



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance

7.A

Številka: 411-01-15/2018/23
Ljubljana, 8. 10. 2020

Gospod
Alojz Kovšca
Predsednik
Državnega sveta Republike Slovenije

Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je na 38. seji 8. 10. 2020 sprejela sklep, da na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20) vlaga:

- **Pobudo za sprejem Odgovora na vlogo Državnega zbora o Zahtevi Državnega sveta 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 financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18).**

Predsednica komisije
mag. Marija Lah, l.r.

Priloga:

- Odgovor na vlogo Državnega zbora o Zahtevi Državnega sveta za začetek postopka za oceno ustavnosti

ODGOVOR

na vlogo Državnega zbora o Zahtevi Državnega sveta 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 financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18)

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni svet) je 15. 9. 2020 prejel dopis Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče), s katerim je posredovalo mnenje Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) na Zahtevo za oceno ustavnosti 3., 20., 40., 95., prvega odstavka 102., prvega in drugega odstavka 103., 104., ter 9. točke 108. člena Zakona 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 nadaljnjem besedilu: ZJF). Državni zbor je v vlogi z dne 9. 9. 2020 ocenil, da je zahteva za oceno ustavnosti neutemeljena, Ustavnemu sodišču pa predlagal, da zahtevo zavrne.

1. Položaj neodvisnih državnih organov v postopku oblikovanja proračuna

Državni zbor je v svojem odgovoru na zahtevo za oceno ustavnosti določb ZJF poudaril, da načelo delitve oblasti ni absolutno, temveč mora med posameznimi vejami oblasti obstajati sistem zavor in ravnovesij, s katerim vsaka od teh vej oblasti vpliva na drugo in jo omejuje. Med posameznimi vejami oblasti mora obstajati tudi sodelovanje, saj si sicer ni mogoče predstavljati delovanja sistema državne oblasti kot celote. Državni zbor se sklicuje na odločbe Ustavnega sodišča (npr. na odločbo U-I-224/96 z dne 22. 5. 1997), ko poudarja, da načelo delitve oblasti ne dopušča avtonomnosti posameznih vej oblasti, ampak med njimi vzpostavlja medsebojno odvisnost in zagotavlja, da vsaka od njih izvršuje lastne funkcije, ki so po svoji naravi izvršilne, zakonodajne in sodne. Državni zbor prav tako dodaja, da iz načela delitve oblasti ne izhaja, da bi status v Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a; v nadaljnjem besedilu: Ustava) ali zakonu določenega neodvisnega državnega organa tega opravičeval do popolne finančne avtonomije, še zlasti ne take, ki bi mu omogočila sprejetje odločitve o porabi proračunskih sredstev, ki bi bila povsem nevezana na druge organe. Po mnenju Državnega zbora finančne avtonomije ni mogoče enačiti s statusom samostojnosti in neodvisnosti pri opravljanju z zakonom ali Ustavo določenih pristojnosti. Po oceni Državnega zbora poseben položaj neodvisnih državnih organov tudi ne pomeni, da bi ti organi imeli tak položaj v postopku oblikovanja predloga proračuna, ki bi jim omogočal povsem avtonomno oblikovanje svojega proračuna.

Državni svet je že v svoji zahtevi izpostavil, da je ravno uporaba sistema zavor in ravnovesij pri operacionalizaciji načela delitve oblasti ključnega pomena. Ponovno je treba izpostaviti tudi odločbo Ustavnega sodišča U-I-158/94, v kateri je Ustavno sodišče poudarilo, da morajo biti med posameznimi vejami oblasti taka razmerja, da nobena od

posameznih vej oblasti ne more dobiti prevlade in monopola nad drugimi.¹ Izpodbijane določbe ZJF učinkujejo tako, da vzpostavljajo prevlado Vlade nad neodvisnimi državnimi organi in ogrožajo njihovo ustavno zagotovljeno neodvisnost. Državni svet zato znova primeroma navaja določene vidike svojega delovanja ter delovanja Varuha človekovih pravic (v nadaljnjem besedilu: Varuh).

