velika večina občin pred spremembo sistema njihovega financiranja potrebovala finančno izravnavo za financiranje primerne porabe, kar je občine postavljalo v položaj odvisnosti od države; ta je posledično vplival na stopnjo občinske finančne in politične avtonomije, hkrati pa onemogočal izvajanje razvojnih funkcij občin. Občine, ki so prejemale finančno izravnavo, niso uporabljale vseh zakonskih možnosti za uvedbo davkov ali drugih javnih dajatev in so svoj razvoj v celoti financirale s sredstvi, ki so jih prejemale iz državnega proračuna. Občine so si tudi prizadevale zmanjšati delež lastnih prihodkov za financiranje primerne porabe, saj so na ta način povečale delež državne finančne izravnave. Na drugi strani pa občine (med njimi tudi Mestna občina Ljubljana, Občina Trzin in Občina Šempeter – Vrtojba), ki so ustvarile presežke lastnih sredstev za financiranje primerne porabe, teh niso prenašale v državni proračun, temveč so presežki sredstev ostajali njim.

Presoja skladnosti 8., 12., 13. in 14. člena ZFO-1 z Ustavo

21. Ustavno sodišče je najprej presojalo očitok predlagateljic, po katerem odstopljenih virov iz 8. člena ZFO-1 ni mogoče šteti za lastne vire v smislu 142. člena Ustave. Po izpodbijanem 8. členu ZFO-1 so viri financiranja primerne porabe tudi prihodki iz dohodnine in drugih davkov, ki so v skladu z zakonom prihodek državnega proračuna, in sicer za posamezno proračunsko leto v višini skupne primerne porabe občin. Z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, se določijo davki in obseg prihodkov iz davkov, ki se odstopijo občinam v višini njihove skupne primerne porabe. Ti prihodki pa se na podlagi tretjega odstavka 8. člena ZFO-1 štejejo za lastne vire.

22. S tem, ko je zakonodajalec v tretjem odstavku 8. člena ZFO-1 določil, da odstopljeni viri štejejo za lastna sredstva občin, je očitno izhajal iz dejstva, da gre za sredstva državnega proračuna. Glede na to je treba presoditi, ali se sredstva iz dohodnine in drugih davkov, ki se zberejo v državnem proračunu in razdelijo občinam na podlagi zakonsko določenih kriterijev, neodvisno od tega, koliko teh sredstev izvira z območja posamezne občine, lahko štejejo za lastne vire občin v smislu 142. člena Ustave.

23. Prvi stavek 142. člena Ustave, ki določa, da se občina financira iz lastnih virov, pomeni pravilo pri financiranju občin, ki ga mora zakonodajalec upoštevati tudi pri vsakokratnem oblikovanju sistema njihovega financiranja. Drugi stavek istega člena Ustave, ki določa, da občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva, je v skladu z Ustavo mišljen kot izjema v sistemu financiranja občin. Sistem financiranja občin mora torej občinam zagotavljati takšen obseg sredstev, za kakršnega je zakonodajalec opredelil, da lahko občina z njim zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog. To zahteva tudi načelo

sorazmernosti iz 2. točke 9. člena MEELS. Torej je tudi določitev oziroma opredelitev obsega primerne porabe (z zakonom določenih nalog občin) dolžnost in pravica države, vendar zakonska ureditev njenega financiranja države ne sme postaviti v dominanten (prevladujoč) položaj nasproti občinam.

24. Ustavna zahteva, da se občine financirajo iz lastnih sredstev (prvi stavek 142. člena Ustave) pri ustanavljanju občin ni bila v ospredju. Posledica tega je bila, da večina občin v prej veljavnem sistemu financiranja po ZFO ni ustvarjala in zagotavljala zadostnih lastnih virov za financiranje primerne porabe in je za njihovo delovanje morala v pretežni meri skrbeti država. Zagotavljanje dodatnih sredstev iz naslova finančne izravnave na podlagi drugega stavka 142. člena Ustave je v sistemu financiranja po ZFO dejansko postalo pravilo. Dosedanja ureditev financiranja občin po ZFO tako večini obstoječih občin ni zagotavljala tistega obsega lastnih sredstev v smislu prvega stavka 142. člena Ustave, za katerega je zakonodajalec opredelil, da lahko občina z njim zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog. Ob obstoječi teritorialni razdrobljenosti občin, ki pri večjem številu občin zaradi slabših prihodkovnih zmožnosti vodi k nezmožnosti samofinanciranja, ter ob upoštevanju ustavne zahteve po financiranju občin iz lastnih virov (v smislu prvega stavka 142. člena Ustave) je razumna aktivnejša vloga države tudi pri določanju ustrežnejšega obsega sredstev za financiranje primerne porabe, vendar morajo predvideni ukrepi države ostati v mejah, ki jih dopušča 142. člen Ustave.

