



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance*

5

Številka: 411-02-1/2022/2  
Ljubljana, 4. 5. 2022

Gospod  
Alojz Kovšca  
predsednik  
Državnega sveta Republike Slovenije

Komisija za gospodarstvo obrt, turizem in finance je na 36. izredni seji (1. korespondenčni) 3. in 4. 5. 2022 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 Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti Sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2022 (Uradni list RS, št. 187/21) in 3. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2022 in 2023 (Uradni list RS, št. 187/21) v delu, ki se nanaša na finančne načrte neodvisnih ustavnih organov (Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic).**

\*\*\*

Na seji Državnega sveta bo o vsebini pobude poročala predsednica komisije mag. Marija Lah.

Predsednica  
mag. Marija Lah, l.r.

Priloga:

- Predlog zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti

**ZAHTEVA**

- za začetek postopka za oceno ustavnosti Sprememb proračuna Republike Slovenije za leto 2022 (Uradni list RS, št. 187/2021) in 3. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2022 in 2023 (Uradni list RS, št. 187/21) v delu, ki se nanaša na finančne načrte neodvisnih ustavnih organov (Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic) in
- za prednostno obravnavo.

**Obrazložitev:**

Proračun je finančni izkaz države, stičišče ekonomskih dognanj in hkrati primeren instrument za doseganje različnih političnih in ekonomskih ciljev.<sup>1</sup> Ustava 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, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a, v nadaljnjem besedilu: Ustava) v prvem odstavku 148. člena določa, da morajo biti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe zajeti v proračunih države.<sup>2</sup> Ustavno sodišče je že pojasnilo, da je proračun po svoji naravi svojevrsten akt, ki vsebuje pravna pravila, ki pooblašajo proračunske uporabnike za uporabo sredstev javne porabe oziroma jim določajo finančne okvire njihovega delovanja.<sup>3</sup> S proračunom zakonodajalec bistveno vpliva na delovanje proračunskih uporabnikov.<sup>4</sup> Ustavno sodišče je že izrecno presodilo, da ima državni proračun moč zakona.<sup>5</sup> Pri presoji, ali je mogoče določen akt šteti za predpis, pa je že pojasnilo, da je po ustaljenem stališču za presojo, ali gre za predpis, ključen materialni oziroma vsebinski kriterij, razen pri zakonih, pri katerih je odločilen že formalni kriterij. V skladu z materialnim kriterijem je treba šteti za predpis akt, v katerem so vsebovana splošna in abstraktna pravna pravila, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, ali pravila, ki navzven povzročajo pravne učinke.<sup>6</sup> Proračun prima facie ni interni akt, ki bi urejal razmerja v organu, ki ga je sprejel, temveč je ustavna kategorija, ki ima poseben pomen za demokratično upravljanje javnih zadev na najvišji ravni, zato mu že v temelju ni mogoče pripisovati zgolj internega značaja.<sup>7</sup> Hkrati je treba proračunskim pravnim pravilom priznati abstraktno pravno naravo, saj posebni del proračuna s tem, ko dodeljuje pravice porabe posameznim proračunskim uporabnikom, ne opredeljuje samo konkretne in posamične strukture državnih organov, temveč dejansko na splošno zaobjema ves njihov personalni substrat, ne glede na to, katere individualno opredeljene osebe v določenem trenutku zasedajo funkcijo, izvršujejo pristojnosti ali opravljajo delo v posamičnem državnem organu.<sup>8</sup> Kot splošni in abstraktni pravni akt

<sup>1</sup> Komentar odločbe Ustavnega sodišča, (ur. Avbelj), str. 374.

<sup>2</sup> Ustava Republike Slovenije, 148. člen, prvi odstavek.

<sup>3</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-40/96, točka 10.

<sup>4</sup> Prav tam, točka 11.

<sup>5</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-428/02, točka 6.

<sup>6</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-126/05, točka 4.

<sup>7</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-129/19, točka 60.

