



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 411-01-15/2018/3

Ljubljana, 10. 10. 2018

USTAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE
Beethovnova 4
1000 LJUBLJANA

Državni svet Republike Slovenije je na 11. seji 10. 10. 2018 na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12) sprejel

ZAHTEVO

- za začetek postopka za oceno ustavnosti 3., 20., 40., 95., prvega odstavka 102., prvega in drugega odstavka 103., 104., ter 9. točke 108. člena Zakona o javnih finančah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18) in
- za prednostno obravnavo.

Obrazložitev

Uvod

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16, v nadaljevanju: Ustava) ureja financiranje javne porabe v poglavju javne finance, kjer poleg proračuna ureja tudi osnovne elemente javnih financ s temeljnimi pravili davčnega in monetarnega sistema ter nadzora javne porabe. Institut proračuna je posebej urejen v 148. členu Ustave, ki določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih. Proračun je poseben pravni akt, ki ga sprejme predstavniški organ (Državni zbor ali občinski svet), s katerim se predvidijo prihodki in izdatki države ali lokalne skupnosti za določeno obdobje, s čimer predstavlja temeljni instrument financiranja javne politike¹. S t. i. fiskalnim

¹ Grad F., Kaučič I., Zagorc S., Ustavno pravo, 2016, Pravna fakulteta, str. 624.

pravilom, ki ga je na podlagi Pogodbe Evropske unije o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji, Slovenija prenesla v ustavni red leta 2013, ter Zakonom o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15), je Slovenija zagotovila izvajanje načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18, v nadaljevanju: ZJF) je temeljni zakon na področju urejanja javnih financ, saj določa temelje financiranja državnih organov in postavlja glavna proračunska načela, ki jih je treba spoštovati pri načrtovanju in izvrševanju proračuna. Na podlagi 148. člena Ustave so v zakonu izpeljana ena izmed temeljnih proračunskih načel, kot so načelo proračunske enotnosti (zahteva, da so prejemki in izdatki države zajeti v enem proračunu in da Državni zbor samo enkrat odloča o prejemkih in izdatkih države), proračunske popolnosti (zahteva, da so v proračunu prikazani vsi prejemki in izdatki države oz. občin), predhodne potrditve (zahteva, da se proračun začne izvrševati po potrditvi v predstavniškem organu) in periodičnosti (zahteva, da se proračun sprejema periodično). Cilj ZJF je bil poenotiti načela in metodologijo za sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna, upravljanje denarnih sredstev in dolgov, zadolževanje, računovodstvo in proračunski nadzor.

Proračunski uporabniki

ZJF med subjekti, katerih položaj ureja, ločuje med neposrednimi in posrednimi proračunskimi uporabniki. V 3. členu namreč določa, da so neposredni proračunski uporabniki državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, posredni proračunski uporabniki pa javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je bodisi država ali občina. Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/03) določa, da so neposredni uporabniki državnega ali občinskega proračuna državni ter občinski organi in organizacije, vključno z občinsko upravo, ki so ustanovljeni z zakonom, občinskim odlokom ali drugim pravnim aktom, in ožji deli občin, ki so pravne osebe. Na podlagi seznama neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, ki ga objavi minister za finance, so neposredni uporabniki državnega proračuna na podlagi institucionalne klasifikacije razdeljeni na nevladne proračunske uporabnike, vladne proračunske uporabnike in pravosodne proračunske uporabnike. Med nevladne proračunske uporabnike so uvrščeni Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu, Fiskalni svet, Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni svet), Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor), Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Računsko sodišče), Komisija za preprečevanje korupcije, Urad predsednika Republike Slovenije, Državna volilna komisija, Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče), Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, Varuh človekovih pravic, Slovenska akademija znanosti in umetnosti in Informacijski pooblaščenec. Organi, uvrščeni v seznam nevladnih neposrednih proračunskih uporabnikov, se bistveno razlikujejo, ne samo od ostalih vladnih in pravosodnih neposrednih proračunskih uporabnikov, temveč tudi med seboj. ZJF sicer ne predvideva zakonskega razlikovanja med posameznimi organi znotraj skupine neposrednih uporabnikov, vendar je to razlikovanje, čeprav še v veliki meri neustrezno, vsebovano v navodilu ministra za finance. Pomanjkanje razlikovanja pri urejanju posameznih kategorij neposrednih proračunskih uporabnikov privede do enake obravnave vladnih proračunskih uporabnikov in nevladnih proračunskih uporabnikov, med katere uvrščamo tudi organe, ki predstavljajo zakonodajno vejo oblasti in nekatere druge ustavne organe, katerih avtonomijo ureja že Ustava. ZJF tudi ne vsebuje posebne opredelitve drugih državnih organov, kot jo vsebujejo na primer petnajsta točka 3. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18) ter prva in tretja točka 6. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št.

63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF), ki taksativno naštevajo katere državne organe je glede na njihov ustavni položaj potrebno razvrstiti v omenjeno kategorijo subjektov.

Med temi organi bodo v nadaljevanju posebej izpostavljeni Državni svet kot predstavnik zakonodajne veje oblasti ter Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic kot neodvisna organa, katerih ustavni položaj in pristojnosti pričajo o nujnosti posebne - drugačne ureditve. Čeprav so omenjeni organi ne le predstavniki drugih vej oblasti in organi, katerih neodvisnost zagotavlja Ustava, ter organi, katerih neodvisnost lahko povzamemo iz njihovih pristojnosti in razmerja delovanja do organov drugih vej oblasti, ostaja njihov položaj na proračunskem področju popolnoma enak položaju drugih neposrednih proračunskih uporabnikov (vladnih in nevladnih ter tudi nekaterih proračunskih uporabnikov znotraj seznama neposrednih proračunskih uporabnikov, katerih položaj ne terja tolikšne mere neodvisnosti, kot jo terjajo ti organi). Kljub temu, da so v zahtevi posebej izpostavljeni trije neodvisni ustavni organi, se ugotovitve te zahteve nanašajo tudi na nekatere druge neposredne nevladne proračunske uporabnike, ki so neodvisni ustavni organi (npr. Ustavno sodišče, Državni zbor) ali neodvisni organi, ki so ustanovljeni na podlagi zakona (npr. Informacijski pooblaščenec).

