



Številka: U-I-192/17-17

Datum: 2. 6. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Občine Trbovlje, ki jo zastopa Odvetniška pisarna Mužina, Žvipelj in partnerji, d. o. o., Ljubljana, na seji 2. junija 2022

odločilo:

Člen 13 Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 71/17, 21/18 – popr. in 207/21) ni v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Občina Trbovlje je vložila zahtevo za oceno ustavnosti 13. člena Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO-1). Navaja, da vlaga zahtevo na podlagi prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Zatrjuje, da izpodbijana določba ključno vpliva na njene ustavne pravice, saj naj bi bila zaradi sistema primerne porabe občin, ki ga ureja 13. člen ZFO-1, ogrožena finančna sposobnost občine, da svojim prebivalcem kakovostno in primerljivo z drugimi občinami zagotavlja dobrine, ki jim omogočajo izvrševanje ustavnih in zakonskih pravic.

2. Predlagateljica podredno vlaga tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti iste zakonske določbe. Meni, da izkazuje neposredni pravni interes za presojo ustavnosti izpodbijane določbe. Z ugodno odločitvijo Ustavnega sodišča naj bi se izboljšal pravni položaj pobudnice. Zaradi nesorazmernega bremena pri zagotavljanju nalog, povezanih z izvajanjem socialnih storitev, ki ni upoštevano pri izračunu primerne porabe občine, naj bi bilo ogroženo izvajanje njenih drugih nalog.

3. Predlagateljica zatrjuje, da je 13. člen ZFO-1 v neskladju z načelom socialne države (2. člen Ustave) in načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), z določbama, ki urejata delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti (140. člen Ustave) in dohodke občin (142. člen Ustave), ter 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). Predlagateljica meni, da je formula iz 13. člena ZFO-1, ki opredeljuje primerno porabo občine, neustrezna z dveh vidikov, in sicer (1) naj ne bi upoštevala vseh objektivnih okoliščin, ki lahko vplivajo na višje finančne obremenitve občin pri izvrševanju njihovih nalog, in (2) naj ne bi ustrezno določala teže posamezne upoštevne objektivne okoliščine v formuli.

4. Formula naj bi upoštevala le štiri okoliščine, ki naj bi bile upoštevane za korekcijo objektivnih razlik med finančnimi potrebami občin (dolžina cest, površina občine, delež mladih in delež starejših prebivalcev). Po mnenju predlagateljice bi morala formula upoštevati tudi povezanost med socialno šibkim položajem prebivalcev posamezne občine in nujno višjimi finančnimi obremenitvami občine zaradi zagotavljanja socialnih storitev. Po mnenju predlagateljice bi bilo treba upoštevati, da je v občinah, ki imajo izrazito središčno mestno funkcijo, večja gostota prebivalstva. Zato imajo te občine večje izdatke zaradi socialnih transferjev. Predlagateljica navaja, da so zaradi visoke stopnje brezposelnosti njeni stroški za zagotavljanje temeljnih socialnih dobrin njenim občanom visoki. Formula iz 13. člena ZFO-1 naj bi poudarjala zgolj stroške, ki jih občine porabijo za opravljanje nalog, povezanih z zakoni s področja komunalnih storitev in prometa, naj pa ne bi upoštevala nalog, povezanih s predšolsko vzgojo in socialnim varstvom. Zato naj bi predlagateljici v primerjavi z drugimi občinami ostalo manj sredstev za opravljanje drugih nalog in tako naj bi svojim občanom zagotavljala manj kakovostne storitve. S tem naj bi bila v primerjavi z drugimi občinami postavljena v neenak položaj. Ker naj finančni viri lokalnih skupnosti ne bi bili v sorazmerju z nalogami, ki jih določajo Ustava in zakoni, naj bi bila podana tudi kršitev 9. člena MELLs. Obseg njenih nalog, ki so povezane s socialno šibkejšo strukturo njenih občanov, naj ne bi bil sorazmeren s finančnimi viri predlagateljice. Formula iz 13. člena ZFO-1 naj ne bi omogočala poprave učinkov neenake porazdelitve finančnih virov in finančnega bremena posameznih občin. Predlagateljica poudarja, da je povečevanje izdatkov občin povezano z demografskimi trendi. Pri tem posebej poudari stroške institucionalnega varstva odraslih in stroške vrtcev, na cene katerih naj predlagateljica ne bi imela nobenega vpliva. Pri tem se predlagateljica sklicuje na poročilo Računskega sodišča Pravilnost poslovanja občin v delu, ki se nanaša na dodeljevanje tekočih transferjev, iz katerega naj bi izhajalo, da so stroški občine odvisni od števila uporabnikov in dohodkov plačnikov, ki so povezani z gibanjem stopnje brezposelnosti. Računsko sodišče naj bi ugotovilo, da obstajajo velike razlike med občinami z vidika tekočih transferjev na prebivalstvo. Poenostavljena enačba iz 13. člena ZFO-1 naj ne bi omogočala ustreznega določanja primerne porabe. Ker naj bi izračun primerne porabe povzročal neustrezno obravnavo občin z večjim deležem socialno šibkih prebivalcev, naj bi bil 13. člen ZFO-1 v neskladju s 140. in 142. členom Ustave. Predlagateljica je opozorila na Predlog zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o financiranju občin, EPA 2087-VII – redni postopek (Poročevalec DZ z dne 30. 6. 2017 –

v nadaljevanju Predlog ZFO-1C). Meni, da tudi s predlaganimi spremembami ne bi bila določena ustrezna merila, ki bi pri izračunu primerne porabe omogočala upoštevanje stroškov občin s socialnimi transferji. Predlagateljica meni, da v Predlogu ZFO-1C ni upoštevano načelo socialne države.

5. Po mnenju predlagateljice tudi uteži, ki naj bi ovrednotile posamezno upošteveno okoliščino, ne omogočajo ustreznega upoštevanja socialne situacije v posamezni občini. Meni, da bi bilo treba zmanjšati pomen dolžine cest in pomen deleža prebivalstva v starosti do 15 let ter povečati pomen deleža starejšega prebivalstva.