25. Ustavno sodišče je v primeru presoje finančne avtonomije občine in funkcije finančne izravnave pri uresničevanju tega načela zavzelo stališče, da je občina za uresničevanje lokalne samouprave predvsem 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). Ta potencialna finančna moč so posamezne ne uvedene, a na podlagi Ustave in zakona možne dajatve. Če posamezna občina ne izkoristi vseh svojih možnosti za črpanje finančnih sredstev (način financiranja, ki ga uvede in predpiše občina, je tudi najučinkovitejši), gre pri finančni izravnavi brez kakršnih koli meril in omejitev le za pritisk na povečanje obsega solidarnosti prebivalcev drugih občin (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-43/99 z dne 10. 6. 1999, Uradni list RS, št. 59/99 in OdlUS VIII, 146, obrazložitev, točka 25). Ustavno sodišče je torej poudarilo odgovornost občin za uresničevanje njihovih nalog.

26. Tako iz 142. člena Ustave, ki je jasen in nedvoumen, kot iz ustavnosodne presoje izhaja, da mora imeti občina s svojim aktivnim ravnanjem možnost vplivati na lastne finančne vire. O vidiku aktivnosti občine v razmerju do lastnih finančnih virov priča tudi gradivo za sprejemanje Ustave.⁴ V obrazložitvi je bilo navedeno, da je občina finančno samostojna, saj se financira z lastnimi dohodki; slabše gospodarsko razvitim občinam, ki ne morejo ustvarjati zadostnih sredstev, pa bi bila država v skladu z zakonom dolžna zagotavljati dodatna sredstva.

27. Glede na tako ustavno ureditev financiranja občin mora zakonodajalec občinam najprej neposredno in primarno zagotoviti dovolj obsežne lastne vire za pridobivanje

⁴ Poročevalec DZ, št. 17/90, str. 13 in 23, ter št. 30/91, str. 9 in 18.

sredstev za financiranje svojih nalog. Lastni viri občin naj bi bili z občino v neposrednem razmerju. Zakon bi moral torej določiti občino kot upravičenko neposredno na posameznem viru, npr. davku, četudi bi ga, tehnično gledano, pobirala država. Odstopljeni vir po ZFO-1, ki ga polnijo prerazporejena sredstva državnega proračuna, ne vsebuje neposrednih upravičenj občine do virov sredstev. Zato tak odstopljeni vir prav tako povzroča odvisnost občine od države in ne uresničuje njene odgovornosti za zagotavljanje lokalne samouprave in za zagotavljanje za to potrebnih sredstev. Iz navedb Vlade izhaja, da se je tem vidikom država želela izogniti. Vendar je država dolžna zagotoviti tak sistem financiranja občin, ki bo zagotavljal, da prebivalci občine lahko uresničujejo lokalno samoupravo, hkrati pa upošteval, da je za uresničevanje lokalne samouprave odgovorna predvsem občina sama.

28. Ureditev, po kateri so občinam iz državnega proračuna zagotovljena sredstva za izvajanje z zakoni določenih nalog občin v celoti in ki le štejejo kot lastni vir občin ter se po ZFO-1 v ta namen primarna lastna sredstva občin sploh ne uporabljajo, postavlja občine v pasiven položaj pri uresničevanju lokalne samouprave na svojem območju. Na tako ugotovitev ne more vplivati niti dejstvo, da ZFO-1 ne določa namena porabe odstopljenih finančnih sredstev, s katerimi lahko občine prosto (avtonomno) razpolagajo in jih lahko uporabijo tudi za financiranje tistih nalog, ki kot izvirne naloge občin niso določene z zakonom. Odstopljeni viri namreč niso tisti viri, ki jih občina ustvari sama, in jih zato ni mogoče šteti za lastna sredstva občin. Na kriterije dodelitve odstopljenih sredstev občine niti ne morejo vplivati, razen kolikor gre za dodatne naloge in za višino povprečnine v naslednjem proračunskem letu (drugi odstavek 12. člena ZFO-1). Tak sistem ustvarja pretežno odvisnost občin od sredstev državnega proračuna, kar ni v skladu z zahtevo po finančni avtonomiji občin, ki izhaja iz 142. člena Ustave, ter z zahtevo po funkcionalni samostojnosti občin, ki izhaja iz 140. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da je 8. člen ZFO-1 v neskladju z navedenima določbama Ustave.