<sup>8</sup> Prav tam, točka 61.

ima državni proračun moč zakona oziroma hierarhični položaj zakona, saj to izhaja ne le iz dosedanje ustavnosodne presoje, temveč tudi iz njegove vsebine, teže in pomena za financiranje izvrševanja državne oblasti, iz ureditve postopka za sprejemanje proračuna, ki je v bistvenem podoben, čeprav ne enak zakonodajnemu postopku.<sup>9</sup>

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US, 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. Ustavno sodišče je z odločbo U-I-474/18 z dne 10. 12. 2020 odločilo, da se 20., drugi odstavek 40. in prvi odstavek 103. člena ZJF, če se nanašajo na Državni svet, Ustavno sodišče, Varuha človekovih pravic in Računsko sodišče, razveljavijo. Obenem je Ustavno sodišče ugotovilo neustavnost prvega odstavka 95. člena ZJF, če se nanaša na Državni svet, Varuha človekovih pravic, Ustavno sodišče in Računsko sodišče in zakonodajalcu naložilo odpravo protiustavnosti v roku enega leta od objave odločitve v Uradnem listu. Poleg tega je določilo, da do drugačne zakonske ureditve vključi ministrstvo, pristojno za finance, predloge finančnih načrtov Državnega sveta, Ustavnega sodišča, Varuha človekovih pravic in Računskega sodišča iz prvega odstavka 19. člena ZJF v predlog proračuna države, ki ga Vlada določi po prvem odstavku 28. člena ZJF in predloži Državnemu zboru. Ministrstvo, pristojno za finance, mora navedene organe pred tem opozoriti na morebitna bistvena odstopanja v predlogih njihovih finančnih načrtov od temeljnih ekonomskih izhodišč za pripravo predloga proračuna in jim omogočiti, da jih v razumnem roku odpravijo.

V nadaljevanju se bo vlagatelj omejil na kršitve v razmerju do Državnega sveta, kar pa ne pomeni, da do enakih kršitev ni prišlo tudi pri drugih neodvisnih ustavnih organih, kot so Računsko sodišče, Ustavno sodišče in Varuh človekovih pravic.

Ministrstvo za finance je 28. 5. 2021 z dopisom št. 410-94/2021/8 nevladne in pravosodne proračunske uporabnike obvestilo o sprejetem sklepu Vlade Republike Slovenije št. 41003-2/2021/6 z dne 27. maja 2021 v zvezi z usmeritvami za pripravo predloga Sprememb proračuna RS za leto 2022 in predloga Proračuna RS za leto 2023. Na podlagi omenjenega sklepa je Državni svet Republike Slovenije 2. 6. 2021 na Ministrstvo za finance posredoval Predlog izhodišč za določitev razreza proračunskih izdatkov Državnega sveta za leti 2022 in 2023 ter njihovo obrazložitev. V omenjenem dopisu je Državni svet predlagal finančni načrt za leto 2022 v višini 2.694.816 EUR (integralna sredstva) in za leto 2023 v višini 2.762.437 EUR (integralna sredstva v višini 2.749.657 EUR in namenska sredstva v višini 12.780 EUR), saj je ocenil, da omenjena sredstva potrebuje za izvajanje ustavnih in zakonskih pristojnosti. Ministrstvo za finance je dne 16. 6. 2021 z dopisom št. 410-94/2021/21 Državni svet pozvalo, da ob upoštevanju odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije, s katero je bil za Državni svet, Ustavno sodišče, Varuha človekovih pravic in Računsko sodišče razveljavljen 20. člen Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US), potrdi ustreznost višine izdatkov, ki je bila na usklajevanjih dogovorjena za Državni svet in

---

<sup>9</sup> Prav tam, točka 62.