6. Predlagateljica je svojo zahtevo večkrat dopolnila. Navaja, da se je bila zaradi neustreznega sistema financiranja občin, po katerem imajo občine vedno večje stroške s kritjem tekočih transferjev socialne narave, prisiljena odpovedati vsem investicijam v javno infrastrukturo oziroma v zagotavljanje kakovosti bivanja svojim občanom. V zahtevi je navedla konkretne podatke iz občinskih proračunov v zadnjih desetih letih. Iz njih naj bi izhajalo, da lastni viri občine že od leta 2014 ne zadostujejo za pokrivanje stroškov, ki jih mora občina namenjati za vzdrževanje njenih najbolj temeljnih funkcionalnih procesov. Zato naj bi morala občina zmanjševati investicije v napredek javnih storitev in infrastrukture. Iz Predloga zakona o finančni razbremenitvi občin, EPA 0953-VIII – prva obravnava (Poročevalec DZ z dne 23. 12. 2012 – v nadaljevanju Predlog ZFRO) naj bi izhajalo, da je tudi Vlada kot predlagatelj presodila, da občine ne bi več smele plačevati obveznosti, ki so po naravi državne, in da v izračun povprečnine niso vključeni stroški, ki bremenijo posamezne občine zaradi financiranja pravic določenih kategorij njenih prebivalcev. Predlagateljica meni, da je Vlada v Predlogu ZFRO smiselno pritrdila trditvam predlagateljice v tej zahtevi in deklaratorno potrdila neustreznost sistema financiranja občin. Kljub navedeni ugotovitvi naj Vlada ne bi pripravila predloga zakonske ureditve, s katerim bi se spremenil sistem financiranja občin.

7. Državni zbor v odgovoru navaja, da predlagateljica zatrjuje le neprimernost in neustreznost formule za izračun primerne porabe občine. Te trditve pa naj še ne bi pomenile zatrjevanja protiustavnosti. Državni zbor meni, da predlagateljica v zahtevi ni navedla ustavnopravnih razlogov, s katerimi bi utemeljila neskladnost izpodbijane ureditve z 2., 140. in 142. členom Ustave. Predlagateljica naj bi spregledala celovitost sistema financiranja občin in medsebojne povezanosti določb ZFO-1, ki naj bi upoštevale tudi slabšo gospodarsko razvitost posameznih občin. Državni zbor poudarja, da predlagateljica ne zatrjuje, da ni sposobna zadovoljevati potreb in interesov svojih prebivalcev, zatrjevala naj bi le, da je v slabšem položaju kot druge občine. Po mnenju Državnega zbora je treba pri presoji ustavnosti izpodbijane določbe upoštevati dosedanje ustavnosodno presojo. Ustavno sodišče naj bi že zavzelo stališče, da je občina predvsem sama odgovorna za uresničevanje lokalne samouprave. Sistem financiranja naj bi ji moral zagotavljati tolikšen obseg sredstev, da naj bi lahko z njimi zagotovila izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog. Zakonodajalec naj bi moral pri ureditvi financiranja občin izhajati iz abstraktne občine in ne iz konkretne ter zagotoviti, da sistem financiranja ustreza večini občin. Ustavno sodišče naj bi že sprejelo stališče, da težnje po določanju

zakonskih kriterijev za neposredno določitev obsega sredstev za izvajanje z zakonom določenih nalog z vidika dejanskih potreb posamezne občine niso utemeljene. Državni zbor meni, da predlagateljica z izpostavljanjem konkretnih okoliščin v svoji občini (brezposelnost, šibko socialno stanje prebivalcev) ne more utemeljiti očitkov o protiustavnosti ureditve.

8. Državni zbor tudi opozarja, da je Ustavno sodišče že zavrnilo razlago, da viri za financiranje primerne porabe, do katerih je po zakonu upravičena posamezna občina, pripadajo neposredno tej občini, četudi so višji, kot jih v ta namen potrebuje. Po mnenju Državnega zbora naj bi enako veljalo tudi v primeru, če so viri za financiranje primerne porabe nižji. Upoštevati naj bi bilo treba, da določitev povprečnih vrednosti stroškov za posamezno občino morda ne pomeni pokritja dejanskih stroškov za izvajanje občinskih nalog, vendar naj bi bil ta položaj urejen z drugimi instrumenti v ZFO-1 (dodatna solidarnostna izravnava, finančna izravnava).

9. Iz ustavnosodne presoje naj bi tudi izhajalo, da je treba pri presoji sistema financiranja upoštevati, da je treba vsem prebivalcem, ne glede na to, v kateri občini prebivajo, zagotoviti dobrine, ki jih izvajajo občine in ki zagotavljajo izvrševanje njihovih ustavnih in zakonskih pravic. Prebivalcem naj bi bilo treba zagotoviti enake pravice ter pravico do enakega obsega ter kakovosti storitev, ki jih morajo občine nuditi prebivalstvu pri izvrševanju svojih izvirmih nalog. Zakonodajalec naj bi bil dolžan uporabiti ukrepe, ki korigirajo objektivne razlike med občinami, in zakonsko urediti prerazporejanje lastnih virov med posameznimi občinami v primeru ustvarjenih presežkov lastnih virov nad izračunano primerno porabo. Temeljni pogoj za uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave naj bi bil v zagotavljanju zadostnih lastnih finančnih virov za financiranje izvirmih pristojnosti občin. Državni zbor ob upoštevanju 142. člena Ustave opozarja, da so dodatna sredstva namenjena samo gospodarsko slabše razvitim občinam, ki z lastnimi viri ne bi zmogle finančnega bremena, povezanega z izvajanjem njihovih nalog. Sredstva solidarnostne izravnave (13.a člen ZFO-1) in dodatne solidarnostne izravnave (14. člen ZFO-1) naj bi se uporabljala za uresničevanje lokalne samouprave. Iz 15. člena ZFO-1 naj bi izhajalo, da je kriterij za ugotavljanje slabše gospodarske razvitosti občin odmerjena dohodnina na območju občine v razmerju do primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe te občine. Če naj solidarnostno prerazporejanje sredstev primerne porabe med občinami na podlagi 14. člena ZFO-1 ne bi zagotovilo pokritja izračunanega obsega primerne porabe občine, naj bi nastopila obveznost države zagotoviti manjkajočo razliko s sredstvi iz državnega proračuna. Sistem financiranja občin naj bi varoval slabo gospodarsko razvite občine, kar vključuje tudi finančno šibkejšo lokalne skupnosti iz kateregakoli razloga.

10. Po mnenju Državnega zbora sistem financiranja občin, ki ga je treba obravnavati celovito, zagotavlja, da lahko vsi prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo. Predlagateljica pa naj ne bi zatrjevala, da prebivalci njene občine te pravice ne bi mogli uresničevati. Državni zbor še poudarja, da je načelo prispevanja posameznika glede na njegovo premoženjsko stanje vgrajeno že v sistem pobiranja davkov, ki so

najpomembnejši vir za financiranje občin. S tem naj bi bilo tudi zagotovljeno načelo socialne države.