29. Člen 14 ZFO-1, ki opredeljuje glavarino in metodo za izračun prihodka posamezne občine iz naslova glavarine, podrobneje opredeljuje način izvajanja 8. člena ZFO-1 ter s tem način odstopanja sredstev državnega proračuna iz dohodnine občinam za financiranje primerne porabe. Ker 14. člen ZFO-1 določa le način razporejanja (in prerazporejanja) odstopljenih državnih sredstev iz 8. člena ZFO-1, je posledično zaradi ugotovitve neskladja 8. člena ZFO-1 s 142. členom Ustave tudi sam v neskladju s 142. členom Ustave.

30. Ugotovljena neskladja z Ustavo pa ne pomenijo, da na financiranje občin druga ustavna načela nimajo vpliva. Glede na načelo socialne države iz 2. člena in tudi glede na načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave je treba vsem prebivalcem, ne glede na to, v kateri občini prebivajo, zagotoviti dobrine, ki pomenijo njihove ustavne in zakonske pravice in jih izvajajo občine. V ta namen zakonodajalec celo mora uporabiti ukrepe, ki korigirajo objektivne razlike med občinami.

31. Zato navedbe predlagateljic, da bi moral sistem financiranja občin upoštevati različen prispevek prebivalcev posameznih občin, same po sebi ne zadostujejo za utemeljitev neskladja z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Pri finančno-materialni sestavini lokalne samouprave ne gre le za pravico do lastnih virov občin, temveč tudi za uresničevanje načela solidarnosti do razvojno šibkejših občin. Iz načela enakosti pred zakonom med drugim izhaja tudi zahteva, da so vsakomur zagotovljene enake

človekove pravice in temeljne svoboščine ne glede na njegovo gmotno stanje in družbeni položaj. Gmotno stanje ali družbeni položaj posameznika, ob drugih osebnih okoliščinah, ne smeta biti podlaga za razlikovanje pri uresničevanju človekovih pravic. To pomeni, da imajo vsi državljani, ne glede na njihov gmotni položaj oziroma prispevek v državni oziroma občinski proračun, enake pravice pri uresničevanju lokalne samouprave ter pravico do enakega obsega in kvalitete storitev, ki jih morajo občine nuditi lokalnemu prebivalstvu pri izvrševanju svojih izvirnih zakonskih nalog. Načelo prispevanja posameznika glede na njegovo premoženjsko stanje oziroma gmotni položaj (ki pomeni, da tisti, ki imajo višje prihodke oziroma dohodke, plačujejo tudi višje davke oziroma druge javne dajatve), je tako vgrajeno že v sam sistem pobiranja davkov, ki so najpomembnejši vir tudi za financiranje občin. S tem se med prebivalci Slovenije zagotavlja solidarnost, ki izhaja iz načela socialne države (2. člen Ustave), načelo enakosti pred zakonom pa je treba upoštevati predvsem z vidika prebivalcev v občinah.

32. Zato zakonsko urejanje prerazporejanja lastnih sredstev med posameznimi občinami v primeru ustvarjenih presežkov lastnih virov nad izračunano primerno porabo ne pomeni protiustavnega posega v finančno avtonomijo občin, saj se s tem zagotavlja materialna podlaga za solidarnost med občinami in njihovimi prebivalci pri zagotavljanju obveznih nalog občin. Vendar pa je treba pri lastnih virih občin zagotoviti neposredno povezavo med občino in virom. Sredstva, ki bi presegala višino sredstev za primerno porabo posamezne občine, bi kot lasten vir občin morala pomeniti materialno podlago za solidarnost in za zagotavljanje enakosti med občinami in njihovimi prebivalci. Ker pa lahko glede na tretji odstavek 14. člena ZFO-1 država v primeru ugotovljenega presežka nad izračunano primerno porabo neomejeno razpolaga tudi s sredstvi, zbranimi iz naslova zmanjšanih odstopljenih virov, je tudi v tem pogledu 14. člen ZFO-1 v neskladju s 142. členom Ustave.

33. Ker je ureditev financiranja občin celovit in obsežen sistem in ker bi morebitna razveljavitev katere od med seboj povezanih določb pomenila, da sistem financiranja občin ne bi deloval, Ustavno sodišče 8. in 14. člena ZFO-1 ni razveljavilo, temveč je ugotovilo njuno neskladje z Ustavo. Ker gre za zahtevna vprašanja financiranja celotne javne porabe, je zakonodajalcu določilo enoletni rok za odpravo ugotovljenih neskladnosti z Ustavo.