Državni svet je v svoji prvotni vlogi in dopolnitvi opozarjal predvsem na položaj Državnega sveta, Varuha in Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Računsko sodišče), vendar navedeno velja tudi za druge pomembne državne organe, ki jim Ustava priznava poseben, neodvisen položaj in vključuje tudi sam Državni zbor in Ustavno sodišče. Treba je poudariti, da ureditev, v skladu s katero bi Državni svet ali drugi neodvisni državni organi sami predlagali svoj finančni načrt, ne bi pomenila popolne finančne avtonomije, še zlasti ne take, ki bi omogočila sprejetje od drugih organov nevezane odločitve o porabi proračunskih sredstev. Nasprotno, ti organi bi le pripravili predlog (namesto Vlade), še vedno pa bi finančni načrt v okviru postopka sprejemanja proračuna sprejemal Državni zbor. Neodvisni državni organi namreč ne morejo izpolnjevati svojih pristojnosti, ki jih imajo glede na svoj poseben ustavni položaj, če so v skladu z izpodbijanimi določbami ZJF na področju svojega financiranja popolnoma podrejeni Vladi. Vlada ima pri pripravi predlogov finančnih načrtov neodvisnih državnih organov in končnega predloga državnega proračuna končno besedo, kar pomembno vpliva na izhodišče za vsebino in potek obravnave predloga državnega proračuna v Državnem zboru.

Državni svet je, kot je bilo poudarjeno že v zahtevi, drugi dom slovenskega parlamenta² in se umešča v zakonodajno vejo oblasti, v kateri ima vlogo korekcijskega mehanizma zakonodajne oblasti Državnega zbora.³ Ustava Državnemu svetu podeljuje več pristojnosti, ena najbolj vidnih oziroma prepoznavnih pa je pristojnost v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahtevati, da Državni zbor o njem še enkrat odloča (suspenzivni veto). Pri ponovnem odločanju v Državnem zboru mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če Ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večje število glasov. Državni svet lahko veto sicer vloži le na celoten zakon, ne le na posamezen člen. Institut veta predstavlja pomembno omejitev delovanja Državnega zbora v zakonodajnem postopku.⁴ Glede na dejstvo, da večino zakonov v zakonodajni postopek vloži Vlada⁵ odločilni veto Državnega sveta predstavlja pomembno oviro pri oblikovanju zakonodaje tudi za Vlado. Kadar ima vladna koalicija v Državnem zboru dovolj veliko večino, odločilni veto Državnega sveta sicer ne predstavlja posebne ovire, z izjemo rahlega časovnega zamika pri sprejemanju in uveljavitvi zakonov. Odločilni veto Državnega sveta pa pridobi precej večjo težo, kadar

¹ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995, 14. točka.

² Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-295/07 z dne 22. 10. 2008.

³ Prav tam.

⁴ Štrus, Komentar k 97. členu, v: Avbelj et al., Komentar Ustave Republike Slovenije (II. del), Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta (2019), str. 167.

⁵ Leta 2019 je Vlada predlagala 106 od 154 zakonodajnih predlogov, 84 vladnih predlogov je bilo sprejetih. Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2018 – 2022, drugo leto mandata, januar 2019 - december 2019, str. 18.

Vlada nima dovolj velike večine oziroma kadar koalicijske poslanske skupine v Državnem zboru nimajo večine. Do takšne situacije je npr. prišlo tudi v letu 2019, ko je koalicijo v Državnem zboru sestavljalo 43 poslancev,⁶ kar pomeni, da koalicija ni imela vedno dovolj glasov za ponovno izglasovanje zakona. Leta 2019 je Državni svet tako odložilni veto vložil desetkrat, pri čemer so bili pri ponovnem odločanju v Državnem zboru štirje odločilni veti Državnega sveta uspešni in zakoni niso bili ponovno sprejeti. Od tega je bil odločilni veto na zakone, ki jih je predlagala Vlada, vložjen sedemkrat, trije od teh so bili uspešni in zakoni niso bili ponovno sprejeti.⁷ V enem od primerov, ko je bil zakon, ki ga je predlagala Vlada, po vložnem odločilnem vetu ponovno izglasovan, je Državni svet še naprej opozarjal na protiustavnost sprejetega zakona in zato na Ustavno sodišče v začetku leta 2020 vložil Zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 3., prvega odstavka 4., drugega odstavka 6. v povezavi s 25., 7., 21., desetega odstavka 25., prvega odstavka 29., 30., 39. in 41. člena Zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (Uradni list RS, št. 72/19). Na podlagi predstavljenega primera Državni svet opozarja, da ima njegova ustavna in zakonska vloga v sistemu zavor in ravnovesij tak značaj, da pristojnost Vlade v skladu z 20. členom ZJF odločiti o vsebini predloga finančnega načrta Državnega sveta, o kateri bo razpravljal in odločal Državni zbor, ni v skladu z Ustavo, saj zaradi dejanske vezanosti obsega delovanja na razpoložljiva finančna sredstva povzroča nedopustno odvisnost in povezanost med obsegom delovanja Državnega sveta in odločitvijo Vlade. Enostranska odločitev Vlade v skladu z 20. členom ZJF nedopustno posega v materialno neodvisnost Državnega sveta.

