



Številka: U-I-150/15-25

Datum: 10. 11. 2016

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Mestne občine Celje, ki jo zastopa župan Bojan Šrot, in drugih, ter v postopku za preizkus pobude Združenja mestnih občin Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa predsednik Bojan Kontič, na seji 10. novembra 2016

odločilo:

- 1. Drugi odstavek 11. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08 in 36/11) ni v neskladju z Ustavo.**
- 2. Člen 55 Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15 in 46/16) ni v neskladju z Ustavo.**
- 3. Sedmi odstavek 86.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10) je v neskladju z Ustavo.**
- 4. Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost iz prejšnje točke odpraviti v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 5. Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine (Uradni list RS, št. 53/09), se razveljavi.**
- 6. Razveljavitev iz prejšnje točke začne učinkovati v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 7. Zahteva za oceno ustavnosti 46. in 46.a člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15) ter 3. točke Dogovora o višini povprečnine za leto 2015 se zavrže.**

8. Zahteva za naložitev odprave protiustavnega stanja in ureditev položaja mestnih občin se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Mestne občine Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje izpodbijajo 11. člen Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO-1), 46. in 46.a člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (v nadaljevanju ZIPRS1415), Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine (v nadaljevanju Pravilnik), 3. točko Dogovora o višini povprečnine za leto 2015, 86.a člen Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) in 1. člen Zakona o spremembi Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 55/15 – v nadaljevanju ZIPRS1415-F).

2. Predlagateljice navajajo, da vlagajo zahtevo za oceno ustavnosti na podlagi prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS), po katerem naj bi postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, ki posega v ustavni položaj in ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti, lahko začel predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti oziroma župan na podlagi statutarnega pooblastila.¹ Izpodbijana ureditev in njena razlaga naj bi ogrožali finančno, funkcionalno in organizacijsko samostojnost ter normalno delovanje občin, s tem pa naj bi protiustavno posegali tudi v ustavni položaj in pravice mestnih občin. Zlasti izpodbijana ureditev iz ZFO-1 naj bi neposredno vplivala na obseg sredstev, ki so bila leta 2015 in bodo tudi v naslednjih letih namenjena za financiranje nalog, ki tvorijo bistvo lokalne samouprave iz 140. člena Ustave. Izpodbijana ureditev naj bi ogrožala tudi pravice občin, ki se povezujejo v združenja občin, kakor tudi pravice občanov.

3. Združenje mestnih občin Slovenije (v nadaljevanju ZMOS) kot oseba javnega prava vlaga pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 86.a člena ZLS. ZMOS je kot združenje občin usmerjeno k uveljavljanju skupnega in usklajenega uresničevanja interesov mestnih občin kot posebne ustavne kategorije. Izpodbijana določba naj bi neposredno posegala v njegov pravni položaj, saj naj bi mu onemogočala pridobiti status reprezentativnega združenja občin. S pridobitvijo takšnega statusa naj bi se položaj

¹ V zvezi s tem se sklicujejo na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-302/95 z dne 11. 4. 1996 (OdlUS V, 44).

pobudnika bistveno izboljšal, ker so na ta status vezane določene pravice, npr. možnost vlaganja zahtev za oceno ustavnosti po deseti alineji prvega odstavka 23.a člena ZUstS.

4. Predlagateljice se uvodoma obširno sklicujejo na ustavno zasnovo lokalne samouprave in ustavni položaj lokalnih skupnosti. Ta naj bi izhajal iz samoupravne, avtonomne lokalne dejavnosti prebivalstva, ki temelji na načelu subsidiarnosti. Na enakih vrednotah naj bi temeljila tudi Evropska listina lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 – v nadaljevanju MELLs), ki jo je Republika Slovenija ratificirala brez pridržkov. Te vrednote naj bi podpirala tudi Evropska unija. Pomanjkanje finančnih sredstev, ki naj bi se pospešeno izkazovalo v času spopadanja z ekonomsko krizo, naj bi lokalne skupnosti spreminjalo v izvršilne organe centralne državne uprave. Država naj bi z občinskimi sredstvi iz dohodnine ravnala, kot da gre za sredstva državnega proračuna, saj je glede sredstev iz dela dohodnine, ki pripada občinam, predpisala solidarnostno izravnavo med občinami, s katero v praksi manj razvite občine pridobivajo dodatna sredstva od bolj razvitih občin. S tem naj bi se bolj razvitim občinam dejansko odvzemal večji del njim dodeljenih sredstev za izvajanje z zakonom določenih obveznosti in se namenjal manj razvitim občinam, čeprav naj bi občina kot lokalna skupnost avtonomno odločala ne le o sredstvih iz lastnih virov, temveč tudi o tistih, ki jih občinam odstopa država. Delež državnih sredstev, potrebnih za finančno izravnavo v slabše gospodarsko razvitih občinah na podlagi drugega stavka 142. člena Ustave, naj bi se zato občutno zmanjšal. Predlagateljice menijo, da tretj četrtin slovenskih občin, ki prejemajo "dotacije", gotovo ne moremo šteti za gospodarsko nerazvite. Ureditev, ki povzroča tako stanje, naj bi občine podrejala državi, zato naj bi bila v neskladju z ustavnim položajem lokalne samouprave, še zlasti s 142. členom Ustave.

5. Večji del očitkov o protiustavnosti ureditve financiranja občin predlagateljice usmerjajo v Dogovor Vlade in reprezentativnih združenj občin o določitvi povprečnih stroškov za financiranje nalog, ki se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občin in na novo določenih nalog občin (v nadaljevanju Dogovor) po drugem odstavku 11. člena ZFO-1. Ta naj bi povzročal neenakost občin in v njih živečih občanov.² Enako varstvo pravic lokalnih skupnosti naj bi bilo še posebej pomembno v času ekonomske krize. Predlagateljice izvršilni oblasti očitajo, da naj bi z usmerjanjem varčevanja v lokalne skupnosti skušala privarčevati dodatna sredstva za lastne potrebe in za delovanje državne uprave. Menijo, da bi bilo treba občine v sporih med lokalnimi skupnostmi in državo obravnavati kot šibkejšo stran, zato naj bi bila vloga Ustavnega sodišča v takšnih sporih primerljiva z njegovo pristojnostjo odločanja o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

6. Predlagateljice menijo, da vsakoletni Dogovor ne bi bil ustavno sporen, če bi se z njim glede na stališča iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-164/13 z dne 10. 6. 2015 (Uradni