je v razrezu proračunskih izdatkov za naslednji dve leti določena v višini, kot izhaja iz priloge omenjenega dopisa. Iz navedene priloge je razvidno, da je višina izdatkov usklajena s predlogom Državnega sveta z dne 2. 6. 2021. Dne 28. 6. 2021 je Ministrstvo za finance obvestilo nevladne in proračunske uporabnike o sprejetem Sklepu Vlade Republike Slovenije št. 41003-5/2021/8 z dne 24. 6. 2021 s prilogama, iz katerega izhaja, da je Vlada določila razreza proračunskih izdatkov za pripravo Predloga sprememb proračuna RS za leto 2022 in Predloga proračuna RS za leto 2023. Iz navedene priloge je prav tako razvidno, da je bila pri določanju višine izdatkov za proračunski leti 2022 in 2023 za Državni svet upoštevana višina sredstev, kot jo je predlagal Državni svet v dopisu z dne 2. 6. 2021. Skladno z navedenim je Državni svet avgusta 2021 v aplikacijo SAPPRA vnesel podatke in zneske, ki so temeljili na izračunih z dne 2. 6. 2021 in odražajo sredstva, ki jih Državni svet potrebuje za izvajanje ustavnih in zakonskih pristojnosti. Državni svet Republike Slovenije je na 43. seji 15. 9. 2021, na podlagi 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20), na predlog sekretarja sprejel Predlog sprememb finančnega načrta Državnega sveta Republike Slovenije za leto 2022 in Predlog finančnega načrta Državnega sveta Republike Slovenije za leto 2023, ki upoštevatata višino sredstev, usklajeno in dogovorjeno z Ministrstvom za finance. Vlada Republike Slovenije je zatem na 95. redni seji dne 29. 9. 2021 določila besedilo Predloga sprememb Proračuna Republike Slovenije za leto 2022, pri čemer višina sredstev za Državni svet ne predvideva 2.694.816 EUR, temveč zgolj 2.478.036 EUR. O omenjenem znižanju sredstev Državni svet, prav tako kot drugi nevladni proračunski uporabniki<sup>10</sup>, ni bil seznanjen. Po kasnejši poizvedbi Državnega sveta je bil ta seznanjen, da bo Ministrstvo za finance samo izvedlo vnos oziroma zmanjšanje sredstev po posameznih proračunskih postavkah v aplikaciji SAPPRA. Ministrstvo za finance je ob tem zmanjšalo sredstva na proračunski postavki, namenjeni plačilu za opravljanje funkcije podpredsedniku in članom Državnega sveta z ustno obrazložitvijo, da bo v primeru primanjkljaja omenjenih sredstev dodatna sredstva zagotovilo iz proračunske rezervacije.

Vlagatelj meni, da predstavljeni postopek sprejemanja Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2022 in Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2022 in 2023 krši 2. in 3. člen Ustave zaradi razlogov, ki so podrobneje pojasnjeni v nadaljevanju.

## **I. OČITANE KRŠITVE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (v nadaljevanju Ustava )**

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

- načelo pravne države (2. člen Ustave) in
- načelo delitve oblasti (3. člen Ustave).

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

<sup>10</sup> glej npr. <http://www.sodni-svet.si/#/ssvet/objaveMenu19>

<https://n1info.si/novice/slovenija/vladne-financne-kazni-za-vrhovno-in-ustavno-sodisce>

<https://www.rtvsl.si/slovenija/sodni-svet-se-je-zaradi-obcutnega-znizanja-sredstev-obrnil-na-bruselji/602475>

Ustavno sodišče je v zadevi U-I-474/18 pri presojanju 20. člena ZJF, ki ureja usklajevanje zahtevkov v okviru priprave predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna, pojasnilo, da ZJF omogoča prevladujoč vpliv Vlade oziroma kar resornega ministrstva na oblikovanje sredstev za delo Državnega sveta.<sup>11</sup> Navkljub ustavno zagotovljenemu avtonomnemu položaju neodvisnih ustavnih organov (med njimi tudi Državnega sveta) temu omenjena določba ZJF ne sledi in vzpostavlja razmerje finančne odvisnosti omenjenih organov od izvršilne oblasti.<sup>12</sup> Ustavno sodišče je poudarilo tudi, da je nujno, da je samostojnim in neodvisnim organom, ki so del sistema zavor in ravnovesij in nadzorujejo delo Vlade, zagotovljena finančna avtonomija, ki jim omogoča, da svoje pristojnosti učinkovito in nemoteno izvršujejo ne glede na vsakokratno sestavo Vlade.<sup>13</sup> Ker je Ustavno sodišče z razveljavitvijo dela ZJF, ki določa način vključitve predlogov finančnih načrtov neodvisnih ustavnih organov v predlog enotnega proračuna države, povzročilo položaj, ko ta vprašanja niso urejena, je v luči zagotovitve finančne avtonomije neodvisnih ustavnih organov do drugačne zakonske ureditve na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, določilo način izvršitve odločbe.<sup>14</sup>