34. Zatrjevanje neskladja 12. in 13. člena ZFO-1 z 2., s 14., s 138. in s 142. členom Ustave predlagateljice opirajo na argument, da način izračuna primerne porabe po formuli iz ZFO-1 ne upošteva v zadostni meri lastnosti in potreb posameznih lokalnih skupnosti. Teh očitkov predlagateljice ne utemeljijo podrobneje, zato jih Ustavno sodišče s tega vidika ni moglo preizkusiti. Ustavno spornost izpodbijane ureditve, ki poleg 8. in 14. člena ZFO-1 izhaja tudi iz 12. in 13. člena ZFO-1, predlagateljice utemeljujejo z zatrjevanim zmanjšanjem višine lastnih sredstev za financiranje primerne porabe v primerjavi s sistemom, ki je veljal pred uveljavitvijo ZFO-1.⁵

35. Ustava v 138. členu določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Eden od temeljnih pogojev za uresničevanje lokalne samouprave je v zagotavljanju zadostnih lastnih finančnih virov za financiranje izvirnih pristojnosti občin, kar občini zagotavlja finančno avtonomijo. Optimalen model financiranja lokalnih skupnosti teži k zagotavljanju takšne vertikalne davčne strukture, ki

⁵ To še posebej velja za mestne občine, ki so imele prej poseben (višji) koeficient za izračun primerne porabe.

bi občinam brez premeščanja sredstev iz državnega proračuna omogočal v celoti pokrivati svoje potrebe.

36. Sprememba sistema financiranja občin, ki ima poleg pozitivnih učinkov za posamezne občine tudi negativne finančne posledice, ki se glede na prej veljavno ureditev kažejo v znižanju lastnih sredstev za financiranje primerne porabe iz naslova dohodnine, sama po sebi ne pomeni protiuustavnega posega v ustavno zagotovljene pravice s področja lokalne samouprave. Zato sama okoliščina, da so nekatere občine (med njimi tudi predlagateljice) na podlagi izpodbijanih določb ZFO-1 upravičene do nižjega zneska sredstev za financiranje primerne porabe kot po prej veljavnem sistemu, sama po sebi še ne pomeni protiuustavnega posega v finančno avtonomijo lokalnih skupnosti (142. člen Ustave) ter nezmožnosti za izvrševanje lokalne samouprave (138. člen Ustave).⁶ Za občine, ki po prej veljavnem ZFO niso bile odvisne od sredstev finančne izravnave in so celo ustvarjale presežek sredstev nad ugotovljeno primerno porabo, bi bilo z vidika načela sorazmernosti med viri in nalogami občin lahko sporno le zmanjševanje obsega lastnih virov za financiranje primerne porabe v tolikšni meri, da bi morale manjkajoča sredstva za izvajanje ustavnih in zakonskih nalog po novem sistemu financiranja občin nadomestiti s sredstvi finančne izravnave iz državnega proračuna. Eno od načel MEELS je tudi načelo sorazmernosti med viri sredstev in med nalogami lokalnih skupnosti (2. točka 9. člena MEELS). Vendar pa takšno zmanjšanje sredstev za financiranje primerne porabe pri predlagateljicah kakor tudi pri drugih občinah, ki po prej veljavnem sistemu financiranja občin po ZFO niso prejemale sredstev finančne izravnave, ni izkazano.⁷

37. Določba 142. člena Ustave pa ne daje podlage za trditev, da bi morala sredstva, namenjena financiranju primerne porabe (z zakonom določenih nalog občin), sama po sebi zagotavljati tudi financiranje razvojnih projektov občin, ki dvigujejo raven kakovosti življenja prebivalcev posamezne občine. Ustava v 142. členu zakonodajalcu le nalaga, naj uzakoni tak sistem financiranja občin, ki bo zagotovil dovolj lastnih davčnih virov in s tem podlago za dolgoročen razvoj posamezne občine. Glede na navedeno je neutemeljen očitek predlagateljic, da izpodbijana ureditev zaradi zmanjšanja lastnih sredstev za financiranje primerne porabe v neskladju s 142. členom Ustave posega v sredstva predlagateljic namenjena njihovem razvoju. Posledično je neutemeljen tudi očitek, da v nasprotju s 138. členom Ustave krni izvrševanje lokalne samouprave.

38. Glede na povedano je Ustavno sodišče odločilo, da 12. in 13. člen ZFO-1 nista v neskladju z Ustavo.

Presoja 11. člena ZFO-1

⁶ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-165/00 z dne 5. 12. 2002 (Uradni list št. 119/02 in OdlUS XI, 247) tudi navedlo, "da nižji obseg sredstev za kritje primerne porabe ne pomeni nezmožnosti uresničevanja lokalne samouprave. Določba 142. člena Ustave ne pomeni podlage za zagotovitev več sredstev, kot jih je potrebnih za obseg primerne porabe, do katerega je občina upravičena."