Ustava v 159. členu določa, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil z zakonom določi varuh pravic državljanov, kar predstavlja ustavno podlago za delovanje in delo Varuha. Podrobneje položaj Varuha ureja Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljnjem besedilu: ZVarCP), ki določa, da je Varuh ustanovljen z namenom varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, kar vključuje tudi Vlado. Varuhu neodvisnost nasproti Vladi zagotavlja postopek imenovanja, saj ga izvoli Državni zbor na predlog Predsednika Republike Slovenije. ZVarCP v 3. členu določa, da se Varuh pri svojem delu ravna po določilih Ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Pri svojih intervencijah se lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja. V 4. členu ZVarCP določa, da je Varuh pri svojem delu neodvisen in samostojen, v skladu s 5. členom o svojem delu poroča Državnemu zboru z rednimi letnimi ali posebnimi poročili, sredstva za delo pa Varuhu določi Državni zbor v državnem proračunu. Državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, vključno z Vlado, morajo Varuhu na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti, ne glede na stopnjo zaupnosti, in mu omogočiti izvedbo preiskave.

⁶ Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2018 – 2022, drugo leto mandata, januar 2019 - december 2019, str. 13.

⁷ Letno poročilo Državnega sveta za leto 2019.

Glede na navedeno iz ustavne in zakonske ureditve izhaja poseben neodvisni položaj Varuha, ki za svoje delo ne odgovarja Vladi, temveč Državnemu zboru. Še več, Vlada je kot državni organ Varuhu dolžna posredovati zahtevane podatke, s pomočjo katerih lahko Varuh izvede preiskavo in Vlado opozori na kršitve človekovih pravic, ter svoje izsledke tudi javno objavi. Varuh tako zaseda ključen položaj v sistemu delitve oblasti preko položaja, ki ga ima v sistemu mehanizmov medsebojnega nadzora in omejevanja, saj je njegova primarna naloga, da spremlja, ali javni organi skrbno, natančno in pošteno uresničujejo vladavino prava in človeško dostojanstvo, njegovo neformalno varstvo pa dopolnjuje ustavnosodno, sodno in upravno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁸

Na pomen Varuhove vloge je opozorilo tudi Ustavno sodišče, ki je v odločbi U-I-10/08 navedlo, da na neodvisnost Varuha vpliva več elementov, od katerih so zlasti pomembni način izvolitve oziroma imenovanja Varuha in njegovih namestnikov, razmerja (pooblastila) do drugih državnih organov, mandatna doba, način in pogoji za razrešitev, nezdružljivost funkcije in poklicna imuniteta Varuha ter njegovih namestnikov ter tudi zagotovitev njegove materialne neodvisnosti. V okviru varstva materialne neodvisnosti Varuha mora zakonodajalec po mnenju Ustavnega sodišča zagotoviti zadostna sredstva za delovanje institucije Varuha in v zvezi s tem urediti način njegovega financiranja.⁹ Ustavno sodišče nadalje v opombi k 20. točki obrazložitve odločbe U-I-10/08 opozarja, da zahteva po zagotovitvi materialne neodvisnosti Varuha izhaja tudi iz mednarodnih instrumentov, kot so npr. Pariška načela, ki med drugim določajo, da morajo imeti nacionalne institucije na voljo infrastrukturo, ki jim omogoča nemoteno izvajanje njihovih aktivnosti, in sicer zlasti primerna sredstva, ki morajo omogočati zagotovitev lastnih prostorov in osebja, s tem pa tudi neodvisnost od Vlade in njenega finančnega nadzora, kar lahko vpliva na njihovo neodvisnost.¹⁰ Ustavno sodišče je v isti opombi opozorilo tudi na Priporočila Parlamentarne skupščine Sveta Evrope o instituciji ombudsmana št. 1615 (2003), ki kot bistveno lastnost za učinkovito delovanje institucij ombudsmanov določajo tudi, da morajo biti ombudsmanu zagotovljena zadostna sredstva za izvajanje vseh nalog, za katere je pooblaščen, pri čemer mu mora biti zagotovljena uporaba teh sredstev, neodvisno od kakršnihkoli možnih vplivov subjektov, ki jih preiskuje, zagotovljena pa mora biti tudi popolna avtonomija glede proračuna in zaposlenih. Kot izhaja iz citirane odločbe Ustavnega sodišča, Varuh po svoji funkciji ni del mehanizma oblasti, temveč prej protioblast, saj s svojim delovanjem omejuje samovoljo oblasti pri poseganju v človekove pravice in temeljne svoboščine, njegov pomen pa je velik prav zaradi tega, ker nadzoruje nosilce oblasti in s tem lahko pomembno prispeva tudi k preprečevanju morebitne zlorabe