² Sklicujejo se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-13/94 z dne 21. 1. 1994 (Uradni list RS, št. 6/94, in OdlUS III, 8).

list RS, št. 46/15) zagotavljala enakost pravic prebivalcev vseh občin, tudi gospodarsko manj razvitih. Vendar naj bi Dogovor o višini povprečnine za leto 2015 dokazoval, da sta veljavna razlaga in uporaba tega instituta v zadnjem obdobju v grobem neskladju z navedenim motivom za njegovo uvedbo. V nasprotju z njim naj bi Dogovor v pogojih spremenjene razlage povzročal neenakost občin in občanov ter hkrati pomenil poseg države v ustavna načela avtonomnega financiranja lokalne samouprave. Sredstva primerne porabe so po ZFO-1 namenjena financiranju z zakonom določenih nalog občin, zato bi morala biti po mnenju predlagateljic tolikšna, da občine ne bi bile primorane v ta namen uporabljati sredstev iz drugih virov. Vendar naj bi Vlada po navedbah predlagateljic že več let pri izračunu povprečnine za posamezno proračunsko leto ne ravnala po zakonu, zaradi česar pa naj bi se sredstva za primerno porabo občin zmanjševala.

7. Iz zahteve izhaja, da naj bi Vlada sama navajala, da zaradi razkoraka med primerno porabo, ki bi bila izračunana po metodologiji iz ZFO-1, in dohodnino kot virom sredstev za njeno pokrivanje že od leta 2011 povprečnine ni več mogoče določiti po ZFO-1, saj naj bi močno preseгла možnosti državnega proračuna. Ministrstvo za finance (v nadaljevanju Ministrstvo) naj bi glede na to zadnja leta pri oblikovanju predloga Dogovora ne izhajalo več iz vsebine in postopka, kot je določen v ZFO-1, ampak naj bi predlog oblikovalo zgolj na podlagi in v okvirih javnofinančnih zmožnosti države. Zato naj bi povprečnina, določena z zakoni o izvrševanju državnega proračuna v posameznem proračunskem letu, bistveno odstopala od tiste, ki bi bila v skladu z ZFO-1. Ker se Dogovor o povprečnini za tekoče leto po drugem odstavku 12. člena ZFO-1 upošteva pri izračunu povprečnine za naslednje leto, naj bi prihajalo do antinomije v pravnem redu. Takšno ravnanje Vlade in Ministrstva naj bi vodilo v arbitrarno določanje višine povprečnine, saj naj ta ne bi odražala predvidljivih dejanskih stroškov, ki jih bodo imele občine z izvrševanjem svojih izvirnih nalog.³ Z vidika občin naj bi bil tak Dogovor v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in z 2. členom Ustave. Te protiustavnosti naj ne bi moglo izničiti dejstvo, da sta reprezentativni združenji občin tak Dogovor z Vlado podpisali. Drugi odstavek 11. člena ZFO-1 naj bi v takih pogojih izvrševanja povzročal, da občine ne morejo v celoti in tekoče zagotavljati izvajanja svojih zakonskih nalog iz sredstev dohodnine, ki so namenjena financiranju primerne porabe, oziroma jih lahko zagotavljajo le na račun drugih lastnih sredstev, kar naj bi povzročalo stagnacijo razvoja občin in krnjenje avtonomije lokalne samouprave. Izpodbijana ureditev naj bi zato pomenila tudi protiustaven poseg v finančno avtonomijo občin iz 142. člena Ustave.

8. Glede Dogovora o določitvi povprečnine za leto 2015, s katerim je bila povprečnina znižana s 525 EUR na 500 EUR, predlagateljice celo menijo, da so bile občine prevarane. Vlada naj ne bi pravočasno, to je do 30. 6. 2015, sprejela ukrepov za zmanjšanje stroškov občin za 22,5 milijona EUR na letni ravni ali na drug način zagotovila

³ V zvezi s tem se predlagateljice sklicujejo na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-1/11 z dne 25. 5. 2011 (Uradni list RS, št. 45/11).

sredstev. Vendar po oceni predlagateljic tudi sprejetje teh ukrepov ne bi odpravilo neenakopravnosti med občinami, saj naj znižanja administrativnih in drugih stroškov občin ne bi bilo mogoče izvesti tako, da bi enako koristilo vsem občinam, medtem ko se vsem občinam za enak delež znižuje znesek povprečnine. Znižanje povprečnine, kot izhaja iz 46. člena ZIPRS1415, naj bi bilo povsem arbitrarno in naj ne bi bilo utemeljeno v razumnem razlogu, ki bi izhajal iz narave stvari. Državi zato pri izvrševanju drugega odstavka 11. člena ZFO-1 očitajo samovoljen poseg v splošno enakost, za katerega naj bi po ustavnosodni presoji in tudi na podlagi Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP) veljala samostojna obravnava, tako kot za splošno prepoved diskriminacije.

9. Predlagateljice tudi navajajo, da naloge občin v zakonodaji s posameznih področij niso dovolj natančno določene in standardizirane. To naj ne bi bilo zagotovljeno niti z Uredbo o metodologiji za izračun povprečnine za financiranje občinskih nalog (Uradni list RS, št. 51/09 – v nadaljevanju Uredba) niti s Pravilnikom. Zato naj z izhodišči za sklenitev Dogovora ne bi bilo mogoče ugotoviti pravega obsega nalog in z njimi povezanih opravil in zato tudi ne stroškov, ki so podlaga za določitev primerne porabe občin. Ureditve, ki je tako nejasna in nedoločna, da omogoča različne razlage, še zlasti, ker se nanaša na financiranje lokalne samouprave, naj bi pomenila tudi kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave.

10. Glede na navedene očitke o protiustavnosti ureditve Dogovora predlagateljice Ustavnemu sodišču predlagajo, naj sprejme interpretativno odločbo, ki bi razlago določitve povprečnine, ki ne temelji na ZFO-1, izločila iz pravnega reda, podredno pa predlagajo razveljavitev drugega odstavka 11. člena ZFO-1.