11. Državni zbor opozarja še na stališče Ustavnega sodišča, po katerem naj bi Ustava v drugem odstavku 142. člena uveljavljala posebno ureditev v razmerju do načela enakosti. Zato po mnenju Državnega zbora očitki o neskladnosti sistema financiranja občin z načelom enakosti ne morejo imeti posebne teže. Ob upoštevanju procesnopravne podlage za vložitev zahteve občine iz 91. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 30/18 – v nadaljevanju ZLS) naj bi bili očitki o neskladju z načelom enakosti lahko le dodatna argumentacija za poseg države v avtonomnost lokalnih skupnosti.

12. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora poslalo predlagateljici. Ta vztraja pri svojih navedbah. Ponovno poudari svoje temeljno izhodišče, da način ureditve primerne porabe tistim občinam, ki imajo nadpovprečno število prebivalcev s šibkim socialnim stanjem, ne omogoča zagotavljati dovolj sredstev za razvoj na drugih področjih, ki jih lokalna samouprava mora zagotavljati. Prilaga tudi tabelo, iz katere naj bi bila razvidna rast stroškov, povezanih s šibkejšim gmotnim položajem njenih prebivalcev, v primerjavi z višino dohodnine, ki jo je predlagateljica prejela.

13. Predlagateljica navaja, da država pravice posameznikov, povezane z njihovim socialnim položajem, ureja z zakonom in jih tudi posameznikom podeli z odločbo, ki jo izda državni organ, pri tem pa v večini primerov ne zagotavlja njihovega financiranja iz državnega proračuna. Zato naj socialno šibkim prebivalcem in lokalnim skupnostim, v katerih ti prebivalci bivajo, ne bi bila zagotovljena enaka izhodišča, ki naj bi bila skladna z načelom socialne države. Ker naj država v številnih primerih ne bi zagotavljala financiranja teh storitev iz državnega proračuna niti naj tega ne bi upoštevala pri ureditvi sistema financiranja lokalne skupnosti, naj bi bilo poseženo v uresničevanje lokalne samouprave iz 138. člena Ustave. Predlagateljica poudarja, da mora vedno večji (relativni) delež svojega proračuna namenjati za kritje plačila številnih socialnih transferjev, zato naj bi ji za uresničevanje temeljnih nalog iz njene pristojnosti v proračunu ostal vedno manjši (relativni) delež sredstev. Predlagateljica naj bi si prizadevala, da naj ne bi imeli njeni občani neutemeljeno in v nasprotju z načelom socialne države že v izhodišču slabših pogojev pri dostopu do storitev, ki jih mora občina zagotavljati na podlagi 21. člena ZLS.

14. Predlagateljica poudarja, da tudi sprejetje Zakona o finančni razbremenitvi občin (Uradni list RS, št. 189/20 – v nadaljevanju ZFRO) protiustavnosti ni odpravilo, temveč jo je le nekoliko omililo. Zatrjuje, da ne gre zgolj za posamezne občine, temveč naj bi se že več let izkazovala potreba, da je nujno izenačiti socialno-ekonomske možnosti vsem prebivalcem, tudi tistim iz socialno šibkih okolij. Predlagateljica meni, da je nujno, da se sistem financiranja dopolni tako, da se upošteva tudi socialni položaj lokalnega prebivalstva.

15. Mehanizmi solidarnostne oziroma finančne izravnave naj ne bi zadoščali za zagotavljanje enakosti finančnih izhodišč lokalnih skupnosti. Solidarnostna in finančna izravnava naj bi zagotavljali lokalnim skupnostim dodatna sredstva do primerne porabe, predlagateljica pa v zahtevi poudarja, da je način določitve primerne porabe protiustaven. Navaja še, da dejanska povprečna poraba občin presega zakonsko določeno in priznano povprečino.

B. – I.

Procesne predpostavke in obseg presoje

16. Zahtevo je po pooblaščenih odvetniški družbi vložila županja Občine Trbovlje. Na podlagi 91. člena ZLS lahko občina pri Ustavnem sodišču vloži zahtevo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov države, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti. V takem primeru lahko zahtevo vloži župan, ki zastopa občino, če ima za ta postopek pooblastilo občinskega sveta. Občinski svet je županji tako pooblastilo podelil. Zato je Ustavno sodišče štelo, da je zahteva vložena po 91. členu ZLS.

17. Predlagateljica zatrjuje, da izpodbijana določba ureja sistem financiranja občin in zato ključno vpliva na njene ustavne pravice. Zaradi zatrjevane protiustavnosti naj bi bila ogrožena finančna sposobnost občine, da svojim občanom zagotavlja dobrine, s katerimi ti izvršujejo svoje ustavne in zakonske pravice. Izpodbijana določba ZFO-1 ureja sistem financiranja občin ter s tem vpliva na obseg in višino lastnih sredstev občin za financiranje njihovih izvirnih nalog. Ker izpodbijana določba ureja materialno-finančni položaj samoupravne lokalne skupnosti, je treba šteti, da posega v ustavni položaj lokalne skupnosti.¹ Glede na navedeno je procesna predpostavka iz 91. člena ZLS izpolnjena.

18. Predlagateljica navaja, da vlaga tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti iste zakonske določbe. V primerih, ko se lokalna skupnost obrne na Ustavno sodišče z namenom varovanja svojega položaja v razmerju do države, torej ko deluje *ex iure imperii*, ima za zavarovanje svojega položaja pravico vložiti zahtevo, ne pa tudi pobude. Možnost občine, da bi v takem primeru poleg zahteve smela isti predpis iz istih razlogov izpodbijati tudi s pobudo, bi pomenilo podvajanje pravnih sredstev. Zato Ustavno sodišče take podrejene pobude ne obravnava.²

19. Po vložitvi zahteve je bil sprejet Zakon o spremembah Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 71/17 – v nadaljevanju ZFO-1C), s katerim je bila spremenjena izpodbijana določba. Iz navedb predlagateljice v dopolnitvi zahteve in v mnenju na

¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-164/13 z dne 10. 6. 2015 (Uradni list RS, št. 46/15), 14. točka obrazložitve.

² Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-107/17 z dne 30. 9. 2020, 14. točka obrazložitve.

odgovor Državnega zbora izhaja, da predlagateljica vztraja pri zahtevi in jo razširja na veljavno ureditev. Meni, da je tudi spremenjena določba 13. člena ZFO-1 v neskladju z Ustavo iz istih razlogov. Zato je Ustavno sodišče presojalo veljavni 13. člen ZFO-1.

B. – II.

Uresničevanje lokalne samouprave (138. člen Ustave) in finančna avtonomija lokalne skupnosti (142. člen Ustave)

20. Predlagateljica zatrjuje, da je 13. člen ZFO-1 v neskladju z 2., 14., 138., 140. in 142. členom Ustave. Zatrjuje protiustavnost ureditve, ki ureja izračun primerne obsega sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog za posamezno občino za posamezno proračunsko leto. Meni, da formula za izračun primerne porabe občine iz 13. člena ZFO-1 ne upošteva v zadostni meri lastnosti in potreb posameznih lokalnih skupnosti. Predlagateljica torej zatrjuje, da zakonska določba, ki ureja sistem financiranja lokalnih skupnosti, ogroža uresničevanje lokalne samouprave in posega v finančno avtonomijo občine.