⁸ Letnar Černič, Komentar k 159. členu, v: Avbelj et al., Komentar Ustave Republike Slovenije (II. del), Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta (2019), str. 432.

⁹ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-10/08 z dne 9. 12. 2009, 20. točka.

¹⁰ »*The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.*« Glej Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, dostopno na URL: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>

oblasti.¹¹ Vladi lahko Varuh s svojim delovanjem tako predstavlja »trn v peti«, zato je podreditev finančnega načrtovanja proračuna Varuha Vladi, kot to izhaja iz izpodbijanih določb ZJF, protiustavna. Kot je Državni svet prikazal že v dopolnitvi zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti z dne 18. 9. 2019, Vlada pri pripravi predloga proračuna Varuha ne upošteva njegovih zakonsko določenih nalog, kar predstavlja grobo kršitev njegove finančne neodvisnosti. Ureditev v ZJF, ki takšno razmerje med Vlado in Varuhom (ter drugimi neodvisnimi državnimi organi) vzpostavlja, je v neskladju z načelom delitve oblasti, stališče Državnega zbora kot neodvisnega državnega organa pa protislovno.

Stališče Državnega zbora je še toliko manj razumljivo, saj je, kot je Državni svet navedel že v dopolnitvi z dne 18. 9. 2019, skupina poslank in poslancev¹² 12. 7. 2019 vložila predlog Zakona o Državnem zboru (Uradni list RS, št. 66/19; v nadaljnjem besedilu: ZDZ), ki je bil nato tudi sprejet, in ki v 5. členu ureja določanje, porabo in nadzor nad porabo sredstev Državnega zbora. Sredstva za delo Državnega zbora tako v skladu s 5. členom ZDZ določi Državni zbor sam in so sestavni del proračuna Republike Slovenije. Višina sredstev se določi tako, da omogoča izvajanje pristojnosti in delovanje Državnega zbora, z drugimi besedami torej na način, da se zagotovi izvajanje zakonskih in ustavnih pristojnosti Državnega zbora. O porabi sredstev odloča Državni zbor samostojno, pri čemer pri določitvi in porabi sredstev upošteva javnofinančna načela, določena v predpisih, ki urejajo javne finance. Nadzor nad porabo sredstev v skladu s 5. členom ZDZ opravlja Računsko sodišče. Državni zbor, ki sodi v kategorijo nevladnih neposrednih proračunskih uporabnikov, je s sprejetjem ZDZ torej spremenil način, s katerim se določa obseg sredstev za njegovo delovanje. V predlogu zakona so se predlagatelji (poslanke in poslanci) v bistvenem sklicevali na enake argumente glede finančne avtonomije, kot jih v svoji zahtevi zatrjuje Državni svet in na kar v svojih letnih poročilih opozarjal Ustavno sodišče.¹³ Predlagatelji ZDZ ugotavljajo, da je s pooblastili ministrstva za finance na področju priprave, izvrševanja in nadzora proračuna samostojnost nekaterih neposrednih proračunskih uporabnikov omejena, v določenih primerih celo povsem izključena, kar je v neskladju z načelom delitve oblasti in finančno avtonomijo posameznih vej oblasti. Na podlagi ZDZ ima torej Državni zbor poseben položaj, ustavno sporne določbe ZJF pa še naprej veljajo za vse ostale neposredne proračunske uporabnike, med drugim tudi za neodvisne državne organe, kot sta Državni svet in Varuh.