11. Pravilniku predlagateljice očitajo neskladje z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave, ker naj bi urejal vprašanja izven okvirov, določenih z ZFO-1. V prvem odstavku 11. člena ZFO-1 naj bi bile naloge občin, ki se bodo skupaj s stroški njihovega financiranja upoštevale pri ugotavljanju primerne porabe občine, zgolj na splošno določene. Po 12. členu ZFO-1 pa se povprečni stroški za financiranje tako opredeljenih nalog občin ugotovijo kot povprečnina na podlagi podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferjih za te naloge, ki jih občine sporočajo Ministrstvu. Povprečnina je izračunana po metodologiji, ki jo določi Vlada z Uredbo. Pri tem naj bi bile naloge občin vsebinsko določene urejene le v Pravilniku, vendar naj bi bile tudi v njem navedene nepopolno, premalo določno in tudi v očitnem nasprotju z okvirom, ki ga določa ZFO-1, saj naj bi bile med njimi tudi naloge, ki po zakonih ne spadajo v občinsko pristojnost. Takšna vsebina Pravilnika naj bi omogočala nepregledno in nepredvidljivo delovanje Ministrstva in povečevala tveganje za arbitrarno spreminjanje občinskih nalog in z njimi povezanih stroškov. Predlagateljice menijo, da je Pravilnik v neskladju z načelom legalitete iz podobnih razlogov, kot jih je Ustavno sodišče že ugotovilo za uredbo, s katero so se podrobneje določale naloge občin, v odločbi št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS, XVI, 74), zato predlagajo njegovo razveljavitev.

12. Predlagateljice izpodbijajo tudi 46.a člen ZIPRS1415, ker občinam jemlje sredstva nad obsegom primerne porabe, izračunane na podlagi 14. člena ZFO-1. Šlo naj bi za dodatno odvzeta sredstva poleg tistih, ki se po 14. členu ZFO-1 iz sredstev posameznih občin namenjajo za solidarnostno izravnavo med občinami. S tem naj bi zakonodajalec znižal enega od virov financiranja občin ter mimo ZFO-1 posegel v sistem financiranja občin in v ustavno zagotovljeni položaj lokalne samouprave. Tako poseganje države naj bi sredstva dohodnine, ki pripadajo občinam kot lastna sredstva, spremenilo v odstopljena sredstva. To naj bi povzročalo odvisnost občin od države ter onemogočalo uresničevanje njihove odgovornosti za zagotavljanje lokalne samouprave in potrebnih sredstev v ta namen. Zato naj bi bil izpodbijani člen ZIPRS1415 v neskladju s 142. členom Ustave in v nasprotju z načeli MELLIS o financiranju občin. Izpodbijana ureditev naj bi pomenila pavšalen in arbitrarno določen varčevalni ukrep. Zožila naj bi možnost avtonomnega razpolaganja občin z njihovimi lastnimi sredstvi in uspešnega gospodarjenja z njimi, kar naj bi še posebej veljalo za mestne občine. Ker naj bi bil cilj izpodbijane ureditve zagotoviti zadostna sredstva za finančno izravnavo, ki je obveznost države, naj bi bila izpodbijana ureditev v neskladju tudi z drugim odstavkom 14. člena Ustave in 9. členom MELLIS, po katerem naj tovrstni ukrepi ne bi smeli zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog.

13. ZMOS kot pobudnik izpodbija 86.a člen ZLS, kolikor določa, da združenje občin lahko pridobi status reprezentativnosti, če je vanj vključenih najmanj 30 odstotkov občin. ZMOS, ki vključuje vse mestne občine v Republiki Sloveniji in je izključni predstavnik tega tipa občin, naj glede na ta zakonski kriterij ne bi mogel pridobiti statusa reprezentativnega združenja občin. Mestne občine naj bi tako združenje potrebovale, da bi lahko uveljavljale svoje interese, ki izvirajo tako iz njihovega ustavnega položaja kot tudi iz drugih predpisov, saj so na status reprezentativnosti vezane pravice do sodelovanja z državo in mednarodnimi institucijami. Predlagateljice menijo, da bi bilo mogoče 86.a člen ZLS razlagati v skladu s 141. členom Ustave, po katerem imajo mestne občine v okviru lokalne samouprave poseben položaj, in s smiselno razlago zakonski kriterij iz izpodbijane določbe ZLS razširiti še na podobne, a v zakonu navedene primere. Izvrševanje veljavne ureditve bi sicer privedlo do izvotlitve pravice mestnih občin do združevanja oziroma do zastopanja njihovih interesov proti državi, ki se v nekaterih točkah lahko razlikujejo od interesov drugih občin. Predlagateljice predlagajo, naj Ustavno sodišče ugotovi neskladje 86.a člena ZLS z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Podredno pa predlagajo izdajo interpretativne odločbe, po kateri naj bi bila v skladu z Ustavo le taka razlaga izpodbijane določbe ZLS, da je za pridobitev statusa reprezentativnosti združenja mestnih občin treba izkazati včlanitev 30 odstotkov takih občin.

14. Predlagateljice navajajo, da 141. člen Ustave določa, da mestna občina kot svoje opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Ta ustavna določba naj bi pomenila zavezo zakonodajalca, da določi posebne

izvirne pristojnosti mestnih občin izven kroga lokalnih zadev, ki jih obsega 140. člen Ustave, kar naj bi izhajalo tudi iz 16. člena ZLS. Predlagateljice navajajo, da se izvirni delokrog mestnih občin razlikuje od delokroga drugih občin. Ob omejeni rabi javnih virov naj bi bile mestne občine soočene z naraščajočim pritiskom na javne storitve, ki so organizirane v mestih, kar naj bi povzročalo večjo administrativno, stroškovno, investicijsko in razvojno obremenjenost. Te okoliščine naj bi povečevale odgovornost mestnih občin, ki bi se morala odražati v večjih pooblastilih in širšem delokrogu. Poskusi take ureditve nalog mestnih občin naj v preteklosti ne bi uspeli. Predlagateljice opozarjajo na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (Uradni list RS, št. 44/96, in OdIUS V, 118), v kateri je bilo zakonodajalcu naloženo, naj v zvezi s prevzemom državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin, v devetih mesecih upošteva posebni, z Ustavo in zakonom določeni status mestnih občin. Ta obveznost naj še po dvajsetih letih ne bi bila uresničena. Izvršitev te odločbe Ustavnega sodišča naj bi bil zato nujen ukrep za zagotovitev normativne ureditve določenih izvirnih nalog mestne občine. Predlagateljice Ustavnemu sodišču predlagajo, naj naloži Državnemu zboru, da v enem letu odpravi opisano protiustavno stanje.