Državni svet je drugi dom slovenskega parlamenta², saj je predstavniško telo, ki ga Ustava v 96. členu opredeljuje kot zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Kljub temu, da namenja Ustava Državnemu svetu poseben položaj v organizaciji oblasti, ki ga ni moč uvrstiti med eno izmed treh klasičnih (zakonodajna, izvršilna ali sodna) oblik nosilcev oblasti, ga lahko glede na njegove pristojnosti uvrstimo med organe, ki delujejo v okviru zakonodajne funkcije³. V okviru zakonodajne funkcije lahko Državni svet ne le predlaga sprejem zakona, poda mnenje Državnemu zboru o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, zahteva, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem ponovno odloča, temveč lahko zahteva tudi preiskavo o zadevah javnega pomena. Pri izvrševanju zakonodajnih pristojnosti deluje Državni svet kot korektiv Državnemu zboru in, upošteva načelo delitve oblasti in svoj poseben ustavni položaj, prispeva k sprejemanju kakovostnejše zakonodaje. V skladu z drugim odstavkom 91. člena Ustave višja zahtevana večina poslanskih glasov za sprejem zakona v postopku ponovnega odločanja priča o pomenu omenjenega organa. Ustava v 93. in 97. členu podeljuje Državnemu svetu tudi pomembno pravico zahtevati preiskavo o zadevah javnega pomena, ki je, čeprav lahko omenjeno preiskavo odredi izključno Državni zbor, pomembna nadzorna pristojnost. Navkljub vsemu pa je Ustava pri urejanju Državnega sveta skopa, saj je zakonskemu urejanju prepustila nekatera vprašanja, ki so pomembna za organizacijo in delovanje Državnega sveta in bi sodila celo v ustavno materijo.

Enega izmed prvih dejavnikov, ki nakazujejo na stopnjo avtonomnosti parlamentov oz. parlamentarnih domov, predstavlja vprašanje glede tega, ali je posamezen parlament oz. dom parlamenta upravičen do priprave predloga lastnega proračuna. Ureditev po posameznih državah članicah Evropske unije se bistveno razlikuje, saj v devetih⁴ državah parlament pripravi svoj proračun popolnoma samostojno (Vlada ga le vključi v integralni državni proračun), v petih⁵ državah parlament pripravi svoj proračun samostojno ob upoštevanju predhodno določenih makroekonomskih indikatorjev, določenih s strani

² Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-295/07, z dne 22. 10. 2008.

³ Grad F., Kaučič I., Zagorc S., Ustavno pravo, Pravna fakulteta, 2016, str. 433.

⁴ Češka, Danska, Francija, Grčija, Madžarska, Nizozemska, Latvija, Portugalska in Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske.

⁵ Belgija, Litva, Luksemburg, Poljska in Španija.

Vlade, v treh⁶ državah parlamenti samostojno pripravijo svoj proračun, pri čemer ima vlada pravico naknadnega vlaganja amandmajev, do katerih pa v praksi ne prihaja. V petih⁷ državah se parlament pri pripravi proračuna posvetuje oz. usklajuje z ministrstvom za finance, v Nemčiji pa ministrstvo za finance pripravi predlog proračuna za parlament, pri čemer ni dolžno upoštevati predloga parlamenta (mora pa ta predlog vključiti v predlog proračuna)⁸. Pravna podlaga za avtonomijo parlamenta (tudi finančno) nasproti vlade predstavljajo ustave⁹, zakoni¹⁰, poslovniki¹¹ oz. tradicija ali praksa na področju sprejemanja parlamentarnega proračuna. O stopnji avtonomije parlamenta priča tudi njegova neodvisnost pri izvajanju parlamentarnega proračuna v razmerju do izvajanja državnega proračuna in nevmešavanje izvršilne oblasti ter odsotnost pogoja predhodne odobritve in nadzora s strani ministrstva za finance¹². Zgolj v šestih¹³ državah članicah Evropske unije lahko ministrstvo za finance celo enostransko intervenira in zmanjša že sprejeti (odobreni) proračun parlamenta. Regulativna avtonomija Državnega sveta je bistveno šibkejša od regulativne avtonomije Državnega zbora, saj njegovo organizacijo ureja zakon, ki ga sprejme Državni zbor. Državni svet na podlagi 101. člena Ustave sicer sam sprejema svoj poslovnik, vendar je ta vezan ne samo na Ustavo, temveč tudi na zakon. Na področju finančne avtonomije je položaj Državnega sveta prav tako bistveno slabši od položaja Državnega zbora, saj Državni svet v postopku sprejema proračuna ne sodeluje, ker se državni proračun sprejme v obliki posebnega akta, ki ni zakon, kar onemogoča izvajanje pristojnosti Državnega sveta v zakonodajnem postopku¹⁴. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-57/06 poudarilo, da je Državni svet glede na 96. in 97. člen Ustave samostojen organ, v razmerju do Državnega zbora pa ima pristojnosti, ki so pomemben del sistema zavor in ravnovesij v okviru delitve oblasti. Kljub temu, da je v Sloveniji vzpostavljen sistem nesimetrične dvodomnosti, velja poudariti, da je ravno zaradi navedenih ustavnih pristojnosti Državnega sveta treba presoјati, ali obstoječa zakonska ureditev ustrezno zagotavlja spoštovanje sistema zavor in ravnovesij med organi različnih vej oblasti.

Ustava je v 150. členu določila Računsko sodišče kot najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe, čigar ureditev in pristojnosti določa zakon. Računskega sodišča ne moremo uvrstiti v katero izmed treh klasičnih funkcij državne oblasti, ampak gre za sui generis organ, ki opravlja zlasti strokovni finančni nadzor pravilne in smotrne uporabe javnih sredstev in svetuje uporabnikom javnih sredstev¹⁵. Temeljni ustavni načeli, ki ju je za delovanje Računskega sodišča predpisala Ustava, sta načelo neodvisnosti in samostojnosti, kar pomeni, da zakon ne sme poseči v položaj članov Računskega sodišča na način, ki bi Računsko sodišče materialno, institucionalno ali postopkovno spraviljal v nesamostojen ali odvisen položaj od drugih organov¹⁶. Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12, v nadaljevanju: ZRacS-1) v 1. členu poudarja, da je Računsko sodišče v razmerju do drugih državnih

⁶ Estonija, Finska, Švedska.

⁷ Avstrija, Ciper, Hrvaška, Slovenija in Slovaška.

⁸ Zobavnik I., Krašovec T., Proračunska avtonomija parlamentov – primerjalni pregled, Državni zbor, 2017.

⁹ Na primer Belgija.

¹⁰ Na primer Madžarska.