21. Člen 140 Ustave ureja funkcionalno samostojnost lokalnih skupnosti in jih pooblašča, da urejajo lokalne javne zadeve.³ Finančno avtonomijo lokalnih skupnosti pa ureja 142. člen Ustave.⁴ Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da Ustavno sodišče očitke o protiustavnosti sistema financiranja občin, ker lahko posega v finančno avtonomijo občin in če lahko vpliva na uresničevanje lokalne samouprave, presoja z vidika 138. in 142. člena Ustave.⁵ Glede na to je Ustavno sodišče očitke predlagateljice o neskladnosti izpodbijane določbe s 140. členom Ustave presojalo z vidika skladnosti s 138. in 142. členom Ustave.

22. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da je zakonodajalec dolžan pri urejanju financiranja občin upoštevati druga ustavna načela.⁶ Dolžan je upoštevati načelo socialne države (2. člen Ustave),⁷ ki državi nalaga obveznost upoštevati socialne interese posameznikov oziroma posameznih skupin prebivalstva.⁸ Upoštevati pa mora tudi načelo

³ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-348/96 z dne 27. 2. 1997 (Uradni list RS, št. 17/97, in OdlUS VI, 25), 7. točka obrazložitve.

⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XIV, 74), 15. točka obrazložitve.

⁵ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, št. U-I-164/13 in št. U-I-150/15 z dne 10. 11. 2016 (Uradni list RS, št. 76/16, in OdlUS XXI, 29).

⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 30. točka obrazložitve.

⁷ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 31. točka obrazložitve, in št. U-I-150/15, 34. točka obrazložitve.

⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-11/07 z dne 13. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 122/07, in OdlUS XVI, 86), 17. točka obrazložitve. Načelo socialne države od države zahteva, naj pri

enakosti, glede katerega pa je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da je Ustava v drugem stavku 142. člena za področje financiranja občin uveljavila posebno ureditev v razmerju do splošnega načela enakosti.⁹ V skladu z navedenima ustavnima načeloma mora država v sistemu financiranja občin določiti ukrepe, ki korigirajo objektivne razlike med občinami, da bi bile vsem prebivalcem, ne glede na to, v kateri občini prebivajo, zagotovljene dobrine, ki pomenijo njihove ustavne in zakonske pravice in jih zagotavljajo občine.¹⁰ Ne gre le za pravico do lastnih sredstev občin, temveč tudi za uresničevanje načela solidarnosti do razvojno šibkejših občin.¹¹ Zato so lahko očitki o neskladnosti zakonske ureditve, ki ureja sistem financiranja občin, z načelom enakosti in načelom socialne države le dodatna argumentacija za očitani poseg v ustavno določeno finančno avtonomnost lokalnih skupnosti, ne morejo pa pomeniti samostojne podlage za presojo izpodbijane ureditve.¹² Glede na navedeno je Ustavno sodišče očitke predlagateljice o neskladnosti 13. člena ZFO-1 z načelom socialne države in načelom enakosti upoštevalo pri presoji z vidika 138. in 142. člena Ustave.

23. Samoupravni položaj je lokalnim skupnostim zagotovljen na ustavni ravni, kar pomeni, da jim ga zakonodajalec ne more odvzeti ali ga ogroziti. Ustava v 138. členu določa, da prebivalci Republike Slovenije uresničujejo ustavno zagotovljeno lokalno samoupravo (9. člen Ustave) v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Eden od temeljnih pogojev za uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave je 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. Od zadostnih finančnih virov je posledično odvisna tudi stopnja avtonomnosti lokalne skupnosti, s tem pa tudi njene samoupravnosti.¹³ Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da je lokalna samouprava lahko le zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih sredstev za njeno uresničevanje.¹⁴ Ustava v prvem stavku 142. člena določa, da se občina financira 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). Konkretni položaj

oblikovanju predpisov, njihovem izvrševanju ter razlagi usklajeno upošteva interese vseh skupin prebivalstva, še posebej tistih s slabšim socialno-ekonomskim položajem in tistih, ki zaradi svojega šibkejšega položaja v razmerju do drugih skupin prebivalstva ne morejo sami enakovredno uveljavljati svojih interesov (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-110/16 z dne 12. 3. 2020, Uradni list RS, št. 47/20, in OdlUS XXV, 2, 49. točka obrazložitve).

⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-150/15, 35. točka obrazložitve.

¹⁰ Prav tam, 34. točka obrazložitve.

¹¹ Prav tam.

¹² Primerjaj, prav tam, 34. in 35. točka obrazložitve.

¹³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-43/99 z dne 10. 6. 1999 (Uradni list RS, št. 59/99, in OdlUS VIII, 146), 8. točka obrazložitve.

¹⁴ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-97/05 z dne 7. 7. 2005 (Uradni list RS, št. 69/05, in OdlUS XIV, 69), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-24/07, 15. točka obrazložitve.

in okviru 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.¹⁵ Vendar je zakonodajalčeva dolžnost urediti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo. Zakonska ureditev, ki posamezni občini ne bi zagotavljala tolikšnega obsega sredstev, za kolikršnega je zakonodajalec opredelil, da lahko občina z njimi zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog, za prebivalce takih občin pomeni, da ne morejo uresničevati pravice do lokalne samouprave.¹⁶

24. Ustavno sodišče se je že v več odločbah obširno opredelilo o ustavnih zahtevah glede financiranja občin, ki izhajajo iz 138. in 142. člena Ustave. Ustava v 142. členu zakonodajalcu nalaga, naj uzakoni tak sistem financiranja občin, ki bo tem zagotovil dovolj lastnih davčnih virov in s tem podlago za njihov dolgoročni razvoj. Za uresničevanje lokalne samouprave je odgovorna predvsem občina sama – na temelju prizadevanj prebivalstva in gospodarstva.¹⁷ Država mora torej zagotoviti tak sistem financiranja, ki bo zagotavljal, da prebivalci občine lahko uresničujejo lokalno samoupravo, hkrati pa upošteval, da je za uresničevanje lokalne samouprave odgovorna predvsem občina sama (138. člen Ustave).¹⁸ 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.¹⁹ 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 zogle.²⁰ Sistem financiranja občin mora torej občinam zagotavljati tolikšen obseg sredstev, za kolikršnega je zakonodajalec opredelil, da lahko občina z njim zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog. To zahteva tudi načelo sorazmernosti iz drugega odstavka 9. člena MELLIS. Optimalen model financiranja lokalnih skupnosti teži k zagotavljanju takšne vertikalne davčne strukture, ki bi občinam brez premeščanja sredstev iz državnega

¹⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 17. točka obrazložitve.