⁷ Glej podatke o izračunih primerne porabe občin za leto 2007 ter izračunih skupnih prihodkov iz glavarine za leto 2007, ki so objavljeni na spletni strani Ministrstva za finance. Ti med drugim kažejo tudi to, da so se skupni prihodki občin predlagateljic sicer zmanjšali, vendar pa tudi za leto 2007 presegajo ugotovljeno višino primerne porabe.

39. Izpodbijani 11. člen ZFO-1 v prvem odstavku določa, da se za ugotovitev primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin upoštevajo stroški financiranja nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi svojih pristojnosti, določenih z zakoni za posamezna področja, zlasti pa stroški javnih služb in stroški za izvajanje javnih programov na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, primarnega zdravstvenega varstva, socialnega varstva, športa in kulture ter plačil za zdravstveno zavarovanje in drugih plačil v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna; stroški lokalnih gospodarskih javnih služb, urejanja občinske prometne infrastrukture, zagotavljanja varnosti prometa na občinskih cestah, požarnega varstva in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna; stroški urejanja prostora in varstva okolja, za katero je pristojna v skladu z zakonom; stroški plačil stanarin in stanovanjskih stroškov v obsegu, ki se v skladu z zakonom financirajo iz občinskega proračuna; stroški delovanja občinskih organov in opravljanja upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog ter nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb. V drugem odstavku 11. člen ZFO-1 nadalje določa, da Vlada z uredbo podrobneje določi naloge iz prejšnjega odstavka, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin, ter metodologijo za izračun povprečnine. Navedeno je po mnenju predlagateljic v nasprotju z zahtevo po jasnosti in določnosti pravnih norm kot enim od načel pravne države (2. člen Ustave) in z načelom legalitete (drugi odstavek 120. člena Ustave).

40. Zapoved jasnosti in določnosti predpisov kot eno od načel pravne države zahteva, da se pravna razmerja med državo in med pravnimi subjekti urejajo s splošnimi pravnimi normami tako, da je zanje delovanje države oziroma njenih organov vnaprej znano, pregledno in predvidljivo (primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995, Uradni list RS, št. 37/95 in OdlUS IV,51). Načelo vezanosti izvršilne oblasti na zakon (načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave) pa izključuje možnost, da bi izvršilna veja oblasti brez zakonskih okvirov samostojno urejala tudi vprašanja, ki sodijo v polje zakonodajalca.

41. Uredba je po svoji pravni naravi podzakonski predpis, ki ga lahko izda Vlada za izvrševanje zakonov in drugih predpisov, kar predpostavlja njeno vsebinsko vezanost na zakon. Uredba ne sme v vsebinskem smislu določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi.

42. Pri določanju metodologije za izračun povprečnine ter pri podrobnejši določitvi nalog iz prvega odstavka 11. člena ZFO-1 (katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin) gre za dopolnjevanje zakonske norme. To sodi v pristojnosti izvršilne veje oblasti in je v skladu z zakonom in Ustavo vse dotlej, dokler v zakon ne poseže tudi vsebinsko. Zato drugi odstavek 11. člena ZFO-1 zgolj zato, ker izvršilni oblasti prepušča, da z uredbo podrobneje določi naloge iz prvega odstavka 11. člena ZFO-1 ter določi metodologijo za izračun povprečnine, sam po sebi še ne narekuje ugotovitve neskladja izpodbijane določbe z načelom legalitete (drugi odstavek 120. člena Ustave). Ker pa prvi odstavek 11. člena ZFO-1 določa zgolj posamezna področja v pristojnosti občin, glede katerih se bodo naloge in stroški njihovega financiranja upoštevali pri ugotavljanju primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe, pri tem pa teh nalog vsebinsko določneje ne opredeli, uredbi iz drugega odstavka 11. člena ne daje zadostne, jasne in vsebinske zakonske podlage za določitev nalog, katerih stroški se upoštevajo, ter določitev metodologije za

izračun povprečnine. Zato je prvi odstavek 11. člena ZFO-1 v neskladju z načelom legalitete (drugi odstavek 120. člena Ustave).

43. Eden od temeljnih elementov samoupravnosti je poleg materialno-finančnega elementa tudi funkcionalni element. Ta priznava lokalnim skupnostim delovno področje nalog lokalnega ali regionalnega pomena, ki izražajo interese njihovih prebivalcev. Občine kot nosilke lokalne samouprave imajo glede na svoj samoupravni položaj pravico, da izrazijo mnenje, predstavijo svoja stališča in sodelujejo pri reševanju vseh tistih vprašanj, ki se nanašajo na uresničevanje lokalne samouprave.