¹¹ Na primer Latvija.

¹² Po podatkih odgovorov, pridobljenih v okviru vprašalnika ECPRD 2401 je 17 držav članic Evropske unije ugotovilo, da so njihovi parlamenti neodvisni, 5 (med njimi tudi Slovenija) pa je ugotovilo, da njihovi parlamenti niso neodvisni.

¹³ Hrvaška, Ciper, Estonija, Danska, Slovaška in Slovenija.

¹⁴ Grad F., Kaučič I., Zagorc S., Ustavno pravo, Pravna fakulteta, 2016, str. 375.

¹⁵ Grad F., Kaučič I., Zagorc S., Ustavno pravo, Pravna fakulteta, 2016, str. 626.

¹⁶ Šturm Lovro, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, str. 992.

organov samostojen in neodvisen državni organ. Zakonodajalec je pri pripravi ZRacS-1¹⁷ posebno pozornost namenil konkretizaciji omenjenih ustavnih načel, kar je razvidno tudi iz določb o samostojnem določanju revizij iz 25. člena ZRacS-1, pravice zahtevati informacije od uporabnikov javnih sredstev iz 26. člena ZRacS-1 ter zahteve po posredovanju poročila o odpravi ugotovljenih nepravilnosti iz 29. člena ZRacS-1. Posebna pozornost je v ZRacS-1 namenjena tudi pogojem za delo Računskega sodišča, pri čemer 31. člen ZRacS-1 posebej določa, da sredstva za delo določi Državni zbor na predlog Računskega sodišča, nadzor nad porabo javnih sredstev v Računskem sodišču pa izvaja revizijska gospodarska družba, ki jo izbere Državni zbor. Ustava v 150. členu ureja neodvisnost Računskega sodišča in njegovo vezanost na Ustavo in zakon. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-57/06 poudarilo, da je treba zaradi pristojnosti Računskega sodišča pri nadzoru javne porabe nad organi vej oblasti neodvisnost njegovega položaja razlagati zelo strogo.

Najbolj razširjena oblika neformalnega in izvensodnega varstva pravic posameznikov v razmerju do državnih organov predstavlja Varuh človekovih pravic, ki mu daje Ustava položaj ustavne kategorije, s čimer ima ta organ v slovenski pravni ureditvi večji pomen in težo kot v ostalih primerljivih ustavnih ureditvah. Ustava v 159. členu določa, da se z zakonom določa pristojnost Varuha človekovih pravic za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, pri čemer je Ustava omogočila tudi ustanavljanje posebnih varuhov pravic državljanov na posebnih področjih. S tem je ustavodajalec Varuha človekovih pravic izvzel iz mehanizma oblasti, saj na področju delovanja nima neposrednih pristojnosti za oblastno ukrepanje, ampak deluje na neformalen način¹⁸. Slovenska pravna ureditev je sprejela zasnovo parlamentarnega Varuha človekovih pravic, saj ima ta najširšo pristojnost, ki sega na vse upravne, izvršilne in sodne organe¹⁹. V primeru Varuha človekovih pravic Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZVarCP) v 4. členu določa, da je varuh neodvisen in samostojen organ v razmerju do Vlade in ministrov, v konkretnih primerih pa tudi do Državnega zbora. Njegova sredstva za delovanje pa določi Državni zbor v proračunu. S tem se pravna ureditev Varuha človekovih pravic razlikuje tako od ureditve neodvisnosti Državnega sveta in Računskega sodišča. Kljub temu pa nekatere zakonske določbe, kot so 6. člen ZVarCP, ki določa dolžnost posredovanja podatkov državnim organom, organom lokalnih skupnosti in nosilcem javnih pooblastil ter dolžnost obravnave in posredovanja mnenja iz 7. člena ZVarCP, pričajo o posebnem odnosu Varuha človekovih pravic do ostalih državnih organov in organov lokalnih skupnosti. V 23. členu ZVarCP je določeno, da ima Varuh človekovih pravic pooblastila, določena z ZVarCP, do vseh državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, kar pomeni tudi kazenske določbe. Kljub temu, da je postopek Varuha človekovih pravic neformalen, ima ta organ pomembne nadzorne pristojnosti nad državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, da je za učinkovito zagotavljanje njegovega dela posebej pomembno zagotoviti njegovo neodvisnost.

Postopek sprejemanja, spremembe in nadzora nad izvrševanjem proračuna

Na podlagi 13. člena ZJF Vlada pripravi in Državnemu zboru predloži proračunski memorandum, predlog proračuna države z obrazložitvami, predloge finančnih načrtov Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, za prihodnje leto in leto, ki temu sledi, ter predloge finančnih načrtov javnih skladov in agencij, katerih ustanoviteljica je

¹⁷ Glej gradivo k EPA 860-II.

¹⁸ Šturm Lovro, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, str. 1079.

¹⁹ Grad F., Kaučič I., Zagorc S., Ustavno pravo, Pravna fakulteta, 2016, str. 633.

država, z obrazložitvami za prihodnje leto ter predloge zakonov, ki služijo za izvedbo predloga proračuna države.

Na podlagi proračunskega memoranduma, ki ga na predlog ministra za finance, sprejme Vlada, minister za finance posreduje neposrednim uporabnikom navodilo za pripravo predloga državnega proračuna. Skladno s 15. členom ZJF navodilo za pripravo predloga državnega proračuna vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga državnega proračuna, oceno bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja državnega proračuna v prihodnjih dveh letih, okvirni obseg finančnega načrta posameznega neposrednega uporabnika v prihodnjih dveh letih in način priprave ter terminski načrt za pripravo državnega proračuna in predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Na podlagi navodila za pripravo predloga državnega proračuna pripravijo neposredni uporabniki predlog svojega finančnega načrta, ki ga Ministrstvo za finance pregleda in predlaga uskladitve glede na navodilo za pripravo predloga državnega proračuna. Če Ministrstvo za finance ne doseže soglasja z neposrednim proračunskim uporabnikom, izdela poročilo za Vlado, ki sprejme dokončno odločitev. Če niti Vlada ne doseže soglasja z neposrednim proračunskim uporabnikom na podlagi 20. člena ZJF, vključi v predlog proračuna predlog finančnega načrta, ki ga je predlagala Vlada, ter v obrazložitev doda še predlog finančnega načrta, ki ga je predlagal neposredni uporabnik. Ravno v postopku priprave predloga proračuna neposrednih proračunskih uporabnikov so razmerja moči med Vlado in neposrednimi proračunskimi uporabniki močno porušena. Kljub temu, da bi lahko za nekatere neposredne proračunske uporabnike trdili, da so v hierarhičnem razmerju podrejeni Vladi in je zato tak postopek primeren, pa tega ne moremo trditi v primeru organov, ki si niso podrejeni temveč prirejani. Pri določanju predlogov finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov se pojavlja dvom o nepristranskosti pri sprejemanju proračunov nevladnih in pravosodnih neposrednih proračunskih uporabnikov v razmerju do vladnih proračunskih uporabnikov, saj so ti lahko zaradi razmerja hierarhičnosti, v izvršilni veji oblasti obravnavani drugače kot drugi neposredni uporabniki, katerih poseben ustavni položaj narekuje in terja tudi posebno pozornost pri zagotavljanju finančne avtonomije.