¹⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-43/99, 16. točka obrazložitve.

¹⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 25. točka obrazložitve.

¹⁸ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 27. točka obrazložitve, in št. U-I-150/15, 33. točka obrazložitve.

¹⁹ Če posamezna občina ne izkoristi vseh svojih možnosti za črpanje finančnih sredstev (način financiranja, ki ga uvede in predpiše občina, je tudi najučinkovitejši), bi zagotovitev državnih sredstev brez kakršnihkoli meril in omejitev pomenil le pritisk na povečanje obsega solidarnosti prebivalcev drugih občin. Ustavno sodišče je torej poudarilo odgovornost občin za uresničevanje njihovih nalog (primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-43/99, 25. točka obrazložitve, in št. U-I-24/07, 25. točka obrazložitve).

²⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 18. točka obrazložitve.

proračuna omogočal v celoti pokrivati svoje potrebe.²¹ Določitev oziroma opredelitev obsega primerne porabe (z zakonom določenih nalog občin) je dolžnost in pravica države, vendar zakonska ureditev njenega financiranja države ne sme postaviti v dominanten (prevladujoč) položaj nasproti občinam.²²

25. Ustavno sodišče je tudi sprejelo stališče, da je treba pri vsakokratnem določanju višine primerne obsega sredstev za financiranje izvirnih nalog občin poleg realnih potreb občin nedvomno upoštevati tudi makroekonomske gospodarske in fiskalne stanje v državi ter zahtevo po konsistentnem in dolgoročno stabilnem sistemu javnofinančnih odhodkov. Ključni cilj državnega proračuna, kot instrumenta Vlade pri izvajanju makroekonomske politike, je dosegati fiskalno stabilnost ter trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj, ki je v interesu države kot celote. Temu cilju morajo biti prilagojene tudi ekonomske in fiskalne politike občin. Zato se od občin upravičeno lahko pričakuje varčna, učinkovita in gospodarna poraba sredstev za izvrševanje njihovih ustavnih in zakonskih nalog. Pri porabi proračunskih sredstev, namenjenih financiranju nalog občin iz njihove izvire pristojnosti, morajo tako občine slediti proračunskemu načelu učinkovitosti in gospodarnosti, ki od njih zahteva uporabo sredstev za doseg maksimalnih učinkov ter doseganje danega učinka z minimalnim obsegom sredstev.²³ Občine skupaj z državo delijo odgovornost za vodenje ekonomske in fiskalne politike v Republiki Sloveniji.²⁴

26. 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.²⁵ Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da sistem financiranja občin, pri katerem določitev povprečnih vrednosti stroškov ne pomeni pokritja dejanskih stroškov posamezne občine za izvajanje občinskih nalog, ne ogroža uresničevanja lokalne samouprave (138. člen Ustave) in enakopravne obravnave posamezne občine, ker ZFO-1 ureja druge instrumente (solidarnostna izravnava in dodatna solidarnostna izravnava).²⁶ Ustavno sodišče bi lahko ugotovilo protiustaven poseg v finančno avtonomijo občin le v primeru izkazanega nesorazmerja med prihodki občin, tudi tistimi, ki imajo vir v ugotovljeni primerni porabi, ter stroški izvrševanja nalog iz njihove izvire pristojnosti v posameznem proračunskem letu.²⁷

²¹ Prav tam, 35. točka obrazložitve.

²² Prav tam, 23. točka obrazložitve.

²³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-1/11 z dne 25. 5. 2011 (Uradni list RS, št. 45/11), 30. točka obrazložitve.

²⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-150/15, 36. točka obrazložitve.

²⁵ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (Uradni list RS, št. 44/96, in OdlUS V, 118), 18. točka obrazložitve, in št. U-I-24/07, 17. točka obrazložitve.

²⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-164/13, 29. in 34. točka obrazložitve.

²⁷ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-1/11, 37. točka obrazložitve, in št. U-I-150/15, 41. točka obrazložitve.

27. Iz ustaljene ustavnosodne presoje tudi izhaja, kako mora zakonodajalec pri ureditvi financiranja občin upoštevati tudi druga ustavna načela (glej 22. točko obrazložitve te odločbe). Ob upoštevanju načela socialne države iz 2. člena in načela 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.²⁸ Pri finančno-materialni sestavini lokalne samouprave ne gre le za pravico do lastnih sredstev, temveč ob upoštevanju načela socialne države tudi za uresničevanje načela solidarnosti do razvojno šibkejših občin.²⁹ V ta namen zakonodajalec celo mora uporabiti ukrepe, ki korigirajo objektivne razlike med občinami.³⁰ Solidarnost med prebivalci Republike Slovenije, ki izhaja iz načela socialne države, pa je vgrajena že v sam sistem pobiranja davkov, ki so najpomembnejši vir tudi za financiranje občin, saj posamezniki prispevajo glede na svoje premoženjsko stanje oziroma gmotni položaj.³¹ Načelo enakosti pred zakonom je treba upoštevati predvsem z vidika prebivalcev v občinah.³² Iz načela enakosti pred zakonom med drugim izhaja zahteva, da 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 kakovosti storitev, ki jih morajo občine nuditi lokalnemu prebivalstvu pri izvrševanju svojih izvirmih zakonskih nalog.³³

28. Ustavno sodišče je tudi že sprejelo stališče, da iz 142. člena Ustave ne izhaja zahteva, da bi morala sredstva, namenjena financiranju primerne porabe (z zakonom določenih obveznih nalog občin), sama po sebi zagotavljati tudi financiranje razvojnih projektov občin, ki dvigujejo raven kakovosti življenja prebivalcev posamezne občine.³⁴ Ustavno sodišče je prav tako sprejelo stališče, da sredstva primerne porabe v sistemu financiranja občin, kot ga določa ZFO-1, očitno niso namenjena financiranju drugih nalog občin.³⁵ Ker prvi odstavek 142. člena Ustave občinam zagotavlja obseg sredstev le v višini ugotovljene primerne porabe,³⁶ mora izračunan obseg primerne porabe občinam zagotavljati pokrivanje dejanskih stroškov izvajanja njihovih izvirmih nalog.

²⁸ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-24/04, 30. točka obrazložitve, in št. U-I-164/13, 33. točka obrazložitve.

²⁹ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 31. točka obrazložitve, in št. U-I-150/15, 34. točka obrazložitve. Primerjaj tudi s petim odstavkom 9. člena MELLs.

³⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 30. točka obrazložitve.

³¹ Prav tam, 31. točka obrazložitve.