Vlagatelj meni, da je postopek sprejema Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2022 v nasprotju z načinom izvršitve, ki ga je določilo Ustavno sodišče v Odločbi U-I-474/18, kar predstavlja kršitev načela pravne države in načela delitve oblasti. Vlagatelj nadalje navaja, da še vedno obstajajo vsi razlogi, zaradi katerih je Ustavno sodišče že ugotovilo protiustavnost 20. člena ZJF v odločbi U-I-474/18, še več, Ministrstvo za finance je s samovoljnim zmanjšanjem sredstev na določeni proračunski postavki v aplikaciji SAPPRA še toliko bolj poseglo v avtonomijo Državnega sveta, kot je bilo to zatrjevano v zahtevi za oceno ustavnosti v omenjenem primeru. S tem, ko je Ministrstvo za finance po lastni presoji zmanjšalo sredstva na proračunski postavki, ki je sicer namenjena kritju stroškov, povezanih z izvajanjem funkcije podpredsednika in članov Državnega sveta (navkljub zagotovitvi, da bodo ta sredstva naknadno zagotovljena, če bo treba), je dodatno poseglo v avtonomijo Državnega sveta in si organ finančno podredilo do tolikšne mere, da je resno ogroženo njegovo izvajanje pristojnosti v sistemu zavor in ravnovesij. Ministrstvo za finance je s takim ravnanjem poseglo v obseg aktivnosti državnih svetnikov pri izvajanju njihove funkcije, saj je uresničevanje pristojnosti Državnega sveta neposredno povezano z izvajanjem funkcije državnih svetnikov, za katero jim kot nepoklicnim funkcionarjem v skladu z zakonodajo pripada plačilo za opravljeno delo in povračilo stroškov. Možnost, da se v primeru manjka sredstev ta zagotovijo iz splošne proračunske rezervacije, ni enakovredna samostojnemu razporejanju dogovorjenega obsega sredstev.

Glede na ustavni položaj nevladnih neposrednih proračunskih uporabnikov, glede na njihovo neodvisnost in avtonomijo in glede na njihove pristojnosti je posebej pomembno, da tako na dejanski kot na načelni ravni uživajo ustrezno stopnjo avtonomnosti. Vlada je pri sprejemanju Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2022 v celoti prezrla tako eno kot drugo. Ne samo, da ravnanje Vlade in Ministrstva za finance pomeni dejanski poseg v obseg proračunskih sredstev, namenjenih delu Državnega sveta, pomeni tudi poseg v njegovo načelno finančno

---

<sup>11</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-474/18, točka 33.

<sup>12</sup> Prav tam, točka 33.

<sup>13</sup> Prav tam, točka 36.

<sup>14</sup> Prav tam, točka 51.

avtonomnost v okviru dogovorjenega (usklajenega) obsega sredstev. Prav tako izraža nespoštovanje veljavnega pravnega reda, katerega del je tudi odločba Ustavnega sodišča U-I-474/18.

Vlagatelj poudarja, da so odločbe Ustavnega sodišča dokončne in pravno zavezujoče, pri čemer njihova zavezujoča narava ne izhaja samo iz izrecne določbe tretjega odstavka 1. člena ZUstS, ki ima ustavno podlago v tretjem odstavku 161. člena Ustave, ampak že iz temeljnih ustavnih načel, kot sta načelo pravne države in načelo delitve oblasti.<sup>15</sup> Ustavno sodišče je v preteklosti že potrdilo, da spoštovanje odločb Ustavnega sodišča predstavlja enega temeljnih postulatov pravne države in srž ustavne demokracije.<sup>16</sup> Vrste končnih (meritornih) odločitev Ustavnega sodišča na ustavni ravni ureja 161. člen Ustave, ki predvideva, da Ustavno sodišče protiustaven zakon v celoti ali delno razveljavi, pri čemer razveljavitev učinkuje takoj oziroma v roku, ki ga določi Ustavno sodišče (rok ne sme biti daljši od enega leta).<sup>17</sup> Ravno zaradi omenjene pristojnosti Ustavno sodišče pogosto označujejo za negativnega zakonodajalca, kar ne drži z vsebinskega vidika, saj ima razveljavitev tudi pozitivne zakonodajne učinke, ker se sočasno ustvarijo nove pravne norme v smislu, da se vsebinski domet drugih pravnih določb raztegne tudi na pravna razmerja, ki jih je urejala razveljavljena ureditev.<sup>18</sup> Zakon o ustavnem sodišču določa še nekatere dodatne tehnike odločanja, kot so ugotavljanje protiustavnosti oziroma nezakonitosti predpisa, ki je med postopkom prenehal veljati, pri čemer ima taka ugotovitev glede zakonov učinek razveljavitve, glede drugih prepisov pa Ustavno sodišče odloči, ali ima njegova odločba učinek razveljavitve ali odprave. Brez izrecne pravne podlage je Ustavno sodišče razvilo še tehniko interpretativnih odločb, s katerimi se v izreku odločbe navede protiustavna razlaga zakona in se na ta način izloči iz pravnega reda.<sup>19</sup>