Na podlagi ustavne in zakonske ureditve neodvisnih državnih organov, kot so Državni svet, Varuh in Računsko sodišče, je moč razbrati, da je vloga navedenih organov biti protiutež moči Vlade v sistemu zavor in ravnovesij. Vsak od teh treh neodvisnih državnih organov ima namreč svoj namen in vlogo, njihovo delo pa pogosto vključuje formalni ali neformalni nadzor nad delom Vlade. Vsi trije navedeni organi imajo pristojnost izraziti nestrinjanje z odločitvami in ravnanji Vlade oziroma opozoriti na nepravilnosti, do katerih lahko pride. Posledično je podrejen položaj neodvisnih državnih organov v postopku

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-10/08 z dne 9. 12. 2009.

¹² Predlog zakona je vložila skupina poslank in poslancev iz vseh takratnih koalicijskih in opozicijskih poslanskih skupin, z izjemo ene opozicijske.

¹³ Glej predlog Zakona o Državnem zboru z dne 12. 7. 2019, dostopno na URL: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/8c0ee7b1f09aa15fd15af8ed282194d61bb5533aef1b1763e9e45d0b03911063>

oblikovanja predloga proračuna za posamezen organ, ki je uzakonjena v 20. členu ZJF, neskladna z 2. v povezavi s 3. členom Ustave. Pri tem je treba poudariti, da ureditev, po kateri bi neodvisni državni organi sami oblikovali predlog proračuna, nikakor ne bi predstavljala popolne avtonomije teh organov, kot trdi Državni zbor, niti ne bi prišlo do možnosti popolnega razpada sistema javnih financ, kot je v svoji vlogi z dne 7. 8, 2019 trdila Vlada, temveč bi z odpravo spornih členov ZJF, ki so v neskladju z Ustavo, navedeni organi pridobili pristojnost, da samostojno pripravijo predlog svojega proračuna. Vlada bi še vedno k temu predlogu lahko npr. podala drugačno mnenje, proračun pa bi na koncu prilagodil in tudi sprejel Državni zbor, ki je, kot v svoji vlogi pravilno navaja Državni zbor sam, *dominus litis* v postopku sprejemanja proračuna. Poslanci bi tako v postopku sprejemanja proračuna lahko upoštevali priloženo mnenje Vlade in predlagani proračun za posamezni neodvisni državni organ tudi ustrezno znižali, vendar bi taka ureditev vseeno pomenila večjo finančno avtonomijo neodvisnih državnih organov, saj bi celoten postopek sprejemanja finančnih načrtov za neodvisne državne organe potekal brez navezave na odločitev izvršilne veje oblasti.¹⁴

Državni zbor v svojem mnenju navaja, da postopek za sprejem državnega proračuna izkazuje, da se predlog proračuna lahko (tudi bistveno) spremeni, zato naj ne bi bilo mogoče pritrditi navedbam Državnega sveta, da postopek priprave predloga proračuna izkazuje monopol ali prevlado Vlade, posledično pa naj določbe ZJF ne bi kršile načela delitve oblasti. Državni svet se strinja, da je na koncu Državni zbor tisti, ki sprejme državni proračun in v postopku sprejemanja lahko z amandmiranjem predlog proračuna tudi spremeni. A kot navaja Državni zbor, mora po ustavnih predpisih in običaju v parlamentarnem sistemu Vlada odstopiti, če ji parlament ne odobri proračuna, saj v parlamentarnem sistemu nasprotovanje parlamenta vladnemu predlogu državnega proračuna pomeni *de facto* izglasovanje nezaupnice.¹⁵ Navedeno pomeni, da so poslanci pri odločanju v postopku sprejemanja državnega proračuna *de facto* vezani na predlog proračuna, ki predstavlja izhodišče. Prav poudarjena vloga Vlade pri pripravi predloga državnega proračuna je ključna pri tem, da se obravnava predloga finančnega načrta tudi za posamezni neodvisni državni organ osredotoči na predlog Vlade, ne pa na priložen predlog finančnega načrta neodvisnega državnega organa, ki ga je ta izdelal sam. Poslanci sicer lahko vladni predlog državnega proračuna še vedno spremenijo, vendar je to možno izvesti samo preko amandmiranja vladnega predloga, kar nazorno kaže, da je izhodišče obravnavanja vladni predlog, ne pa predlog, ki ga je izdelal neodvisni državni organ sam. Prav zato je za neodvisne državne organe tako pomembna pristojnost priprave lastnega predloga finančnega načrta, saj že sam predlog zameji polje odločanja o višini dodeljenih sredstev. Glede na navedeno imajo predlogi Vlade v postopku sprejemanja