Poslovník Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17, v nadaljevanju: PoDZ) v tretjem poglavju ureja postopek za sprejem, rebalans, spremembe in zaključek državnega proračuna. V skladu s 155. členom PoDZ mora Vlada do 1. oktobra tekočega leta Državnemu zboru predložiti predlog državnega proračuna skupaj s proračunskim memorandumom in ostalimi dokumenti, povezanimi s predlogom proračuna. Predstavitev proračunskega memoranduma in predloga državnega proračuna opravi predsednik Vlade in minister za finance na seji Državnega zbora, pri čemer o predstavitvi ni razprave. Obravnava in razprava predloga proračuna se opravi tudi na sejah matičnega in zainteresiranih delovnih teles Državnega zbora. Odbor za finance in monetarno politiko se kot matično delovno telo v 15-tih dneh po predstavitvi opredeli do amandmajev poslancev, poslanskih skupin in zainteresiranih delovnih teles ter sprejme svoje amandmaje in pripravi poročilo. Vlada, po opredelitvi do vseh vloženih amandmajev, pripravi dopolnjen predlog državnega proračuna, v katerem so vključeni vsi amandmaji, s katerimi se Vlada strinja. K dopolnjenemu predlogu proračuna lahko amandmaje podajo matično delovno telo, poslanske skupine ali četrtnina poslancev. Matično delovno telo se opredeli tudi do dopolnjenega predloga proračuna in pripravi poročilo za sejo Državnega zbora. Državni zbor glasuje o amandmajih in delih dopolnjenega državnega proračuna ter o proračunu kot celoti. Glede na to, da se državni proračun sprejema kot poseben akt in ne kot zakonodajni akt, je vloga Državnega sveta v omenjenem postopku izredno omejena. V postopku, za razliko od Državnega zbora, ne sodeluje kot so-zakonodajalec, temveč le kot eden izmed neposrednih uporabnikov

proračuna, čigar položaj je enak položaju vseh ostalih neposrednih uporabnikov proračuna. To je bilo še posebej razvidno v postopku sprejemanja proračuna za leto 2003, ko je Državni zbor z amandmajem spremenil predlog proračuna za Državni svet, in sicer na način, da je znižal predlog finančnega načrta Državnega sveta za leto 2003 za 542.479 EUR. Kar je predstavljalo 23,33% celotnega finančnega načrta Državnega sveta.

Na podlagi 40. člena ZJF lahko Vlada na predlog Ministrstva za finance največ za 45 dni zadrži izvrševanje posameznih izdatkov, če se med proračunskim letom zaradi nastanka novih obveznosti za proračun ali spremenjenih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna. Z ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja lahko Vlada ustavi prevzemanje obveznosti, predlaga podaljšanje pogodbenih rokov plačil in ustavi prerazporejanje proračunskih sredstev zaradi prevzemanja obveznosti. Vlada lahko obenem določi, da morajo vsi neposredni proračunski uporabniki (vladni, nevladni in pravosodni) pridobiti predhodno soglasje Ministrstva za finance za sklenitev pogodbe. Ministrstvo za finance pripravi predlog obsega in ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja pri čemer se morajo ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja enakomerno nanašati na vse neposredne uporabnike. Če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja proračuna proračun ne more uravnovesiti, mora najkasneje 15 dni pred iztekom roka za začasno zadržanje izvrševanja proračuna Vlada predlagati rebalans proračuna. V obdobju sprejemanja rebalansa proračuna lahko Vlada na predlog ministra za finance ponovno začasno zadrži izvrševanje posameznih izdatkov.

Zaključek izvrševanja proračuna v skladu s 95. členom ZJF določi minister za finance s Pravilnikom o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za posamezno leto (v nadaljnjem besedilu: Pravilnik), ki poleg ostalega določi tudi datum, do kdaj lahko proračunski uporabniki prevzemajo obveznosti. Navedene so tudi izjeme za prevzemanje obveznosti, za katere ne velja ta Pravilnik. Podrobnejša navodila o zaključku leta minister za finance izda do 30. septembra tekočega leta. Po navedenem datumu lahko v izjemnih primerih Ministrstvo za finance predhodno odobri prevzemanje obveznosti, upoštevajoč likvidnostni položaj proračuna in ciljni primanjkljaj proračuna države. Vsi neposredni proračunski uporabniki (vladni, nevladni in pravosodni) morajo dobiti odobritev oz. soglasje od Ministrstva za finance za prevzemanje obveznosti, ki jih morajo utemeljiti in so nujne za njihovo delovanje. Zaradi kratkega roka med sprejemom in začetkom izvrševanja Pravilnika (Pravilnik 2014 (Uradni list RS, 53/14 z dne 15. 7. 2014 in 85/14 z dne 28. 11. 2014) prevzemanje obveznosti do vključno 16. 7. 2014, Pravilnik 2015 (Uradni list RS, 67/15 z dne 18. 9. 2015) prevzemanje obveznosti do vključno 21. 9. 2015, Pravilnik 2016 (Uradni list RS, 55/16 z dne 19. 8. 2016) prevzemanje obveznosti do vključno 22. 8. 2016 in Pravilnik 2017 (Uradni list RS, 53/17 z dne 25. 9. 2017) prevzemanje obveznosti do vključno 5. 10. 2017) se lahko v praksi pojavljajo številne težave pri prevzemanju izrednih obveznosti neposrednih proračunskih uporabnikov.