15. Državni zbor je odgovoril na očitke o protiustavnostih v zvezi z izpodbijanimi zakoni. Uvodoma navaja, da odgovore na del očitkov predlagateljic dajejo že dosedanje odločbe Ustavnega sodišča o ureditvi financiranja občin. V zvezi z navedbami, da 46. člen ZIPRS1415 ni v skladu z 11. členom ZFO-1, Državni zbor ugotavlja, da gre za zatrjevanje o neusklajenosti dveh zakonov, kar po ustaljeni ustavnosodni presoji ni v pristojnosti odločanja Ustavnega sodišča, razen če bi to neskladje pomenilo tako antinomijo v pravnem sistemu, ki bi kršila načela pravne države iz 2. člena Ustave. Državni zbor ugotavlja, da predlagateljice antinomijo sicer zatrjujejo, je pa ne obrazložijo. Sklicuje se na stališče Ustavnega sodišča, da bi bilo tako neskladje v pravni ureditvi podano le, če bi določba o višini povprečnine v zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna, Vladi omogočala, da prezre pravilo oziroma postopek iz drugega odstavka 11. člena ZFO-1.⁴ Tega naj izpodbijana določba ne bi dopuščala. Nestrinjanje s konkretnim postopkom sklepanja Dogovora pa naj ne bi bilo pravno pomemben argument v postopku presoje ustavnosti izpodbijane zakonske določbe.

16. V zvezi z višino povprečnine iz 46. člena ZIPRS1415 Državni zbor meni, da predlagateljice niso izkazale zatrjevane protiustavnosti. Opozarja na stališče Ustavnega sodišča, da je pri vsakokratnem določanju primerne obsega sredstev za izvajanje nalog občin iz njihove izvirne pristojnosti poleg realnih potreb občin treba upoštevati tudi makroekonomske gospodarske in fiskalne stanje v državi ter zahtevo po konsistentnem in dolgoročno stabilnem sistemu javnofinančnih odhodkov. Izhodišče veljavnega sistema financiranja občin naj bi bila t. i. primerna poraba, ki je za posamezno občino za določeno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje njenih izvirnih nalog. Državni zbor meni, da bi Ustavno sodišče protiustaven poseg v finančno avtonomijo

⁴ Sklicuje se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-1/11.

občin lahko ugotovilo le v primeru izkazanega nesorazmerja med prihodki občin, ki imajo vir v ugotovljeni primerni porabi, in stroški izvrševanja nalog iz njihove izvorne pristojnosti v določenem proračunskem letu. Po oceni Državnega zbora v zahtevi ni izkazan bistveno spremenjen finančni položaj občin leta 2015 glede na predhodno leto, in sicer niti glede povečanega obsega nalog, ki bi terjal prilagoditev sistema financiranja občin v smeri povečanja ugotovljene primerne porabe, niti glede povečanih izdatkov izvrševanja izvirmih nalog.

17. Državni zbor meni, da 46.a člen ZIPRS1415 ni v neskladju z Ustavo. Po tej določbi zakona se občinam od 1. 4. 2015 zagotavljajo prihodki iz dohodnine le do višine primerne porabe, če bi ta sredstva glede na izračun iz 14. člena ZFO-1 primerno porabo presegala. Državni zbor navaja, da iz gradiv v zakonodajnem postopku izhaja, da je primerna poraba občine po 13. členu ZFO-1 lahko višja ali nižja od primerne obsega sredstev po 13.a členu tega zakona. Občine, pri katerih je primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe po 13.a členu ZFO-1 višji od primerne porabe po 13. členu ZFO-1, so doslej glede na drugi odstavek tega člena nekaj sredstev lahko obdržale, preostala sredstva pa so morale prispevati za solidarnostno izravnavo med občinami; občine, pri katerih je bil primeren obseg sredstev nižji od primerne porabe, pa so (bile) upravičenke do solidarnostne izravnave. Do finančne izravnave iz državnega proračuna naj bi bile tako upravičene le občine, ki po 14. členu ZFO-1 prejmejo manj sredstev (kljub solidarnostni in dodatni solidarnostni izravnavi) od ugotovljene primerne porabe. To naj bi pomenilo, da zaradi izpodbijane določbe občine niso bile prikrajšane za finančno izravnavo iz državnega proračuna. Državni zbor se sklicuje na stališča Ustavnega sodišča, da financiranje občin izhaja iz abstraktne, povprečne občine in da 142. člen Ustave ne prepoveduje, da pred zagotovitvijo dodatnih sredstev države gospodarsko slabše razvitim občinam ne bi bilo dopustno z zakonom urediti pogojev za prerazporejanje sredstev med občinami samimi zaradi zagotavljanja solidarnosti med občinami in njihovimi prebivalci. Meni, da izpodbijana določba ne posega v ustavno obveznost države iz drugega stavka 142. člena Ustave in da ostaja znotraj okvira ZFO-1, po katerem je država dolžna zagotoviti financiranje le do višine izračunane primerne porabe občine, ne pa tudi do primerne obsega sredstev.

18. Državni zbor navaja, da iz 141. člena Ustave, ki ureja položaj mestnih občin, ne izhaja, da bi bilo treba mestne občine v sistemu financiranja občin obravnavati ločeno od drugih občin. Prav tako naj iz te ustavne določbe ne bi izhajala obveznost, da bi bilo treba združenju mestnih občin priznati status reprezentativnosti. Državni zbor meni, da je z vidika mestnih občin kriterij reprezentativnosti v izpodbijani določbi ZLS stvar primernosti ureditve, zato naj bi bili očitki o protiustavnosti te določbe neutemeljeni.

19. Vlada v mnenju navaja, da je Ustavno sodišče o ustavnosti 11. člena ZFO-1 že odločilo z odločbo št. U-I-164/13, o določanju povprečnine z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna, pa z odločbo št. U-I-1/11. Pojasnjuje, da je dohodnina v skladu z ZFO-1 prerazporejeni vir financiranja občin, zato je treba v skladu z MELLs občine na

primeren način vprašati za mnenje o načinu njene dodelitve. Dogovor o višini povprečnine naj bi bil izraz spoštovanja načela sodelovanja lokalnih oblasti pri oblikovanju materialne podlage za njihovo delo v skladu z MELLIS. Vendar naj ta ureditev Vlade ne bi ovirala pri izvrševanju njenih obveznosti oblikovanja fiskalne politike. Vlada mora tudi v primeru, če do Dogovora ne pride, z zakonom o izvrševanju proračuna za potrebe izvrševanja lokalne samouprave v občinah predlagati podlage neposredno Državnemu zboru in za svoj predlog sprejeti odgovornost. Vlada navaja, da je ključni cilj državnega proračuna, kot instrumenta Vlade pri izvajanju makroekonomske politike, dosegati fiskalno stabilnost in stabilen narodnogospodarski razvoj, ki je v interesu države kot celote. Temu cilju naj bi bile prilagojene tudi ekonomske in fiskalne politike občin. Zato naj bi Vlada od občin upravičeno lahko pričakovala varčno, učinkovito in gospodarno porabo sredstev za izvrševanje njihovih ustavnih in zakonskih nalog.