¹⁴ V številnih državah z westminstrskim parlamentarnim sistemom npr. računsko sodišča (National Audit Office, Office of the Auditor General) sama pripravijo svoj predlog proračuna, ki ga nato parlament sprejme brez posredovanja izvršilne veje oblasti). Glej De Vrieze, Independent oversight institutions and regulatory agencies, and their relationship to parliament – Outline of assessment framework (London, 2019), str. 23-24. Dosegljivo na URL: https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2019/02/WEB_INDEPENDENT-OVERSIGHT-INS.pdf

¹⁵ Posner, Park, Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations, OECD Journal on Budgeting (2007), str. 11.

državnega proračuna in izvedbenega zakona¹⁶ tako velik vpliv na poslance, da bo le redko prišlo do drastične spremembe njenega predloga. Šolski primer je bil postopek sprejemanje državnega proračuna v letu 2019 za leti 2020 in 2021, ko je Vlada v izvedbenem Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (Uradni list RS, št. 75/19 in 61/20 – ZDLGPE) predlagala nivo povprečnin, ki ni zadovoljeval potreb lokalnih skupnosti. Pristojni Odbor Državnega zbora za finance je sprejel ustrezne amandmaje, ki bi lokalnim skupnostim zagotovili nivo povprečnin na dovolj visoki ravni, da bi bile s tem potrebe lokalnih skupnosti pokrite¹⁷, vendar so nato koalicijski poslanci v okviru druge obravnave predloga zakona z amandmajem k 54. členu povprečnine vrnil na nivo, kot jih je predlagala Vlada.¹⁸ Predstavljen primer nazorno prikazuje kako močna je v praksi vloga Vlade v postopku sprejemanja proračuna. Še večjo vlogo, ki ruši sistem delitve oblasti, pa ji nudijo določbe ZJF, saj neodvisni državni organi Državnemu zboru ne morejo učinkovito predložiti svojega predloga finančnega načrta.

2. Opredelitev neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov

Državni svet je v svoji zahtevi zatrjeval neskladje 3. člena ZJF z Ustavo, saj ta ne vsebuje posebne opredelitve pojma državnih organov, ki bi državne organe jasno delila na posamezne skupine, kot so organi državne uprave, pravosodni organi in drugi državni organi. Državni zbor meni, da navedene trditve Državnega sveta izražajo le stališče o primernosti zakonske ureditve.

Ločevanje med organi državne uprave, pravosodnimi organi in drugimi državnimi organi na prvi pogled morda ne deluje nujno za oblikovanje drugačnega postopka priprave proračuna, vendar je treba ZJF gledati kot celoto. Brez tovrstne razdelitve v ZJF za posamezen neodvisen državni organ ni mogoče določiti drugačnega postopka oblikovanja finančnega načrta, zaradi česar je razdelitev v 3. členu ZJF, ki ločuje le med neposrednimi in posrednimi proračunskimi uporabniki, ne pa tudi med različnimi skupinami znotraj kategorije neposrednih proračunskih uporabnikov, v neskladju z 2. členom Ustave.

3. Ukrepi za uravnoteženje proračuna

Začasno zadržanje proračuna kot ukrep za uravnoteženje proračuna po mnenju Državnega zbora odraža načelo enake obravnave neposrednih proračunskih uporabnikov, zato po njegovem mnenju 40. členu ZJF ni mogoče očitati kršitve načela delitve oblasti. Pri tem poudarja, da je takšen ukrep začasen in mu mora slediti rebalans proračuna, če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadržanja proračuna proračun ne more uravnovesiti.