Skladno s prvim odstavkom 102. člena ZJF opravlja nadzor nad izvajanjem ZJF in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, Ministrstvo za finance, ki kot del izvršilne veje oblasti ne nadzira zgolj vladnih neposrednih proračunskih uporabnikov, temveč tudi nevladne in pravosodne neposredne proračunske uporabnike. Z izvajanjem nadzora nad porabo proračunskih sredstev s strani Vlade in ne neodvisnega organa je jasneje izražen privilegiran položaj Vlade in vladnih neposrednih proračunskih uporabnikov nasproti nevladnim in pravosodnim proračunskim uporabnikom. Skladno s 103. členom ZJF morajo neposredni in posredni uporabniki ter drugi prejemniki sredstev državnega proračuna za sredstva, pridobljena iz državnega proračuna, proračunskim inšpektorjem omogočiti opravljanje inšpekcijskega nadzora in dati vse zahtevane podatke, listine, poročila, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor in omogočiti računalniško obdelavo teh podatkov. Če se pri opravljanju inšpekcijskega nadzora ugotovi, da je bil kršen zakon,

predpis ali posamičen akt, katerega izvajanje se nadzoruje, ima proračunski inšpektor na podlagi 104. člena ZJF pravico in dolžnost izdati odločbo za vzpostavitev zakonitega stanja, v zapisniku predlagati pristojnemu organu sprejem ukrepov, predlagati uvedbo postopka zaradi prekrška v skladu z zakonom in podati ovadbo pristojnim organom za kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti. Če se pri opravljanju inšpekcijskega nadzora ugotovijo nepravilnosti, za katere se oceni, da jih neposredni ali posredni uporabnik lahko odpravi z ustreznimi ukrepi v poslovanju, se mu v inšpekcijskem zapisniku poda predlog oziroma priporočilo za njihovo odpravo. Neposredni ali posredni uporabnik mora v predpisanem roku poročati organu, pristojnemu za inšpekcijski nadzor, o ukrepih, ki jih je sprejel za odpravo nepravilnosti. Če neposredni ali posredni uporabnik državnega proračuna proračunskemu inšpektorju ne da zahtevanih podatkov, listin in poročil, ki se nanašajo na inšpekcijski pregled, se, skladno s 108. členom ZJF, kaznuje z globo.

I. Očitane kršitve Ustave

Vlagatelj poziva Ustavno sodišče, da podrobneje prouči zatrjevane kršitve naslednjih ustavnih določb:

- načelo pravne države (2. člen Ustave);
- načelo delitve oblasti (3. člen Ustave);
- vezanost uprave na Ustavo in zakon (drugi odstavek 120. člena Ustave);
- načelo neodvisnosti Računskega sodišča (tretji odstavek 150. člena Ustave).

Načelo pravne države (2. člen Ustave) v povezavi z načelom delitve oblasti (3. člen Ustave)

Načelo pravne države, kot ga določa 2. člen Ustave, terja vezanost zakonodajalca na Ustavo ne le v formalnem, temveč tudi v vsebinskem smislu. Vsebinska vezanost pomeni skladnost s posameznimi posebnimi ustavnimi določbami in s temeljnimi vrednotami demokratične ustavne ureditve²⁰. Ustava omogoča zakonodajalcu odprto in obsežno polje presoje spoštovanja načela pravne države, pri čemer lahko zasnovo pravne države dviga na višjo raven²¹. Delitev oblasti, skupaj s sistemom zavor in ravnovesij, predstavlja enega izmed nosilnih stebrov pravne države, zato je treba omenjeno načelo presojati sistemsko v povezavi z nekaterimi ustavnimi določbami, ki urejajo položaj in pristojnosti posameznih ustavnih organov.

Charles de Montesquieu je že leta 1747 zgradil nauk o delitvi oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, pri čemer je natančno opredelil, da morajo biti te funkcije porazdeljene med različne in medsebojno neodvisne organe. Ustavodajalec je omenjeno načelo vključil v 3. člen Ustave, pri čemer je vzpostavil sistem delitve oblasti na ustavni ravni, dejanski učinek pa je moč ocenjevati po analizi medsebojnega in vzajemnega učinkovanja različnih ustavnih določb, ki to načelo bolj natančno razčlenjujejo. Načelo delitve oblasti predstavlja eno izmed prvin demokratičnega sistema, saj funkcionalna delitev oblasti preprečuje osredotočenje in s tem zlorabo oblasti v enem organu. Ravno doslednemu spoštovanju načela delitve oblasti so namenjene tudi določbe o nezdružljivosti opravljanja posameznih funkcij, ki so (kljub njihovi zakonski razdrobljenosti) ene temeljnih zakonskih določb, ki pričajo o nujnosti vzpostavitve ustreznega sistema zavor in ravnovesij med nosilci različnih funkcij. To načelo je nadalje specificirano v določbah o državni ureditvi, v katerih je do določene mere vgrajen sistem zavor ali ravnovesij. Načelo delitve oblasti ne predstavlja

²⁰ Šturm Lovro, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, str. 53.

²¹ M. Pavčnik, Vladavina prava kot pravno načelo, Podjetje in delo, 6–7, 2008, XXXIV, str. 1104.

ostre ločnice med funkcijo zakonodajne, sodne in izvršilne veje oblasti, temveč medsebojen nadzor in omejevanje posameznih funkcij državne oblasti. Ločitev oblasti je torej relativna, ker imajo organi, ki izvajajo oblast, možnost bolj ali manj vplivati na oblikovanje (organizacijska neodvisnost) ali delovanje (funkcionalna neodvisnost) drugih organov.

Tradicionalnemu sistemu delitve oblasti so se v zadnjih letih ob bok postavili tudi nekateri novi organi, ki opravljajo funkcijo oblasti in so razmeroma neodvisni do tradicionalnih državnih organov. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-158/94 presojalo status tistih organov in organizacij, ki jih po njihovih organizacijskih obeležjih in formalnih pristojnostih ne moremo uvrstiti v eno od treh vej oblasti (Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic). Poudarilo je, da imajo vsi ti organi in organizacije v ustreznih ustavnih sistemih nesporno veliko mero samostojnosti v razmerju do katerekoli klasične veje oblasti. Njihovo samostojnost na eni strani ter odgovornost po drugi zagotavljajo določeni institucionalni pogoji neodvisnosti, kot so profesionalna in strokovna odgovornost nosilcev ustreznih javnih pooblastil, zakonita postopkovna pravila delovanja, sistem pravnih sredstev zoper pravne akte, notranje organizacijska odgovornost, stabilnost in predvidljivost mandata nosilcev odgovornih funkcij, sistem financiranja in drugi.