Prav tako pomembno je tudi pooblastilo iz drugega odstavka 40. člena ZUstS, ki Ustavno sodišče pooblašča za določitev načina izvršitve svoje odločbe, pri čemer Ustavno sodišče stopi na zakonodajno polje in začasno prevzame funkcijo Državnega zbora.<sup>20</sup> Ne glede na to, da ZUstS ne določa pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da bi Ustavno sodišče določilo način izvršitve odločbe, velja poudariti, da ima ustavnopravno vodilo, ki mu dovoljuje ali prepoveduje začasen vstop na zakonodajno polje, in sicer je to vodilo učinkovito ustavnosodno varstvo v Ustavi vsebovanih vrednot in človekovih pravic.<sup>21</sup> Ustavno sodišče je v preteklosti že izpostavilo, da je pooblastilo za tehniko določanja načina izvršitve utemeljeno z učinkovitim varstvom ustavnih vrednot, ki se uporablja zato, da v prehodnem obdobju, do izteka roka, v katerem mora zakonodajalec odpraviti protiustavnost, Ustavno sodišče zagotovi ustavnoskladno izvrševanje zakonske ureditve oziroma učinkovito izvrševanje prizadete človekove pravice ali temeljne svoboščine.<sup>22</sup> Navkljub dejstvu, da v nekaterih primerih Ustavno sodišče, ki odloča po

---

<sup>15</sup> Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Avbelj), II. del, str. 447.

<sup>16</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-248/08, točka 14.

<sup>17</sup> Ustava RS, 161. člen, prvi odstavek.

<sup>18</sup> Nerad, Ustavno sodišče kot (pozitivni) normodajalec, v zborniku: Izzivi ustavnega prava v 21. stoletju, Liber amicorum Ciril Ribičič, str. 251.

<sup>19</sup> Komentar ustave Republike Slovenije (ur. Avbelj), II. del, str. 446.

<sup>20</sup> Nerad, Ustavno sodišče kot (pozitivni) normodajalec, str. 250.

<sup>21</sup> Sovdat, Zavezujoča narava odločb Ustavnega sodišča, str. 1385.

<sup>22</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-248/08, točka 20.

ustavnopravnih merilih, lažje sprejme odločitve kot zakonodajalec, ki odloča tudi po političnih merilih in ob konkretnih danostih parlamentarnega sistema, način izvršitve ne sme pomeniti prelaganja odgovornosti za zakonodajno urejanje z Državnega zbora na Ustavno sodišče.<sup>23</sup> Ustavno sodišče je tudi pojasnilo, da je pravna narava načina izvršitve drugačna od odločitve, ki zadeva ustavnosodno presojo predpisa, zato lahko zakonodajalec način izvršitve spremeni z zakonom, pri čemer je ugotavljanje, ali je vsebina zakona (ponovno) protiustavna, samo predmet nove ustavnosodne presoje, pri čemer zakonodajalec ni vezan na način izvršitve, ki ga je določilo Ustavno sodišče, temveč lahko sprejme tudi drugačno, a ustavnoskladno rešitev.<sup>24</sup>