³² Prav tam.

³³ Prav tam.

³⁴ Prav tam, 37. točka obrazložitve.

³⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-164/13, 20. točka obrazložitve.

³⁶ Primerjaj z odločbami Ustavnega sodišča št. U-I-165/00 z dne 5. 12. 2002 (Uradni list RS, št. 119/02, in OdlUS XI, 247), 9. točka obrazložitve, št. U-I-24/07, 37. točka obrazložitve, in št. U-I-1/11, 34. točka obrazložitve.

29. Predlagateljica nasprotuje formuli iz 13. člena ZFO-1, s katero so upoštevane posebnosti posamezne občine, ki vplivajo na financiranje obveznih nalog občin. Meni, da objektivne okoliščine, ki jih upošteva zakonodajalec, ne omogočajo upoštevanja vseh razlik med posameznimi občinami, zaradi katerih je lahko strošek posamezne občine za financiranje te naloge različen. Meni tudi, da ni ustrezno določena teža posamezne upoštevne objektivne okoliščine v formuli. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ob upoštevanju zgoraj navedenih zahtev, ki izhajajo iz 138. in 142. člena Ustave, presodilo, ali je z ureditvijo v 13. členu ZFO-1 protiustavno poseženo v finančno avtonomijo predlagateljice in v uresničevanje lokalne samouprave.

Opis zakonske ureditve financiranja občin

30. Ugotavljanje in financiranje primerne porabe občine ureja III. poglavje ZFO-1. Izhodišče sistema financiranja občin v ZFO-1 je t. i. primerna poraba občin, ki je za posamezno občino za določeno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog (3. točka 2. člena ZFO-1). Primerna poraba občin po vsebini pomeni tisti obseg sredstev, ki posamezni občini zagotavlja tolikšen obseg sredstev, kolikor jih potrebuje za izvajanje nalog, ki jih mora opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakonom (prvi odstavek 11. člena ZFO-1). Primerna poraba občine se ugotavlja za vsako proračunsko leto posebej, odražati pa mora predvidljive dejanske stroške, ki jih bo imela občina z izvrševanjem izvirnih nalog.³⁷

31. Ugotavljanje primerne obsega sredstev, ki jih posamezna občina potrebuje za izvrševanje nalog, ki jih mora opravljati, poteka v več fazah. V prvi fazi Državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, določi povprečnino (sedmi odstavek 12. člena ZFO-1). Povprečnina je ugotovljen primeren obseg sredstev, s katerim se zagotavlja financiranje z zakonom določenih nalog občin na posameznega prebivalca (2. točka 2. člena ZFO-1). Način in postopek ugotavljanja višine povprečnine ureja 12. člen ZFO-1. Pri določanju povprečnine se upoštevajo povprečni stroški za financiranje občinskih nalog iz 11. člena ZFO-1 na prebivalca, ki se ugotovijo z upoštevanjem: (1) podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferjih za te naloge v preteklih štirih letih, (2) povečanega ali zmanjšanega obsega ocenjenih tekočih odhodkov in tekočih transferjev za tekoče leto zaradi učinkov novih ali spremenjenih predpisov in (3) zmanjšanja tekočih odhodkov in tekočih transferjev za sredstva sofinanciranja teh nalog iz državnega proračuna in od uporabnikov javnih storitev ter zmanjšanja za obvezne dajatve, določene v področnih predpisih za te naloge v prejšnjih štirih letih. Povprečnina se izračuna po metodologiji, ki jo po predhodnem usklajevanju z občinami in njihovimi združenji določi Vlada z uredbo (drugi odstavek 12. člena ZFO-1).

32. V drugi fazi ministrstvo, pristojno za finance, ugotovi primerno porabo posamezne občine za posamezno proračunsko leto (13. člen ZFO-1). Zakonodajalec je določil formulo, s katero je upošteval, da med posameznimi občinami obstajajo objektivne razlike

³⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-1/11, 32. točka obrazložitve.

(naravne ali družbene danosti). V enačbi za izračun primerne porabe občine se poleg povprečnine, števila prebivalcev in površine posamezne občine upoštevajo še dolžina občinskih cest (lokalnih cest in javnih poti) in število prebivalcev glede na njihovo starost. Zakonodajalec razlikuje med številom prebivalcev, mlajših od 6 let, številom prebivalcev, starih od 6 do 15 let, številom prebivalcev, starih od 65 do 75 let, in številom prebivalcev, starejših od 75 let. Vpliv posamezne upoštevne okoliščine na primerno porabo občine je upoštevan z določitvijo količnikov.³⁸

33. V tretji fazi ministrstvo, pristojno za finance, izračuna primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe za posamezno občino (13.a člen ZFO-1). S tem merilom se ugotavljajo prihodki občine iz dohodnine za financiranje primerne porabe. Pri tem se upoštevajo število prebivalcev, povprečna primerna poraba na prebivalca v državi, izračunana iz skupne primerne porabe vseh občin, ter indeks raznolikosti občine, ki je razmerje med izračunano primerno porabo občine in povprečno primerno porabo občine, izračunano glede na število prebivalcev občine.

34. V 14. členu ZFO-1 so urejeni prihodki občine, s katerimi ta financira primerno porabo. Občina primerno porabo financira s prihodki od sedemdesetih odstotkov prihodkov občin od dohodnine, ki se ugotovi na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine zavezancev s stalnim prebivališčem na njenem območju (prvi odstavek 14. člena ZFO-1). Če občina z navedenimi prihodki prejme finančna sredstva, ki so nižja od njenega primerne obsega sredstev, je upravičena do solidarnostne izravnave (tretji odstavek 14. člena ZFO-1) in dodatne solidarnostne izravnave (peti odstavek 14. člena ZFO-1). Sredstva za solidarnostno izravnavo so tako kot prihodki občine iz prvega odstavka 14. člena ZFO-1 po svoji naravi lastna sredstva občin, ki se za posamezno občino oblikujejo na podlagi meril, določenih z zakonom.³⁹ Občini, ki v posameznem proračunskem letu ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki občine iz 14. člena ZFO-1 (15. člen ZFO-1). Iz navedenega izhaja, da občine praviloma primerno porabo financirajo s prihodki od 54 odstotkov dohodnine (tretji odstavek 6. člena ZFO-1), ki pa ni edini lastni vir lokalne skupnosti (II. poglavje ZFO-1).

Presoja skladnosti 13. člena ZFO-1 s 138. in 142. členom Ustave

35. Iz III. poglavja ZFO-1 izhaja, da sta za financiranje primerne porabe, torej za znesek, ki ga občina potrebuje za izvajanje obveznih nalog, ključna višina povprečnine in t. i. korekcijski faktor, ki se izračuna s pomočjo formule iz 13. člena ZFO-1. Z ureditvijo v 13.