Ustavno sodišče je v zadevi U-I.83/94 pojasnilo, da absolutna izvedba načela delitve oblasti ne obstaja, zato je v sistemu delitve oblasti postavljena maksima, da mora med posameznimi vejami oblasti obstajati sistem zavor in ravnovesij, s katerim vsaka od teh vej oblasti vpliva na drugo in jo omejuje, prav tako pa tudi do določene mere sodeluje, saj si sicer ni mogoče predstavljati delovanja sistema državne oblasti kot celote. Ravno uporaba sistema zavor in ravnovesij pri operacionalizaciji načela delitve oblasti je ključnega pomena ne samo pri presoji odnosov med tremi klasičnimi vejami oblasti, ampak tudi v razmerju treh klasičnih vej oblasti do nekaterih drugih ustavnih organov. Pri tem velja omeniti, da je Ustava načelo delitve oblasti vsebinsko dopolnila tudi z drugimi ustavnimi določbami, ki specifično urejajo položaj in avtonomijo posameznih organov. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-158/94 poudarilo, da med posameznimi vejami oblasti morajo biti vzpostavljena taka razmerja, da nobena ne more dobiti prevlade in monopola nad drugimi.

ZJF v 3., 20., 40., 95. členu prvemu odstavku 102., prvemu in drugemu odstavku 103., 104., ter 9. točki 108. člena posega v ustavno varovani načeli pravne države in načelo delitve oblasti na tak način, da ruši sistem zavor in ravnovesij med organi, ki predstavljajo tri klasične veje oblasti in v razmerju treh klasičnih vej oblasti do drugih ustavnih organov, ki jih ne moremo prištevati k eni izmed klasičnih vej oblasti. V primeru ZJF se kršitev omenjenih ustavnih načel odraža predvsem prek posegov v finančno avtonomijo ustavnih organov. ZJF namreč področje upravljanja javnih financ prenaša pod izključno pristojnost Vlade (Ministrstva za finance), ki ima na omenjenem področju tudi prevladujočo vlogo v razmerju do vseh neposrednih proračunskih uporabnikov. Učinki posegov v finančno avtonomijo izvršilne oblasti v druge neodvisne ustavne organe so večplastni, saj omejitev proračunskih sredstev za delovanje organa naposled pomeni tudi poseg v regulativno in upravno avtonomijo neodvisnih ustavnih organov.

ZJF v 3. členu opredeljuje posredne in neposredne proračunske uporabnike, ne vsebuje pa posebne opredelitve pojma državnih organov. Ravno omenjena definicija bi morala potegniti jasno ločnico med organi državne uprave, pravosodnimi organi in drugimi državnimi organi. Organi državne uprave so seveda ministrstva, organi v sestavi ministrstev, vladne službe in upravne enote, pravosodni organi pa so (redna) sodišča, državna tožilstva in državna pravobranilstva, pravno neopredeljen pa ostaja pojem drugi državni organi. S posebno opredelitvijo pojma državni organi in vključitvijo zlasti tistih

organov, ki imajo v razmerju do Vlade kot nosilke izvršilne veje oblasti položaj samostojnega in neodvisnega organa, bi zakon moral vsebovati posebno ureditev za te organe, kadar je ta potrebna za varovanje njihovega ustavnega položaja. Veljavni zakon pri definiciji neposrednih proračunskih uporabnikov te ne deli na vladne, pravosodne in nevladne, kot so ti razdeljeni v seznamu neposrednih proračunskih uporabnikov, ki ga izda minister za finance. Ravno pomanjkanje razdelitve neposrednih proračunskih uporabnikov na posamezne skupine in posebna ureditev skupine nevladnih proračunskih uporabnikov povzroča kršitev načela delitve oblasti. Za določene nevladne proračunske uporabnike bi namreč, zaradi njihovega ustavnega položaja in ustavno zagotovljene avtonomije, morala obstajati posebna ureditev, ki bi ob upoštevanju sistema zavor in ravnovesij vzpostavila poseben postopek sprejemanja, spremembe, rebalansa in nadzora nad izvrševanjem proračuna. Načelo delitve oblasti je namreč odraz tudi posebnega položaja, ki ga uživajo ustavni organi klasičnih vej oblasti in nekateri drugi ustavni organi. Zakonska ureditev, ki med posameznimi skupinami neposrednih proračunskih uporabnikov ne razlikuje, temveč je to razlikovanje podano zgolj v seznamu ministra (ki vseeno ne določa posebne obravnave omenjenih organov) je ustavno sporna.

Glede na ustavni položaj nevladnih neposrednih proračunskih uporabnikov, glede na njihovo neodvisnost in avtonomijo (npr. Državnega sveta, Računskega sodišča in Varuha človekovih pravic) in glede na njihove pristojnosti, je jasno, da morajo ti organi uživati veliko mero avtonomije v razmerju do Vlade kot predstavnice izvršilne veje oblasti in morajo zanje pri sprejemanju, spremembi in nadzoru nad izvrševanjem proračuna veljati posebna pravila. Ravno zakonodajalčeva želja po poenotenju položaja tako vladnih kot nevladnih neposrednih proračunskih uporabnikov je porušila sistem zavor in ravnovesij, kar je razvidno pri neskladnosti 20., 40., 95., prvega odstavka 102., prvega in drugega odstavka 103., 104., ter 9. točke 108. člena ZJF z 2., 3., drugim odstavkom 120. in tretjim odstavkom 150. člena Ustave. Pri tem velja poudariti, da je pri presoji skladnosti zakonske ureditve z načelom delitve oblasti treba upoštevati, da sistem zavor in ravnovesij ustrezno obvladuje tudi posamezno vejo oblasti. Sicer bi se posamezne veje vedle samozadostno, kar bi vplivalo tudi na razmerja do drugih vej oblasti.²² V konkretnem primeru je položaj Vlade tako prevladujoč, da na področju javnih financ ne omogoča ne finančne avtonomije drugim nevladnim neposrednim uporabnikom, ne učinkovitega nadzora nad nadzornikom (ki je prav tako Vlada).