Državni svet je že v svoji dopolnitvi z dne 18. 9. 2020 izpostavil, da je ukrep iz 40. člena ZJF stalnica, ter prikazal praktične vidike izvrševanja tega člena, ki nedvomno posegajo v finančno avtonomijo Državnega sveta kot neodvisnega državnega organa. Tako npr.

¹⁶ Vsakokratni zakon o izvrševanju proračunov.

¹⁷ Glej Poročilo Odbora za finance z dne 18. 11. 2019 z dopolnjenim predlogom zakona.

¹⁸ Glej Amandma k 54. členu, ki ga je Državni zbor sprejel 21. 11. 2019, dostopno na URL: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C12584B70046104B&db=kon_zak&mandat=VIII&tip=doc

ureditev, da lahko Vlada v skladu s 40. členom ZJF določi tudi, da morajo neposredni uporabniki za sklenitev pogodbe pridobiti predhodno soglasje ministrstva, pristojnega za finance bistveno posega v finančno avtonomijo neodvisnih državnih organov in posledično vpliva na nemoteno izvajanje njihovih ustavnih in zakonskih pristojnosti. Neodvisnim državnim organom finančni načrt s sprejetjem državnega proračuna odobri Državni zbor, poleg tega ti organi Vladi ne odgovarjajo. Ureditev iz 40. člena ZJF predstavlja tako bistven poseg v finančno avtonomijo neodvisnih državnih organov, da ruši vzpostavljen sistem zavor in ravnovesij in je v nasprotju s 3. členom Ustave. ZJF bi moral kot izhodišče upoštevati ustavno in zakonsko predvideno vlogo neodvisnih državnih organov in v tem smislu določiti, da ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja izdatkov, vključno z zahtevo po predhodnem soglasju ministrstva, ki je pristojno za finance, za neodvisne ustavne organe ne veljajo. Navedeni organi pa bi lahko na obrazložen predlog Vlade sprejeli enake ukrepe.¹⁹

4. Podrobnejša navodila ministra, pristojnega za finance, o zaključku leta

Izpodbijani 95. člen ZJF določa, da minister, pristojen za finance, izda podrobnejša navodila o zaključku leta do 30. septembra tekočega leta za državne in občinske proračune. Državni zbor v svojem mnenju poudarja, da navedbe Državnega sveta, ki so usmerjene v neustavnost tega akta tj. letnega Pravilnika o zaključku izvrševanja državnega proračuna (v nadaljnjem besedilu: Pravilnik), ne pomenijo neustavnosti izpodbijane določbe, temveč očitke o nezakonnosti podzakonskih določb, ki jih vsebuje vsakokratni pravilnik. Po mnenju Državnega zbora izvršilna klavzula iz 95. člena ZJF ni tako nenatančna ali pomensko odprta, da bi jo lahko ocenili kot nezdružljivo z načelom zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave.

Državni svet opozarja, da je izvršilna klavzula, ki jo vsebuje 95. člen ZJF pomensko preveč odprta, predvsem izraz »podrobnejša navodila o zaključku leta«, ki je bil v praksi zapolnjen tako, da Pravilnik praviloma vsebuje tudi določbo, po kateri morajo neposredni uporabniki po določenem datumu v mesecu oktobru za vsak prevzem obveznosti pridobiti predhodno soglasje Ministrstva za finance, ne glede na to ali gre za obveznost, ki je že bila predvidena v sprejetem proračunu. Določba je zato sporna, saj posega v samostojen in neodvisen položaj neodvisnih državnih organov, med drugim tudi Ustavnega sodišča²⁰, vnaša stalno negotovost v njihovo poslovanje in ovira normalno delovanje, predvideno v skladu s sprejetim proračunom. Pomenska odprtost izvršilne klavzule iz 95. člena Vladi kot izvršilni veji oblasti omogoča, da omejuje porabo sredstev, ki jih je neodvisnim državnim organom s proračunom ali z rebalansom proračuna priznal Državni zbor.²¹

5. Nadzor nad izvrševanjem proračuna

Državni zbor v svojem odgovoru navaja, da so pristojnosti proračunske inšpekcije le ena od vrst izvajanja proračunskega nadzora, ki prispeva k učinkovitosti celotnega nadzora

¹⁹ Glej predlog, podan v Letnem poročilu Ustavnega sodišča za leto 2019, str. 12-13.