³⁸ Primerna poraba občine se v enem (večjem) delu izračuna zgolj glede na povprečnino in število prebivalcev občine, v drugem pa z relativnim ovrednotenjem posameznih upoštevanih kazalnikov: relativne dolžine lokalnih cest in javnih poti na prebivalca, relativne gostote poseljenosti ter relativnih deležev (naj)mlajših in (naj)starejših prebivalcev v celotnem prebivalstvu občine (13. člen ZFO-1).

³⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-150/15, 34. točka obrazložitve.

členu ZFO-1 je zakonodajalec sledil zahtevi, da mora uporabiti ukrepe, ki korigirajo objektivne razlike med občinami.⁴⁰ Iz 13. člena ZFO-1 izhaja, da je zakonodajalec med upoštevne okoliščine, ki vplivajo na strošek financiranja posameznih nalog, vključil relativno dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca, relativno gostoto poseljenosti občine ter relativni delež (naj)mlajših in (naj)starejših prebivalcev v celotnem prebivalstvu občine. Vpliv posamezne upoštevne objektivne okoliščine je zakonodajalec upošteval z določitvijo različnih faktorjev. Iz zakonodajnega gradiva k ZFO-1⁴¹ izhaja, da so navedene upoštevne okoliščine določene z upoštevanjem nalog, ki jih izvajajo občine. Relativna gostota poseljenosti ter relativna dolžina lokalnih cest in javnih poti na prebivalca izražata naloge s področij gospodarskih javnih služb in infrastrukture, relativni delež (naj)mlajših in (naj)starejših prebivalcev občine pa naloge s področja socialnih javnih služb iz pristojnosti občine.

36. Zakonodajalec ima pri ureditvi načina financiranja občin široko polje proste presoje. Pri urejanju sistema financiranja občin je dolžan slediti morebitnim demografskim in družbenim spremembam ter tem spremembam prilagajati sistem financiranja občin. Predlagateljica se v zahtevi sklicuje na ugotovitve Računskega sodišča,⁴² iz katerih naj bi izhajalo, da z okoliščinami, ki jih upošteva formula iz 13. člena ZFO-1, ni mogoče v celoti zajeti vseh objektivnih razlik med vsemi občinami, ki vplivajo na višino stroškov pri izvajanju posameznih obveznih nalog. Zakonodajalec je po vložitvi zahteve sprejel ZFO-1C, s katerim je prilagodil posamezne objektivne okoliščine, ki lahko vplivajo na višino stroškov posamezne občine. Sprejel pa je tudi ZFRO, s katerim je deloma zmanjšal izdatke in povečal prihodke občin. Uredil je tudi posebni institut sredstva za uravnoteženje razvitosti občin (15.a člen ZFO-1), ki se prištevajo k obsegu primerne porabe (drugi odstavek 11. člena ZFO-1). To pomeni, da občine navedena sredstva lahko porabijo za financiranje nalog iz 11. člena ZFO-1. Z navedenimi zakonodajnimi ukrepi je zakonodajalec v določeni meri sledil ciljem, ki jim s to zahtevo sledi predlagateljica. Vendar predlagateljica meni, da navedeni ukrepi niso zadostni.

37. Ustavno sodišče ne dvomi, da med posameznimi občinami nastajajo razlike v deležu proračuna, ki ga mora posamezna občina nameniti za kritje plačila posameznih vrst obveznih nalog. Predlagateljica posebej poudarja, da mora v primerjavi z drugimi občinami večji delež proračuna nameniti za plačilo socialnih transferjev. Občine z določenimi skupnimi značilnostmi imajo lahko značilno drugačne stroške za izvrševanje obveznih nalog v primerjavi z drugimi občinami, ki imajo druge skupne značilnosti. Prav tako lahko na višino stroškov, ki jih ima konkretna občina z izvrševanjem posameznih obveznih nalog, vplivajo tudi okoliščine, ki so značilne samo za to občino (npr. prenehanje opravljanja pomembne gospodarske dejavnosti v občini, kar lahko vpliva na

⁴⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 30. točka obrazložitve.

⁴¹ Glej Predlog zakona o financiranju občin (ZFO-1) – prva obravnava – EPA 1088-IV (Poročevalec DZ, št. 110/06), str. 5.

⁴² Glej Zbirno poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije Pravilnost poslovanja občin v delu, ki se nanaša na dodeljevanje tekočih transferjev.

povečanje stopnje brezposelnosti prebivalcev v občini in s tem povečanje upravičencev do različnih oblik socialne pomoči ali drugih socialnih transferjev). Navedene okoliščine lahko imajo večji vpliv na višino stroškov, ki jih imajo občine z izvrševanjem obveznih nalog. Če morajo občine v takem primeru prilagoditi višino svojih prihodkov tudi s povečanjem drugih lastnih virov, kot na primer plačila za storitve lokalnih javnih služb, koncesijske dajatve in takse (7. člen ZFO-1), lahko povečanje višine navedenih dajatev obremenjuje gospodarske družbe, ki delujejo v občinah, in prebivalce občine, ki so uporabniki navedenih storitev. Takšne povečane finančne obremenitve občine, gospodarskih družb in prebivalcev bi lahko zavirale gospodarski in družbeni razvoj posamezne občine. Glede na to je pomembno, da zakonodajalec pri ureditvi sistema financiranja občin upošteva tudi priporočila Računskega sodišča kot najvišjega organa kontrole celotne javne porabe (prvi odstavek 150. člena Ustave) in zagotavlja boljše prilagajanje sistema primerne porabe objektivnim značilnostim posameznih občin. Vendar okoliščina, da morajo občine zaradi različnih objektivnih okoliščin nameniti različen delež svojega proračuna za kritje posameznih vrst obveznih nalog, še ne pomeni, da takšna zakonska ureditev ogroža uresničevanje lokalne samouprave (138. člen Ustave) ali da je zakonodajalec uredil način financiranja v nasprotju z zahtevami iz 142. člena Ustave. Ustavno sodišče namreč ne more presojati, ali izpodbijana določba zagotavlja najboljši možni (optimalen) način ugotavljanja primerne porabe posamezne občine oziroma ali se s formulo iz 13. člena ZFO-1 doseže najboljšo ujemanje prihodkov občin s stroški posameznih vrst obveznih nalog. V tem primeru bi Ustavno sodišče presojalo primernost zakonske ureditev, za kar pa ni pristojno.