Določba 20. člena ZJF predstavlja kršitev 3. člena Ustave, saj ta določa, da se v primeru nedoseženega soglasja med neposrednim proračunskim uporabnikom in Vlado glede predloga proračuna neposrednega proračunskega uporabnika v obravnavo Državnemu zboru posreduje predlog proračuna s predlogom finančnega načrta za neposrednega proračunskega uporabnika, ki ga je pripravila Vlada in ne neposredni proračunski uporabnik. Njegov predlog je dodan le kot obrazložitev k predlaganemu finančnemu načrtu za posameznega neposrednega proračunskega uporabnika. Enaka ureditev velja tudi v primeru sprejema rebalansa proračuna, zato je treba oba primera obravnavati enako. Glede na poseben ustavni položaj, ki ga uživajo ustavni organi - Državni svet kot predstavnik zakonodajne oblasti ter Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic kot ustavna organa, katerih avtonomijo varuje Ustava - je omenjena zakonska ureditev v neskladju z načelom delitve oblasti. Temu pritrjujejo tudi posamezne zakonske določbe (npr. 31. člen ZRacS-1 in 5. člen ZvarCP), ki predstavljajo temeljne zakonske določbe, ki predstavljajo uresničevanje ustavnih načel delitve oblasti in avtonomije omenjenih organov. Glede na makroekonomske razmere in stanje v državi je smiselno, da ustavni

²² M. Pavčnik, Sodstvo, delitev oblasti in Ustava, Podjetje in delo, 6-7/XXXII, Dnevi slovenskih pravnikov, 12.-14. oktober 2006, Portorož, str. 1514.

organi, kot so npr. Državni svet, Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic, upoštevajo temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna, kot jih opredeljuje navodilo Ministrstva za finance, vendar je z vidika avtonomije omenjenih organov ustavno sporno, da minister pripravi okvirni predlog obsega njihovega proračuna. Uresničevanje pristojnosti ustavnih organov - Državnega sveta na zakonodajnem področju, Računskega sodišča na področju nadzora nad javnimi financami in Varuha človekovih pravic nad kršitvijo človekovih pravic posameznikov s strani državnih organov - je nujno povezano z višino finančnih sredstev, namenjenih omenjenim organom. V okviru sprejetega proračuna lahko omenjeni organi v večji ali manjši meri izvršujejo svoje pristojnosti in si za svoje delo zagotavljajo prostorske, materialne in kadrovske zmogljivosti. Posebnost predstavlja tudi nastanek novih - spremenjenih okoliščin, ki lahko vsebinsko (ob upoštevanju ugodnih makroekonomskih analiz) utemeljijo nujnost zagotavljanja dodatnih sredstev za delo posameznega organa. Zgolj kot primer navajamo izvolitev invalida na funkcijo, ki za organ ne predstavlja zgolj manjše prilagoditve delovanja, temveč terja tudi funkcionalno prilagoditev delovnega okolja, ki je povezana z dodatnimi finančnimi sredstvi, ki so predpogoj za dejansko izvrševanje pravice izvoljenega funkcionarja v organu. Ravno zaradi specifičnega položaja nekaterih ustavnih organov, ki jih uvrščamo med neposredne proračunske uporabnike, so lahko le ti organi sami najboljši pripravljavci lastnih proračunov. V primeru ustavnih organov - Državnega sveta, Računskega sodišča in Varuha človekovih pravic - je prav tako nesprejemljivo, da morajo tako kot vladni in drugi neposredni proračunski uporabniki, določiti cilje, strategije in programe, saj je glede na ustavne pristojnosti Državnega sveta, Računskega sodišča in Varuha človekovih pravic njihovo poslanstvo vsako leto enako, kar pomeni, da težko govorimo o določeni strategiji delovanja za vsako posamezno leto. Določanje strategij je vsaj za navedene ustavne organe povsem neprimerno, saj je povsem nemogoče, da bi omenjeni organi na podlagi vnaprej določene strategije opredeljevali pripad obravnavanih zadev za prihodnje proračunsko obdobje, saj že sama narava omenjenih organov terja njihov odziv na vsakodnevno spreminjajoče se dogajanje. Veljavna zakonska rešitev predpostavlja, da so omenjeni ustavni organi manj strokovni in odgovorni organi od Vlade in niso sposobni primerno načrtovati sredstev za izvajanje svojih ustavnih pristojnosti oziroma samoomejevanja glede na razmere in stanje v državi ter na potrebe drugih organov²³. Nevladni neposredni proračunski uporabniki, katerih visoko stopnjo avtonomije zagotavlja že Ustava, so nedvomno sposobni lastne samoomejitve, saj je njihovo delovanje (tudi na področju upravljanja z lastnimi financami) podvrženo nenehnemu pritisku javnosti in nadzoru s strani drugih neodvisnih organov, da je bojazen pred premajhno samoomejitvijo omenjenih organov povsem neupravičena. Ustavnopravno gledano predstavlja normativna ureditev, vsebovana v 20. členu ZJF, nedovoljen pritisk izvršilne oblasti na organe drugih vej oblasti in neodvisne organe.

Poseg v proračunsko neodvisnost ustavnih organov, kot so Državni svet, Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic, predstavlja tudi 40. člen ZJF, saj lahko v primeru odločitve Vlade za zadržanje izvrševanja posameznih izdatkov Vlada neposrednim proračunskim uporabnikom naloži pridobitev soglasja Ministrstva za finance pred sklenitvijo katerekoli pogodbe. Taka ureditev nedvoumno posega v položaj omenjenih ustavnih organov, saj tudi v času proračunskega leta ne morejo v celoti samostojno razpolagati s finančnimi sredstvi, ki so jim bila dodeljena v okviru sprejetega proračuna. Zahteva po pridobitvi predhodnega soglasja neposrednih proračunskih uporabnikov predstavlja ne le dodatno birokratsko oviro pri poslovanju ustavnih organov, temveč lahko v primeru zavrnitve soglasja k sklenitvi pogodbe ogrozi izvrševanje njihovih pristojnosti. Nedvomno je v smislu zagotavljanja sistema zavor in ravnovesij treba ukrepe začasnega

²³ Velišček J., Avtonomija parlamenta na primeru Državnega zbora Republike Slovenije, 2011, str. 110.

zadržanja izvrševanja izdatkov, vključno z zahtevo po predhodnem soglasju ministrstva odpraviti za določene nevladne neposredne proračunske uporabnike in jim omogočiti, da se ob upoštevanju načela lastnega samoomejevanja diskrecijsko odločajo za sprejem enakih ukrepov, kot jih sprejme Vlada.