44. ZLS v prvem odstavku 94. člena določa, da mora Državni zbor pred sprejemom zakonov in drugih predpisov, ki se v skladu z Ustavo nanašajo na koristi samoupravnih lokalnih skupnosti, pridobiti njihovo mnenje. Isti člen v drugem odstavku nadalje določa, da mora Vlada pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži Državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin. Tretji odstavek 94. člena ZLS pa še določa, da se drugi odstavek 94. člena ZLS smiselno uporablja tudi, kadar posamezen minister sprejema predpis iz svoje pristojnosti.

45. ZLS od zakonodajalca, Vlade in posameznih ministrstev tako zahteva, da je lokalnim skupnostim dana možnost sodelovanja pri pripravi in sprejemanju predpisov, ki se nanašajo na koristi lokalnih skupnosti, njihove pristojnosti, delovanje in njihovo financiranje. Načelo sodelovanja lokalnih skupnosti pa je določeno tudi v 9. členu MELL, ki zahteva, da so lokalne skupnosti na primeren način vprašane za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri.

46. Podlago za sodelovanje občin pri sprejemanju uredbe iz drugega odstavka 11. člena ZFO-1 tako daje ZLS v drugem in tretjem odstavku 94. člena. Vendar pa 94. člen ZLS, ki govori le o "zagotoviti ustreznega sodelovanja združenja občin" pri sprejemanju predpisov, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, določene ne opredeli načina sodelovanja lokalnih skupnosti pri urejanju vseh tistih vprašanj, ki sodijo v okvir izvrševanja lokalne samouprave. ZFO-1 ureja materialno podlago za izvrševanje lokalne samouprave. Pri urejanju tako pomembnega vprašanja, kot je financiranje občin, ki zagotavlja občinam finančno avtonomijo, ki je temeljni predpogoj njihove samoupravnosti, pa odsotnost določitve načina sodelovanja občine pri sprejemanju uredbe iz drugega odstavka 11. člena ZFO-1 lahko privede do izvotlitve pravice do sodelovanja občin ali njihovih reprezentativnih združenj iz 94. člena ZLS. Zato pomeni to, da zakon ne opredeli načina sodelovanja občin oziroma njihovih reprezentativnih združenj pri sprejemanju uredbe iz drugega odstavka 11. člena ZFO-1, s katero se podrobneje določajo naloge, katerih stroški se upoštevajo pri ugotovitvi primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin, neskladje z načelom lokalne samouprave iz 9. člena Ustave ter neskladje s pravico lokalnih skupnosti do uresničevanja lokalne samouprave iz 138. člena Ustave.

B. – III.

Presoja 38. člena prehodnih in končnih določb ZFO-1

47. Izpodbijani 38. člen ZFO-1 med vire za izračun glavarine v prehodnem obdobju vključuje tudi nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju NUSZ) in davčne prihodke občin (davek na dediščine in darila, davki na dobitke od klasičnih iger na srečo, davki na promet nepremičnin in upravne takse občinskih uprav) iz 21. člena ZFO. Tako je v prehodnem obdobju določeno nekajletno obvezno sofinanciranje nalog s področja primerne porabe iz naslova NUSZ in drugih davčnih prihodkov občin. Zaradi vključitve drugih neposrednih lastnih virov občin med vire za financiranje primerne porabe dobijo občine v prehodnem obdobju iz naslova virov, ki naj bi sicer služili v ta namen (dohodnina), manj sredstev, kot naj bi jih prejele po koncu prehodnega obdobja. Takrat naj bi bili dohodnina in drugi davki, ki so neposreden vir proračuna Republike Slovenije, (kot odstopljeni viri) edini vir, namenjen financiranju primerne porabe občin, vse druge neposredne lastne vire iz 6. in 7. člena ZFO-1 pa bi občine lahko porabile za naloge, ki bi jih določile same. To pomeni, da se bo šele po končanem prehodnem obdobju z nižjim odstotkom deleža lastnih prihodkov občin, ki se namenjajo za financiranje primerne porabe v prehodnem obdobju petih let, povečal delež odstopljenih prihodkov državnega proračuna za financiranje primerne porabe.

48. Glede na višino pobranega NUSZ ter drugih davčnih prihodkov po 21. členu ZFO v občinah v letih pred uveljavitvijo ZFO-1⁸ je treba ugotoviti, da tudi ta sredstva pomenijo pomemben delež sredstev občinskih proračunov. Zato povzroči upoštevanje teh virov v izračunu sredstev za primerno porabo v prehodnem obdobju za te občine (tudi za predlagateljice) še dodatno znižanje sredstev iz naslova glavarine (dohodnine) in s tem tudi dodatno zmanjšanje lastnih virov za financiranje nalog, ki so jih določile same.