20. Vlada pojasnjuje proces določitve povprečnine za leto 2015. Navaja, da je prevzela politično zavezo, da oceni možnosti za znižanje stroškov občin in da v zvezi s tem izvede ustrezne postopke za spremembo predpisov. Zakon o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin (Uradni list RS, št. 14/15 – v nadaljevanju ZUUJFO) je bil sprejet hkrati z rebalansom državnega proračuna za leto 2015 konec februarja tega leta. Hkrati je bila z novelo ZIPRS1415 povprečnina za to leto od prvotno določene 500,83 EUR zvišana na 519,00 EUR prav zato, ker ni bila v celoti uresničena zaveza o zmanjšanju stroškov občin za 22,8 milijona EUR, ampak je bil učinek ukrepov za zmanjšanje teh stroškov le 9,3 milijona EUR. Vlada navaja, da je bilo s povečano povprečnino na letni ravni občinam zagotovljenih celo več sredstev, kot je bilo prvotno dogovorjeno z znižanjem stroškov občin, to je 27,9 milijona EUR. Zato trdi, da so navedbe predlagateljic, da Vlada ni uresničila zaveze iz Dogovora za leto 2015, netočne in pavšalne. Vlada meni, da je ugovor o neenakem vplivu prihrankov na posamezno občino neutemeljen in v neskladju s sistemom financiranja občin. Ta sistem naj bi zaradi zagotavljanja samostojnosti financiranja občin z določanjem povprečnih stroškov za financiranje nalog občine na prebivalca v državi temeljil na zagotavljanju financiranja povprečne občine. Vlada navaja, da so podatki občin o tekočih odhodkih in o tekočih transferjih za njihove naloge okvir za delovanje Vlade in reprezentativnih združenj občin pri sklepanju Dogovora.

21. Vlada navaja, da je pravočasno sprejetje predpisov, ki zagotavljajo materialno podlago za delo države in lokalne samouprave, ne glede na dejstvo sprejetega Dogovora ali ne, ne le v splošnem javnem interesu, ampak tudi v interesu samoupravnih lokalnih skupnosti. Pri pripravi predlogov zakonov in drugih predpisov naj bi Vlada omogočala sodelovanje tudi ZMOS, mestne občine pa naj bi lahko uveljavljale svoje pravice tudi prek obeh reprezentativnih združenj občin, saj se tudi v tem okviru lahko oblikuje posebna skupina mestnih občin. Vlada na podlagi povedanega meni, da izpodbijana ureditev v 11. členu ZFO-1 ter v 46. in 46.a členu ZIPRS1415 ni v neskladju z Ustavo ter da je zahteva mestnih občin v celoti neutemeljena, vključno z navedbami v pobudi v zvezi z izpodbijanjem 86.a člena ZLS.

22. Ministrstvo je odgovorilo na očitke v zvezi s Pravilnikom in meni, da ni v neskladju z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave. Navaja, da so v prvem odstavku 11. člena ZFO-1 naštet področja, na katerih občine opravljajo svoje naloge. Člen 12 ZFO-1 določa, da se kot povprečni stroški za ugotavljanje primerne porabe upoštevajo podatki o tekočih odhodkih in tekočih transferjih, porabljenih za te naloge, in napotuje na uredbo, s katero se določi metodologija za izračun povprečnih stroškov oziroma povprečnine. Ministrstvo pojasnjuje, da ta uredba v 2. členu določa, da so osnova za izračun povprečnine tekoči odhodki in tekoči transferji po podprogramih, določenih v Pravilniku. Ta vsebuje izključno seznam podprogramov iz programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov, ki se upoštevajo v ta namen. Seznam naj bi izhajal iz nalog v prvem odstavku 11. člena ZFO-1, nekaj podprogramov pa naj bi izhajalo tudi iz upoštevanja izvirmih nalog občin, kot jih opredeljuje 21. člen ZLS in ki so opredeljene nekoliko širše kot v ZFO-1. S tega vidika naj bi bil Pravilnik v korist občinam, saj naj bi s širšo določitvijo nalog zviševal izračunano povprečnino. Nikakor naj ne bi urejal zakonske materije, temveč naj bi le tehnično operacionaliziral zakonske določbe. Ministrstvo navaja, da so v primerih, ko izdatki za opravljanje zakonskih nalog niso jasno razmejeni od izdatkov za opravljanje drugih nalog, pristojna ministrstva že začela pripravljati natančnejšo določitev nalog občin v zakonih na posameznih področjih. Zavrača stališče predlagateljic, da navedena uredba in Pravilnik ne omogočata ugotovitve pravega obsega nalog in da naj bi bila zato tudi izhodišča za sklenitev Dogovora neustrezna. Poudarja, da Pravilnik nima neposrednega vpliva na določitev višine povprečnine. Ministrstvo naj bi na njegovi podlagi pripravilo le osnovo za oblikovanje predloga povprečnine, ki je po 11. členu ZFO-1 dogovorjena, v vsakem primeru pa določena z zakonom. Ministrstvo poudarja, da se vsakokratni izračun v postopku sprejemanja dogovora sooči z realnimi možnostmi in postavi v dani javnofinančni okvir.

23. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila poslana predlagateljicam in pobudniku v izjavo. O odgovoru Državnega zbora se niso izjavili. Na mnenje Vlade pa je odgovoril ZMOS, tudi v imenu predlagateljic. Ugotavlja, da se Vlada sklicuje na nekatere poudarke iz odločb Ustavnega sodišča o ureditvi financiranja občin, na temeljne očitke iz zahteve pa naj ne bi odgovorila. Zlasti naj Vlada ne bi odgovorila, kako je mogoče sklepati Dogovor o višini povprečnine brez objektivnih podatkov o stroških občinskih nalog. Predlagateljice ponovno poudarjajo, da znižanja administrativnih in drugih stroškov ni mogoče izvesti tako, da bi v enaki meri koristil vsem občinam, medtem ko se vsem občinam za enak odstotek znižuje znesek povprečnine. Vlada naj ne bi navedla, kateri ukrepi za zmanjšanje stroškov občin so bili sprejeti in kolikšni so bili njihovi učinki. Predlagateljice navajajo, da bi moralo pravno varstvo učinkovito preprečiti, da bi imela država koristi od lastnih protipravnih ravnanj. Glede dela dohodnine, ki pripada občinam, poudarjajo, da je stališče Vlade, da gre za prerazporejeni vir, napačno, ker naj bi šlo za lastna sredstva občin. Sicer pa naj bi glede tega vira država res ravnala tako kot z državnimi sredstvi, ki jih prerazporeja. Predlagateljice menijo, da pritegnitev občin k urejanju njihovega financiranja ne more pomeniti, da država ne bi spoštovala drugih

načel financiranja lokalnih skupnosti iz 9. člena MELLs. Opozarjajo, da se Vlada o navedbah o protiustavnosti 46.a člena ZIPRS1415 ni opredelila, v zakonodajnem postopku pa naj ta določba sploh ne bi bila obrazložena, tako da naj zasledovani cilji in namen te ureditve ne bi bili opredeljeni. Predlagateljice opozarjajo na dejstvo, da poleg nalog, ki jih opravljajo na podlagi zakonov, opravljajo še druge naloge, ki jih določijo s svojimi splošnimi akti in so prav tako obvezne. Če sredstva iz dohodnine ne sledijo stroškom izvajanja zakonskih nalog, naj bi bilo negotovo tudi izvajanje teh drugih nalog. Vlada naj ne bi pojasnila, kakšni naj bi bili stvarno utemeljeni razlogi za razlikovanje med združenji občin, saj navaja, da tudi z ZMOS sodeluje. Vendar naj bi bilo to sodelovanje odvisno od volje Vlade, zato naj bi mestne občine imele le navidezno možnost sodelovanja v razmerjih z državo. Tega ne more sanirati možnost njihovega sodelovanja v drugih združenjih občin, saj naj bi se interesi mestnih občin na določenih področjih bistveno razlikovali od drugih občin. O predlogu predlagateljic v zvezi s posebnim ustavnim statusom mestnih občin pa naj se Vlada sploh ne bi izrekla. V zvezi s tem predlagateljice dodatno opozarjajo še na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-285/94 z dne 30. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 20/95, in OdlUS IV, 30), v kateri je bilo v zvezi z nalogami, ki jih od prejšnjih občin prevzame država, posebej poudarjeno upoštevanje posebnega ustavnega statusa mestnih občin.

B. – I.

Procesne predpostavke

24. Predlagateljice navajajo, da vlagajo zahtevo na podlagi devete alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS, po kateri lahko predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če ta posegata v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravnih lokalnih skupnosti. Zahtevo so vložili župani mestnih občin na podlagi statutarnih pooblastil. Statutarna pooblastila, na katera se župani sklicujejo, vsebujejo pooblastilo za vložitev zahteve za oceno ustavnosti predpisov države v imenu občine. Župani tako niso izkazali, da so zahtevo vložili na podlagi odločitve in pooblastila predstavniškega organa občine. To pomeni, da zahteva ni vložena na podlagi devete alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS, ampak na podlagi 91. člena ZLS. Po tej določbi ZLS lahko občina vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov države, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti. Predlagateljice zaradi očitane protiustavnega zmanjšanja sredstev za primerno porabo občin izpodbijajo predpise, ki določajo to ureditev, zato je procesna predpostavka iz navedene določbe ZLS izpolnjena.

25. ZMOS je kot oseba javnega prava vložilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 86.a člena ZLS. Ker je status reprezentativnega združenja občin podlaga za pridobitev z zakonom določenih pravic, ki jih ZMOS sedaj nima, se izpodbijana ureditev

nanaša na njegov pravni položaj. Zato izkazuje pravni interes za presojo navedene določbe ZLS. Glede na to dejstvo se Ustavnemu sodišču ni bilo treba opredeliti do vprašanja, ali so mestne občine na podlagi 91. člena ZLS upravičene vložiti zahtevo za oceno ustavnosti 86.a člena ZLS.

26. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 86.a člena ZLS sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo odločanje o stvari sami.

27. ZIPRS1415 je med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehal veljati. To pomeni, da so prenehali veljati tudi izpodbijana 46. in 46.a člen ZIPRS1415 ter 3. točka Dogovora o višini povprečnine za leto 2015, ki je s tem povezana. Člen 46 ZIPRS1415 obsega tudi 1. člen ZIPRS1415-F, ki je z uveljavitvijo postal del njegove vsebine. Ustavno sodišče praviloma presoja veljavne predpise. V skladu s prvim in drugim odstavkom 47. člena ZUstS odloči tudi o ustavnosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, ki je med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehal veljati, če predlagatelj izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiuštavnosti oziroma nezakonnosti. Če Ustavno sodišče v okviru presoje na podlagi 47. člena ZUstS ugotovi, da je bila zakonska določba v neskladju z Ustavo, ima taka ugotovitev lahko samo učinek razveljavitve. To pomeni, da lahko učinkuje le za naprej in torej le na razmerja, o katerih še ni bilo pravnomočno odločeno. Zato mora predlagatelj v primeru, da je izpodbijani zakon med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehal veljati, izkazati, da posledice njegove protiuštavnosti niso bile odpravljene, oziroma mora izkazati pravovarstveno potrebo za ustavnosodno presojo.

28. Predlagateljice so bile pozvane, naj se izjavijo, ali glede na povezanost izpodbijanih določb zakonov vztrajajo pri zahtevi, upošteva je dejstvo, da je ZIPRS1415 med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehal veljati. Za primer, da pri zahtevi vztrajajo, so bile pozvane, naj izkažejo morebitne protiuštavne posledice v zvezi s predpisi, ki so prenehali veljati. ZMOS je v imenu predlagateljic sporočilo, da pri zahtevi vztrajajo. Navaja, da predpisi, ki jih izpodbijajo, razen tistih, ki so vezani na proračunsko leto 2015, še veljajo. Poleg tega naj bi izpodbijana proračunska ureditev, ki je prenehala veljati, mestnim občinam povzročila negativne finančne posledice in v primeru ugotovljene protiuštavnosti naj bi bile upravičene do povrnitve "teh" sredstev. Ker Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (v nadaljevanju ZIPRS1617) v 55. členu vsebuje povsem enako ureditev, kot je bila v 46.a členu ZIPRS1415, je ZMOS v imenu predlagateljic Ustavnemu sodišču predlagalo, naj na podlagi 30. člena ZUstS oceni tudi ustavnost 55. člena ZIPRS1617.