38. Ustavno sodišče bi lahko ugotovilo protiustavnost zakonske odločbe, ki ureja način upoštevanja objektivnih okoliščin, ki vplivajo na višino stroškov pri izvajanju obveznih nalog le, če bi zakonodajalec popolnoma spregledal eno skupino občin s skupnimi značilnostmi ali pa razmerja med posameznimi objektivnimi okoliščinami določil v očitnem nesorazmerju z vplivom, ki ga ima navedena okoliščina na višino stroškov ob upoštevanju povprečnih stroškov, ki jih ima abstraktna, povprečna občina pri izvajanju konkretnih nalog. Pri presoji sistema financiranja torej ni mogoče upoštevati le položaja ene skupine občin s skupnimi značilnostmi, saj bi to pomenilo, da bi se lahko spregledala druga skupina občin z drugimi skupnimi značilnostmi. Z vidika 138. in 142. člena Ustave bi bil zato lahko ustavno sporen le takšen sistem financiranja občin, ki posamezni občini tudi ob učinkoviti in gospodarni porabi sredstev ne bi v celoti pokrival nastalih izdatkov pri izvrševanju obveznih nalog.⁴³ Tega pa za izpodbijano ureditev ni mogoče trditi, niti predlagateljica tega ne izkaže.

39. Poleg navedenega mora Ustavno sodišče upoštevati, da je ureditev financiranja občin celovit in obsežen sistem, ki je medsebojno povezan. Ustavno sodišče ne more presojati ustavnosti 13. člena ZFO-1 brez upoštevanja ureditve celotnega sistema financiranja občin in njegovega vpliva na uresničevanje lokalne samouprave. Iz te obrazložitve že izhaja, da sistem financiranja občin, pri katerem določitev povprečnih vrednosti stroškov

⁴³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-1/11, 34. točka obrazložitve.

ne pomeni pokritja dejanskih stroškov za posamezno občino za izvajanje občinskih nalog, ne ogroža uresničevanja lokalne samouprave (138. člen Ustave) in enakopravne obravnave posamezne občine, ker ZFO-1 ureja druge instrumente.⁴⁴ Zakonodajalec je uredil solidarnostno izravnavo in dodatno solidarnostno izravnavo (tretji in peti odstavek 14. člena ZFO-1), ki prerazporedita sredstva od dohodnine v povprečju od tistih občin, katerih vplačana dohodnina na prebivalca občine je višja, k občinam, katerih vplačana dohodnina na prebivalca občine je nižja. Obe obliki solidarnostne izravnave torej upoštevata socialno strukturo prebivalcev posamezne občine pri ureditvi sistema financiranja občin. To pa pomeni, da ne drži trditev predlagateljice, da naj bi zakonodajalec pri ureditvi sistema financiranja občin v celoti spregledal morebiten šibek socialni položaj prebivalcev posamezne občine. Pri tem ni nepomembno, da sredstva za solidarnostno izravnavo ostanejo lastna sredstva občin, ki se za posamezno občino oblikujejo na podlagi meril, določenih z zakonom,⁴⁵ saj se s tem zagotavlja finančna samostojnost lokalne skupnosti.⁴⁶ Če pa občina v posameznem letu ne bi mogla financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodeli finančna izravnava (prvi odstavek 15. člena ZFO-1). Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da se v sistemu financiranja korigirajo objektivne razlike med občinami in se zagotavlja enakost pravic prebivalcev v vseh občinah s solidarnostno izravnavo, dodatno solidarnostno izravnavo ter s finančno izravnavo, kadar tudi ukrepi solidarnosti med občinami ne zadoščajo za financiranje primerne porabe posamezne občine v določenem proračunskem letu.⁴⁷ Poleg navedenega so občine upravičene tudi do sredstev za uravnoteženje razvitosti občin (15.a člen ZFO-1), s katerimi lahko financirajo izvajanje obveznih nalog (11. člen ZFO-1). Zato zgolj zato, ker s formulo iz 13. člena ZFO-1 ni doseženo popolno ujemanje prihodkov občin s stroški posameznih vrst obveznih nalog, zakonska ureditev še ne ogroža uresničevanja lokalne samouprave in finančne avtonomije lokalne skupnosti.

40. Predlagateljica tudi zatrjuje, da zaradi neustreznosti formule iz 13. člena ZFO-1, ki naj bi povzročila, da mora velik delež svojega proračuna nameniti za izplačilo socialnih transferjev, ne more občanom zagotavljati javnih storitev na drugih področjih ter v enakem obsegu in kakovosti kot druge občine. Kot je bilo v tej obrazložitvi že večkrat poudarjeno, iz 138. in 142. člena Ustave izhaja, da bi bila uresničevanje lokalne samouprave in finančna avtonomija lokalne skupnosti ogrožena takrat, ko občina z zagotovljenimi finančnimi sredstvi ne bi več mogla opravljati obveznih nalog, ne pa če lokalna skupnost ne bi mogla opraviti nalog, ki jih zakoni občinam zgolj dopuščajo, ali v večjem obsegu, kot ga določa zakon.⁴⁸ Iz 138. in 142. člena Ustave, ob upoštevanju načela enakosti in načela socialne države, ne izhaja zahteva, da bi moral zakonodajalec

⁴⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-164/13, 29. in 34. točka obrazložitve.

⁴⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-150/15, 34. točka obrazložitve.

⁴⁶ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 27. točka obrazložitve, in št. U-I-164/13, 34. točka obrazložitve.

⁴⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-150/15, 39. točka obrazložitve.

⁴⁸ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 37. točka obrazložitve, in št. U-I-164/13, 20. točka obrazložitve.

urediti financiranje občin tako, da bi morala biti vsem občinam zgotovljena finančna sredstva, s katerimi bi lahko zagotovile izvrševanje vseh nalog, ki jih zakoni dopuščajo, in v največjem možnem obsegu. Zgolj to, da nekatere občine izvajajo tudi naloge, ki niso obvezne, in zato nudijo svojim prebivalcem v določenem delu širši obseg javnih storitev kot druge občine, še ne ogroža uresničevanja lokalne samouprave oziroma ne pomeni neskladnosti z načelom enakosti in načelom socialne države (glej 37. točko obrazložitve te odločbe). Pravica prebivalcev posameznih občin do enakega obsega in kakovosti storitev pomeni, da morajo biti vsem prebivalcem v okviru lokalne skupnosti zagotovljene tiste javne storitve, ki so jih občine dolžne zagotoviti na podlagi zakona in v obsegu, določenem z zakonom.⁴⁹ Predlagateljica pa ne zatrjuje in ne izkaže, da s prihodki občine ne bi več mogla v celoti zagotavljati izvajanja svojih obveznih nalog v obsegu, določenem z zakonom.

41. Ustavno sodišče je glede na povedano odločilo, da 13. člen ZFO-1 ni v neskladju s 138. in 142. členom Ustave.

C.

42. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnik Accetto je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto
Predsednik

⁴⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-1/11, 34. točka obrazložitve.