Zakonodajalec v konkretnem primeru ni sprejel spremembe ZJF, ki bi drugače odpravila ugotovljeno protiustavnost, kot jo je začasno uredilo Ustavno sodišče, Vlada pa je način izvršitve, določen v odločbi U-I-474/18, preprosto prezrla in ubrala postopek, ki še bolj grobo posega v avtonomijo ustavnih neodvisnih organov, kot ga je določal postopek v skladu z razveljavljenim 20. členom ZJF. S sprejemom predloženega proračunskega dokumenta je Državni zbor posredno pritrdil ravnanjem, ki so v nasprotju z načinom izvrševanja ZJF, kot ga je za prehodno obdobje določilo Ustavno sodišče, in so kot taka protiustavna. Takega ravnanja ni možno sprejeti kot uzakonitev nove ustavnoskladne rešitve. V postopku sprejemanja napadenega akta namreč Ministrstvo za finance in Vlada, kljub začetnim zagotovitvam po spoštovanju odločbe Ustavnega sodišča, nista v predlogu Sprememb proračuna za leto 2022 upoštevala predloga finančnega načrta Državnega sveta, nista pa ga niti dodala k obrazložitvi proračunskim dokumentom, kot je velevala zakonska ureditev pred razveljavitvijo 20. člena ZJF. Postopek sprejemanja izpodbijanega akta tako ni bil v skladu z ustavnimi načeli pravne države in delitve oblasti, saj v zakonodajnem postopku ni niti enega podatka o predlaganem finančnem načrtu predlagatelja – tj. Državnega sveta, zato se poslanci v okviru sprejemanja rebalansa proračuna sploh niso mogli na ustrezen način, ki bi zagotavljal uresničevanje prej navedenih ustavnih načel, seznaniti s predlogom finančnega načrta Državnega sveta. V skladu z ustavnosodno prakso je namreč ena od bistvenih vsebin načela delitve oblasti v tem, da nobena veja oblasti ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti – še zlasti, kadar ji je taka dolžnost naložena s sodno odločbo.<sup>25</sup> Iz tega sledi, da bi morala Ministrstvo za finance in Vlada navedeno odločbo spoštovati na način, da bi sledila načinu izvršitve, kot je določen v odločbi U-I-474/18. Navkljub temu, da je Vlada v Stališču do Dodatnega mnenja Državnega sveta k Predlogu sprememb Proračuna Republike Slovenije za leto 2022 z dne 15. 11. 2021 pojasnila, da se je bolezen SARS-CoV-2 (COVID-19) razširila v obsegu, ki ga ni bilo mogoče načrtovati, zaradi česar je bilo treba sredstva prerazporediti, ni možno spregledati, da neodvisni ustavni organi o ukrepih in podatkih, na katerih omenjena odločitev sloni, pred enostranskim posegom v predhodno dogovorjen obseg finančnih sredstev niso bili seznanjeni. Vlagatelj dodatno pojasnjuje, da ustno zagotovilo Ministrstva za finance, da bo v primeru pomanjkanja sredstev prejel dodatna sredstva za izvrševanje svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti, nedvomno ne odražajo medinstitucionalnega sodelovanja v razmerju prirejenosti organov, kot ga zahteva 3. člen Ustave.

---

<sup>23</sup> Nerad, Ustavno sodišče kot (pozitivni) normodajalec, str. 255.

<sup>24</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-80/09, točka 31.

<sup>25</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-248/08, točka 14.

## **II. ZAHTEVA**

Vlagatelj poziva Ustavno sodišče, da prouči kršitev 2. in 3. člena Ustave in ugotovi, da so Sprememba proračuna Republike Slovenije za leto 2022 (Uradni list RS, št. 187/2021) in 3. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2022 in 2023 (Uradni list RS, št. 187/21) v delu, ki se nanaša na finančne načrte neodvisnih ustavnih organov (Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic), v neskladju z Ustavo.

## **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, 56/11, 70/17 in 35/20), saj uporaba omenjenih zakonskih določb resno posega v avtonomijo neodvisnih ustavnih organov in jim onemogoča izvrševanje svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti. Tovrstno ravnanje Vlade resno ogroža načelo pravne države in predstavlja nevaren precedens ne samo na področju nespoštovanja odločb Ustavnega sodišča, temveč tudi v stopnjevanju posegov v finančno neodvisnost neodvisnih ustavnih organov in posledično njihovim podrejanjem.

Glede na to, da je zaradi izjemnega pripada zadev na Ustavno sodišče moč pričakovati odločitev Ustavnega sodišča v konkretnem primeru šele po poteku proračunskega leta, za katerega je bil proračun sprejet, vlagatelj poudarja, da obstaja v konkretnem primeru posebej izražen javni interes po vsebinski presoji Ustavnega sodišča. Ravno ta javni interes lahko utemelji izjemo od procesne ovire iz drugega odstavka 47. člena ZUstS, saj zahteva po pravni predvidljivosti na določenem področju urejanja družbenih razmerij izjemoma narekuje odločitev Ustavnega sodišča o pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanjih systemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in vsebine, periodično sprejemanimi v prihodnosti.<sup>26</sup>

\*\*\*

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije določil predsednika Državnega sveta Alojza Kovšco.

---

<sup>26</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-129/19, točka 43.