29. Iz odgovora predlagateljic na poziv Ustavnega sodišča izhaja, da v zvezi z oceno ustavnosti neveljavnih zakonskih določb pričakujejo izboljšanje svojega ekonomskega položaja, česar pa niso določno opredelile. Glede na ustaljeno ustavnosodno presojo s temi navedbami niso izkazale t. i. pravovarstvene potrebe oziroma niso izkazale, da bi

ugoditev zahtevi izboljšala njihov pravni položaj.⁵ Zato predlagateljice niso izkazale pogoja iz drugega odstavka 47. člena ZUstS za nadaljevanje postopka v zvezi s 46. in 46.a členom ZIPRS1415 ter 3. točko Dogovora o višini povprečnine za leto 2015. Glede na to je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUstS zahtevo v tem delu zavrglo (7. točka izreka).

30. Ustavno sodišče je predlog predlagateljic, naj na podlagi 30. člena ZUstS odloča tudi o ustavnosti 55. člena ZIPRS1617, štelo kot vložitev zahteve za oceno ustavnosti navedene zakonske določbe, ob upoštevanju že podanih argumentov udeležencev v postopku.

31. Predlagateljice predlagajo Ustavnemu sodišču, naj naloži Državnemu zboru, da v enem letu odpravi protiustavno stanje, ugotovljeno z odločbo št. U-I-98/95, in da z zakonom uredi poseben položaj mestnih občin, kar naj bi izhajalo tudi iz odločbe št. U-I-285/94. Ustavno sodišče odloča o skladnosti predpisov z Ustavo ter o drugih zadevah, ki so mu naložene v 160. členu Ustave. Prvi odstavek 24.b člena ZUstS določa, kaj mora vsebovati zahteva za oceno ustavnosti predpisa. Predlagano odločitev bi lahko Ustavno sodišče sprejelo le v postopku za oceno ustavnosti predpisa kot način izvršitve svoje odločitve v skladu z drugim odstavkom 40. člena ZUstS. Vendar v zvezi s tem predlogom iz zahteve ne izhaja, da bi bil povezan z izpodbijanjem ustavnosti določenega predpisa. Ker navedbe v tem delu zahteve ne obsegajo z ZUstS predpisanih sestavin, je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUstS ta del zahteve zavrglo (8. točka izreka).

B. – II.

Zakon o financiranju občin

32. Uvodoma predlagateljice očitajo, da je ureditev primerne porabe po ZFO-1 v neskladju z ustavnim položajem občin, zlasti s 142. členom Ustave, saj naj bi tri četrtine slovenskih občin prejemale "dotacije", kar naj bi občine podrejalo državi. Menijo, da je ureditev pomoči slabše gospodarsko razvitim občinam iz lastnih sredstev drugih občin v neskladju tudi s splošnim načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Pri tem se sklicujejo na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-13/94. Taki očitki kažejo, da predlagateljice sistem primerne porabe dojemajo prvenstveno z vidika ekonomsko močnih lokalnih skupnosti, ne pa z vidika celovitosti sistema financiranja občin.

33. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-24/07 obširno opredelilo ustavne zahteve glede financiranja občin. Iz te odločbe že izhajajo odgovori na več očitkov iz tokratne zahteve.

⁵ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-1/11, tudi sklepa št. U-I-237/06 z dne 5. 7. 2007 in št. U-I-203/00 z dne 21. 6. 2001 (OdlUS X, 131).

Tako je Ustavno sodišče v tej odločbi navedlo, da je zakonodajalčeva dolžnost opredeliti sistem financiranja občin tako, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo, pri čemer mora sistem financiranja občinam zagotoviti tolikšen obseg sredstev, za kolikršnega je zakonodajalec opredelil, da lahko občina z njim zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog; presojo kriterija primernosti določenega sistema financiranja pa mora zakonodajalec opreti na značilnosti abstraktne občine, in sicer tako, da bo sistem ustrezal večini občin. V tej odločbi je Ustavno sodišče upoštevalo dejstvo ustanovitve velikega števila občin in navedlo, da je ob obstoječi teritorialni razdrobljenosti občin, ki pri večjem številu občin zaradi slabših prihodkovnih zmožnosti vodi k nezmožnosti samofinanciranja, ter ob upoštevanju ustavne zahteve po financiranju občin iz lastnih sredstev v smislu prvega stavka 142. člena Ustave, razumna tudi aktivnejša vloga države pri določanju ustrežnejšega obsega sredstev za financiranje primerne porabe, vendar pa morajo ukrepi ostati v mejah, ki jih dopušča 142. člen Ustave. Ustavno sodišče je navedlo, da je dolžnost in pravica države določiti oziroma opredeliti obseg primerne porabe (z zakonom določenih nalog občin), zakonska ureditev tega financiranja pa ne sme postaviti države v prevladujoč položaj napram občinam.⁶ Zato morajo biti lastni viri občin za financiranje njihovih nalog z občino v neposrednem razmerju in mora zakon občino določiti kot upravičenko neposredno na posameznem viru, četudi bi ga, tehnično gledano, pobirala država. Država mora zagotoviti tak sistem financiranja občin, ki bo zagotavljal, da prebivalci občine lahko uresničujejo lokalno samoupravo, hkrati pa upošteval, da je za uresničevanje lokalne samouprave odgovorna predvsem občina sama.⁷ Glede na to ZFO-1 v 6. členu določa, da je del pobrane dohodnine⁸ lastni davčni vir financiranja občin. Na tej podlagi posamezni občini pripadejo prihodki v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe določa ZFO-1. Izvrševanje z zakonom določenih kriterijev za določitev prihodkov posamezne občine iz dohodnine zato ne more pomeniti podrejanja občin državi.