49. Načelo varstva zaupanja v pravo, ki sodi med načela pravne države (2. člen Ustave), prizadetim osebam zagotavlja, da jim država njihovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, ki je utemeljen v prevladujočem in legitimnem javnem interesu (glej tudi določbo Ustavnega sodišča št. U-I-112/95 z dne 8. 5. 1997, Uradni list RS, št. 34/97 in OdlUS VI, 57). Načelo varstva zaupanja v pravo varuje tudi občine kot javnopravne subjekte, spoštovano pa mora biti tudi pri sprejemanju oziroma spreminjanju predpisov, ki se nanašajo na njihovo financiranje. V varovani pravni položaj v skladu z načelom zaupanja v pravo ne sodijo le že pridobljene pravice, temveč v določeni meri tudi pričakovane pravice. Četudi je poslabšanje pravnega položaja pravnih subjektov utemeljeno z razumnim oziroma s stvarnim razlogom, pa sprememba njihovega pravnega položaja ne sme biti v nasprotju z načelom sorazmernosti, ki je tudi eno od načel pravne države. Načelo sorazmernosti namreč prepoveduje čezmerne posege države v pravni položaj pravnih subjektov, četudi ti zasledujejo legitimen cilj, ki je stvarno upravičen.

50. Občine sprejemajo svoje razvojne cilje in usmeritve na podlagi planiranja ter pričakovanih razpoložljivih sredstev, do katerih so upravičene na podlagi veljavne zakonodaje. Občine se sicer ne morejo zanašati na to, da se predpisi, ki urejajo področje njihovega financiranja, ne bodo spremenili. Vendar pa bi moral zakonodajalec v primerih, ko nenadna sistemska sprememba povzroči občini večje zmanjšanje lastnih virov, ki so jih naslovniki upravičeno pričakovali na podlagi prej veljavnega sistema (ter temu prilagodili dolgoročnejshe odločitve), pri določitvi prehodnega obdobja upoštevati

⁸ Glej podatke, objavljene na spletni strani Ministrstva za finance.

tudi predpostavko dolgoročneje načrtovanih projektov, ki so se začeli izvajati pred spremembo zakonodaje.

51. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-203/93 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 18/95 in OdlUS IV, 6) med drugim navedlo, "da morajo biti redni viri financiranja javne porabe definirani v času priprave in sprejemanja proračunov Republike in občin in morajo ostati nespremenjeni v obdobju, za katerega je proračun sprejet. Taka vezanost zakonodajalca je predpogoj za zagotovitev pravne varnosti Republike, občin, nosilcev javnih funkcij in tretjih oseb, ki za izvajanje planiranih funkcij s temi subjekti sklepajo pravna razmerja." Ustavno sodišče je v navedeni odločbi tako poudarilo zahtevo, da mora zakonodajalec v zvezi s spreminjanjem virov financiranja javne porabe z vidika načela pravne varnosti upoštevati tudi že planirane projekte lokalnih skupnosti ter obseg razpoložljivih virov, do katerih so bile občine upravičene po veljavnih predpisih v času sprejemanja dolgoročno načrtovanih projektov.

52. Ureditev prehodnega obdobja, določenega v 38. členu ZFO-1, pa občinam, ob siceršnjem uravnoteženju višine odstopljenega vira prek glavarine, še dodatno zmanjšuje sredstva iz naslova glavarine za ustrezne deleže neposrednih lastnih virov, pri čemer je najvišji delež določen v začetku prehodnega obdobja. Posledično takšna ureditev lahko negativno vpliva in dodatno otežuje izvajanje že začelih projektov, ki se izvajajo tudi po spremembi sistema financiranja občin. Niti zakonodajalec niti Vlada ne navedeta razlogov za takšno ureditev prehodnega obdobja in ne pojasnita, ali je bilo (in kako) pri tem upoštevano načelo sorazmernosti posegov države v pravni položaj občin, pri katerih ima sprememba sistema zaradi prehodnega obdobja še dodatne negativne finančne posledice. Vendar ne glede na obstoj razlogov za takšno zmanjšanje sredstev Ustavno sodišče ugotavlja, da pri takšni ureditvi prehodnega obdobja ni razvidno, da bi zakonodajalec upošteval tudi planirane in že začete projekte občin v zvezi s pričakovanimi razpoložljivimi sredstvi, do katerih so bile upravičene na podlagi prej veljavne ureditve po ZFO. Zato je z izpodbijanim 38. členom ZFO-1 zakonodajalec v prehodnem obdobju posledično prekomerno posegel v lastne vire občin in s tem v neskladju z načelom zaupanja v pravo posegel v njihov pravni položaj. Zato je izpodbijana določba 38. člena ZFO-1 v neskladju z 2. členom Ustave.