²⁰ Prav tam, str. 13.

²¹ Prav tam, str. 13.

nad izvajanjem proračuna, njen cilj pa je zagotavljanje pravilnega in zakonitega poslovanja proračunskih uporabnikov pri porabi sredstev državnega proračuna. Pri tem navaja, da naloge inšpekcijskega nadzora opravljajo proračunski inšpektorji, ki so delavci s posebnimi pooblastili v ministrstvu, pristojnemu za finance. Državni zbor omenja tudi možnost pritožbe zoper odločbo, ki jo izda ministrstvo, o tej pritožbi pa v skladu s 105. členom ZJF na drugi stopnji odloča Vlada. Po mnenju Državnega zbora izpodbijane določbe 102., 103., 104. in 108. člena ZJF ne kršijo načela delitve oblasti.

Državni svet ponovno poudarja, da izpodbijane določbe nedvomno kršijo načelo delitve oblasti, saj lahko nadzor nad porabo proračunskih sredstev neodvisnih neposrednih proračunskih uporabnikov ob spoštovanju načela delitve oblasti izvaja le neodvisen in samostojen organ, kot je Računsko sodišče, nadzor nad porabo proračunskih sredstev Računskega sodišča pa le revizijska gospodarska družba, ki jo izbere Državni zbor. Vlada v razmerju do neodvisnih neposrednih proračunskih uporabnikov ne bi smela imeti nobenih pristojnosti oziroma pooblastil nadzora, saj v nekaterih primerih to pomeni rušenje ustavno opredeljenih razmerjih med Vlado in nekaterimi neodvisnimi organi, med drugim tudi v razmerju med Vlado in Ustavnim sodiščem.²² Neodvisni nevladni organi, kot so Državni svet, Varuh, Računsko sodišče in Ustavno sodišče, za svoje delo Vladi ne odgovarjajo, zato je nedopustno, da morajo v skladu z izpodbijanimi določbami 102., 103., 104. in 108. člena ZJF za porabo proračunskih sredstev, ki jih je tem neodvisnim nevladnim organom s sprejetjem proračuna potrdil Državni zbor, odgovarjati uslužbencem ministrstva, pristojnega za finance, s tem pa posredno Vladi, ki bo o odločbi ministrstva, pristojnega za finance, v zvezi z opravljenim nadzorom, tudi odločala na drugi stopnji. Takšen nadzor predstavlja nedopusten poseg v materialno neodvisnost.

6. Sklepno

Na ostale pomisleke o utemeljenosti zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 3., 20., 40., 95., prvega odstavka 102., prvega in drugega odstavka 103., 104., ter 9. točke 108. člena ZJF, ki jih je v svojem odgovoru izrazil Državni zbor, je Državni svet odgovoril v dopolnitvi, ki jo je Ustavnemu sodišču poslal 18. 9. 2019 kot odgovor na pomisleke Vlade.

Pobudnik ob koncu poudarja, da bi bil argument Državnega zbora, da je glede položaja Vlade kot predlagateljice proračuna smiselno, da Vlada usklajuje postopek, v katerem se proračun pripravi, ob drugačni zakonski ureditvi morda smiseln. Zagotovo je za usklajeno izvajanje politike države najprimerneje, da Vlada poskusi usklajevati postopek, vendar ne za ceno enostranskega posega v finančno avtonomijo neodvisnih državnih organov. Ureditev, po kateri bi si neodvisni državni organi sami pripravili svoj finančni načrt, ne bi pomenila povsem avtonomnega oblikovanja lastnega proračuna, niti ne bi povzročila razpada javnih financ. Tovrstna ureditev bi le preprečila samovoljno oblikovanje predlogov s strani Vlade, ki pogosto ne upošteva ustavnih in zakonskih pristojnosti neodvisnih državnih organov, in tem organom omogočila pripravo finančnega načrta, ki bi potekala v skladu z njihovimi potrebami in razvojnimi cilji. Končno odločitev za sprejem državnega proračuna pa bo v vsakem primeru sprejel Državni zbor.

²² Prav tam, str. 13.