Ustavno sporne so tudi določbe prvega odstavka 102. člena, prvega in drugega odstavka 103. člena, 104. člena in 9. točke 108. člena ZJF, ki določajo inšpekcijski proračunski nadzor Ministrstva za finance nad izvajanjem ZJF in drugih javnofinančnih predpisov. Nadzor izvršilne veje oblasti nad porabo proračunskih sredstev ustavnih organov, kot so Državni svet, Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic, predstavlja kršitev načela delitve oblasti, saj bi lahko v skladu z omenjenim načelom nadzor nad porabo proračunskih sredstev Državnega sveta in Varuha človekovih pravic opravljalo le Računsko sodišče kot neodvisni organ, nadzor nad porabo proračunskih sredstev Računskega sodišča pa le revizijska gospodarska družba, ki jo izbere Državni zbor. Zakonske določbe, ki podeljujejo Vladi pristojnost nadzora nad porabo proračunskih sredstev organov drugih vej oblasti in nekaterih drugih neodvisnih organov, rušijo vzpostavljen sistem zavor in ravnovesij in vzpostavljajo protiustavno odgovornost omenjenih organov nasproti Vladi. Vlada kot nadzornik nad porabo javnih sredstev je nedvomno v privilegiranem položaju nasproti drugim neposrednim proračunskim uporabnikom, katerih ustavni položaj potrjuje njihovo neodvisnost od Vlade pri izvrševanju svojih ustavnih pristojnosti.

Vežanost uprave na Ustavo in zakon (drugi odstavek 120. člena Ustave)

Ustava v drugem odstavku 120. člena določa, da upravni organi opravljajo delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Samostojnost delovanja upravnih organov izvira iz načela delitve oblasti (3. člen Ustave)²⁴. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-190/95 poudarilo, da se pravilniki sprejemajo za izvrševanje zakona, kar predpostavlja njihovo vsebinsko vežanost na zakon. Pravilnik torej 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. Pravilnik prav tako ne sme na novo določati pravic in obveznosti, kar je v skladu z načelom demokratične in pravne države pridržano Ustavi in zakonu. V tem oziru je ustavno sporna tudi določba 95. člena ZJF, na podlagi katerega minister za finance letno sprejme Pravilnik o zaključku izvrševanja državnih in občinskih proračunov. Ta določa, da morajo neposredni proračunski uporabniki po določenem datumu oktobra, oziroma še prej v kolikor je Pravilnik o zaključku izvrševanja državnih proračunov sprejet prej, za vsak prevzem obveznosti pridobiti predhodno soglasje ministra za finance. Omenjena ureditev velja tudi, če so prevzete obveznosti v skladu s sprejetim proračunom. V omenjenem pravilniku minister v nasprotju z določbami 120. člena Ustave določa delovanje organov na podlagi podzakonskega akta in ne na podlagi Ustave in zakonov, kakor to velewa Ustava. Ustavno sporen je namreč poseg izvršilne veje oblasti v tekoče poslovanje Državnega sveta, Računskega sodišča in Varuha človekovih pravic, saj neposredno posega v izvrševanje že sprejetega proračuna v Državnem zboru. Sprejem omenjenega pravilnika namreč predstavlja nove pravice in obveznosti, ki jih izvršilna oblast nalaga organom drugih vej oblasti in nekaterim drugim organom, katerih avtonomijo zagotavlja že Ustava. Dikcija omenjenega člena je ustavno sporna, saj bi moral zakonodajalec nekatere nevladne proračunske uporabnike izvzeti iz ureditve v pravilniku in jim omogočiti, da sami prevzemajo obveznosti tudi po poteku omenjenega roka, če te obveznosti ne presežejo zneska, določenega v njihovem

²⁴ Šturm Lovro, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, str. 868.

finančnem načrtu. Prav tako sporen je tudi kratek rok med sprejemom in uveljavitvijo Pravilnika, ki resno posega v tekoče delo neposrednih proračunskih uporabnikov.

Neodvisnost Računskega sodišča (tretji odstavek 150. člena Ustave)

Ustava v tretjem odstavku 150. člena podeljuje Računskemu sodišču v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen položaj, zaradi česar ga ni moč uvrstiti v eno izmed treh klasičnih vej oblasti. To pomeni, da zakon ne sme poseči v položaj članov Računskega sodišča tako, da bi jih materialno, institucionalno ali postopkovno spravljal v nesamostojen oz. odvisen položaj od drugih organov²⁵. ZRacS-1 v 1. členu ne le potrjuje ustavno neodvisnost in samostojnost Računskega sodišča, temveč določa, da aktov, s katerimi Računsko sodišče izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi. ZRacS-1 v 31. členu določa, da sredstva za delo Računskega sodišča določi Državni zbor na predlog Računskega sodišča in so sestavni del državnega proračuna. Omenjeni člen je v očitnem neskladju z 20. členom ZJF, ki določa, da če Vlada ne doseže soglasja z neposrednimi proračunskimi uporabniki, ki niso državni upravni organi in organizacije, vključni v predlog proračuna predlog finančnega načrta, ki ga predlaga Vlada. Omenjena ureditev predstavlja kršitev neodvisnosti Računskega sodišča, kot jo določa tretji odstavek 150. člena Ustave, 1. člena ZRacS-1 in 31. člena ZRacS-1. A priori določanje, da se v primeru nedoseženega soglasja med Vlado in Računskim sodiščem upošteva predlog finančnega načrta Vlade dejansko pomeni, da se proračun Računskega sodišča lahko določi tudi mimo predloga Računskega sodišča.

II. ZAHTEVA

Državni svet poziva Ustavno sodišče, da prouči kršitev 2., 3., drugega odstavka 120. in tretjega odstavka 150. člena Ustave (načelo delitve oblasti) in ugotovi, da so 3., 20., 40., 95., prvega odstavka 102., prvega in drugega odstavka 103., 104., ter 9. točke 108. člena Zakona o javnih financah v neskladju z Ustavo in v skladu s 43. členom Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12) delno razveljavi Zakon o javnih financah.

III. PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO

Vlagatelj zahteve predlaga še, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava prednostno na podlagi možnosti, ki jo dajeta 2. in 3. alineja 3. odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11), saj uporaba omenjenih zakonskih določb resno posega v finančno neodvisnost neodvisnih ustavnih organov - Državnega sveta, Računskega sodišča in Varuha človekovih pravic - in ogroža izvrševanje njihovih pristojnosti.

* * *

Državni svet je za svojo predstavnico v postopku pred Ustavnim sodiščem določil državno svetnico mag. Marijo Lah.

²⁵ Šturm Lovro, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, 2010, str. 992.

Alojz Kovšca
predsednik