53. Ustavno sodišče se je odločilo za ugotovitev neskladja 38. člena ZFO-1 z Ustavo, ker gre za zahtevna pravna vprašanja javnega financiranja, ki zahtevajo tudi ustrezno planiranje in usklajevanje med prihodki na eni strani in odhodki na drugi strani, in ker mora država z ustrezno notranjo usklajenostjo sistema javnega financiranja zagotoviti tudi podlage za financiranje občin. Tako bo imel zakonodajalec možnost, da, upoštevaje vse javne funkcije in dejavnosti, s proračunskimi predpisi prilagodi pravno ureditev javnih financ in v skladu z načelom varstva zaupanja v pravo zagotovi predlagateljicam skladno materialno podlago za izvrševanje nalog iz naslova primerne porabe, po možnosti že v naslednjem proračunskem obdobju.

Presoja 21., 23. in 24. člena ZFO-1

54. Predlagateljice izpodbijani ureditvi očitajo, da ne ureja kriterijev in meril za določanje sredstev za sofinanciranje investicij v občinah. ZFO-1 v 21. členu daje podlago za pridobivanje sredstev za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Člen 24 ZFO-1 pa vsebuje kriterije za določitev indeksa razvojne ogroženosti občine in za prednostno obravnavanje občin z višjim indeksom ogroženosti pri določanju obsega sredstev v zvezi z investicijami na razvojno ogroženih območjih. V čem naj bi bila nedoločena 21. in 24. člena ZFO-1, predlagateljice ne utemeljijo posebej, izpodbijana ureditev pa iz razlogov, ki jih navajajo, ni v neskladju z Ustavo. Zato je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

55. Iz navedb predlagateljic izhaja, da izpodbijajo to, da zakon ne vsebuje kriterijev in meril pri dodeljevanju sredstev za financiranje investicij oziroma dodeljevanju sredstev za druge namene (regionalne spodbude, spodbude ministrstev na področju dela idr.), katerim daje podlago 23. člen ZFO-1. Iz te določbe izhaja, da merila za dodeljevanje sredstev za sofinanciranje investicij iz 21. člena ZFO-1 določijo s pravilniki minister, pristojen za lokalno samoupravo, ter ministri, pristojni za posamezna področja. S pravilniki posamezni ministri določijo kriterije, podrobneje določijo namene porabe sredstev, upravičene stroške in pogoje za dodelitev sredstev.

56. Eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave med drugim zahteva, da so norme opredeljene jasno in določno tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja izvršilne veje oblasti in da nedvoumno ter dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. Pri ureditvi, ki se nanaša na javne dajatve, poleg tega pa se dotika še vprašanja razmerij med državo in občino na področju financiranja, je zahteva po jasnih in določenih normah posebnega pomena. Zato je ureditev, ki občinam v razmerju do države glede vprašanj, ki se nanašajo na njihovo financiranje ne zagotavlja jasnega pravnega položaja, v neskladju z 2. členom Ustave.

57. Izvršilna oblast (Vlada in upravni organi) lahko pravno deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona (drugi odstavek 120. člena Ustave) in ne na podlagi lastnih predpisov ali pa celo samo na podlagi lastne funkcije v sistemu delitve oblasti. Tako ureditev terja že načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) na zakonodajno, izvršilno in sodno. Izvršilni upravni organi nimajo pravice izdajati splošnih norm brez vsebinske podlage v zakonu. Načelo vezanosti izvršilne oblasti na zakon (drugi odstavek 120. člena Ustave) tako izključuje možnost, da bi izvršilna veja oblasti brez zakonskih okvirov samostojno urejala tudi vprašanja, ki se nanašajo na določitev kriterijev za sofinanciranje investicij v občinah. Kriteriji za dodeljevanje sredstev sofinanciranja investicij tako ne morejo biti prepuščeni zgolj izvršilni veji oblasti brez podlage v zakonu. Ker je zakonodajalec opustil določitev zakonske podlage za delo izvršilne oblasti, je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijani 23. člen ZFO-1 v neskladju z načelom legalitete (drugi odstavek 120. člena Ustave).⁹ Ker so bili izpolnjeni pogoji iz 48. člena

⁹ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-71/00 z dne 15. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 64/00 in OdlUS IX, 160) tudi navedlo, da 142. člen Ustave ne dopušča, da bi se dodatna sredstva za financiranje občin določala po načelih in merilih, ki ne bi bila določena z zakonom, temveč so prepuščena odločanju izvršilne veje oblasti.

Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS), je Ustavno sodišče o tem izdalo ugotovitveno odločbo.

C.

58. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, dr. Franc Grad, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno.

Predsednik
dr. Janez Čebulj