34. Ob tem je Ustavno sodišče v zvezi z ureditvijo oblikovanja sredstev primerne porabe poudarilo, da država celo mora v sistemu financiranja občin zaradi zagotavljanja načela socialne države iz 2. člena Ustave določiti ukrepe, ki korigirajo objektivne razlike med občinami, da bi se vsem prebivalcem, ne glede na to, v kateri občini bivajo, zagotovile dobrine, ki pomenijo njihove ustavne in zakonske pravice ter jih izvajajo občine. Sprejelo je stališče, da pri finančno-materialni sestavini lokalne samouprave ne gre le za pravico do lastnih virov občin, temveč tudi za uresničevanje načela solidarnosti do razvojno šibkejših občin. Zato je Ustavno sodišče v tej odločbi že presodilo, da zakonsko urejanje prerazporejanja lastnih virov med posameznimi občinami v primeru ustvarjenih presežkov lastnih virov nad izračunano primerno porabo ne pomeni protiustavnega posega v finančno avtonomijo občin, saj se s tem zagotavlja materialna podlaga za solidarnost med občinami in njihovimi prebivalci pri izvajanju obveznih nalog občin.⁹ Na to stališče se je

⁶ Glej navedeno odločbo Ustavnega sodišča, 17. do 24. točka obrazložitve.

⁷ Prav tam, 27. točka obrazložitve.

⁸ Gre za 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo.

⁹ Glej navedeno odločbo Ustavnega sodišča, 30. do 32. točka obrazložitve.

Ustavno sodišče sklicevalo tudi v odločbi št. U-I-164/13, ko je zavrnilo podobne očitke o protiustavnosti ureditve sredstev primerne porabe. Zato je v tej odločbi sprejelo tudi stališče, da 142. člen Ustave v drugem stavku ne zapoveduje, da pred zagotovitvijo dodatnih sredstev države s finančno izravnavo iz državnega proračuna ne bi bilo dopustno z zakonom določiti kriterijev za prerazporejanje lastnih sredstev občin med njimi samimi. Sredstva za solidarnostno izravnavo glede na povedano nimajo narave dotacij, ampak ostanejo lastna sredstva občin, ki pa se za posamezno občino oblikujejo na podlagi meril, določenih z zakonom.

35. Glede na povedano očitki o neskladju sistema financiranja občin s splošnim načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave in sklicevanje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-13/94¹⁰ ne morejo imeti pravne teže. Ustava je v drugem stavku 142. člena za področje financiranja občin uveljavila posebno ureditev v razmerju do tega ustavnega načela. Poleg tega so očitki o neskladju z načelom enakosti pred zakonom glede na procesnoppravne podlage za vložitev zahteve občine po 91. členu ZLS lahko le dodatna argumentacija za očitani poseg države v ustavno določeno avtonomnost lokalnih skupnosti, ne morejo pa pomeniti samostojne podlage za presojo izpodbijane ureditve.

36. Predlagateljice državi tudi očitajo, da je varčevanje usmerjala v lokalne skupnosti zaradi pridobivanja lastnih dodatnih sredstev. Menijo, da bi morale biti v sporih z državo občine obravnavane kot šibkejša stran, glede svojih pravic pa podobno kot posamezniki v postopkih z ustavno pritožbo. Občine so osebe javnega prava, ki na lokalni ravni izvršujejo zlasti oblastne funkcije.¹¹ Ustava je v razmerju do države zavarovala njihov položaj kot avtonomen.¹² Za zavarovanje tega položaja pred posegi države imajo občine po ZUstS in po ZLS na voljo pravna sredstva, ki jim zagotavljajo privilegiran položaj v postopku pred Ustavnim sodiščem, če bi država vanj ustavno nedopustno posegla. Kot oblastni organ ne morejo vlagati ustavnih pritožb.¹³ Kadar pa občine poslujejo kot neoblastni subjekti, torej zgolj s pravicami pravne osebe javnega prava, iz ustaljene ustavnosodne presoje že izhajajo, da je njihov položaj zavarovan z ustavnoprocesnimi jamstvi, zato občine v takih primerih lahko vlagajo zoper posamične akte, s katerimi je odločeno o njihovih pravicah, tudi ustavne pritožbe pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS.¹⁴ Ustavno sodišče je tudi že sprejelo stališče, da občine skupaj z državo delijo

¹⁰ V tej odločbi je Ustavno sodišče presodilo, da bi bilo nesočasno preoblikovanje starih občin v nove samoupravne občine v neskladju z načelom enakosti vseh pred zakonom, kar je bil eden od razlogov, da je razveljavilo prehodno določbo 95. člena ZLS, ki je tako ureditev predvidevala.

¹¹ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 15. točka obrazložitve, tudi odločbo št. U-I-285/94, 9. točka obrazložitve.

¹² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-24/07, 15. in 17. točka obrazložitve.

¹³ Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-590/12, Up-687/12 z dne 4. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 97/12).

¹⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13, in OdlUS XX, 5); glej tudi odločbi Ustavnega sodišča št. Up-545/11, Up-544/11

odgovornost za vodenje ekonomske in fiskalne politike v Republiki Sloveniji, tudi z vidika varčevanja sredstev javne porabe.¹⁵ Zato s pavšalno navedbo o usmerjanju varčevanja zgolj v občine ni mogoče uspešno izkazati nesorazmerne naložitve bremena varčevanja le občinam in s tem posega države v njihov ustavni položaj.

Drugi odstavek 11. člena Zakona o financiranju občin

37. Predlagateljice navajajo, da izpodbijajo 11. člen ZFO-1, vendar iz njihovih navedb v zahtevi izhaja, da izpodbijajo le drugi odstavek tega člena. Ta določba se glasi:

"Pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor vlada sklene z reprezentativnimi združenji občin dogovor, s katerim se določijo povprečni stroški za financiranje nalog iz prejšnjega odstavka in na novo z zakonom določenih nalog občin, ki jih bodo začele opravljati v naslednjem proračunskem letu. Predlog za sklenitev dogovora v delu, ki se nanaša na nove naloge, pripravi ministrstvo, pristojno za področje novih nalog občin."

38. Ustavno sodišče je 11. člen ZFO-1 že presojalo in z odločbo št. U-I-164/13 odločilo, da ni v neskladju z Ustavo. Člen je presojalo zaradi očitka o nejasni in nedoločni ureditvi, ki naj bi omogočala protiustavne posege v položaj občin. Predlagateljice tokrat izpodbijajo drugi odstavek tega člena zato, ker naj bi se Dogovor pripravljaj na podlagah, ki ne izhajajo iz ZFO-1. Očitke v tem okviru naslavlja tudi na prvi odstavek tega člena, ki opredeljuje naloge občin in ki se po drugem odstavku tega člena upoštevajo pri določitvi povprečnih stroškov za njihovo financiranje, to je povprečnine. Očitki v zvezi z nalogami občin so po vsebini enaki, kot jih je Ustavno sodišče v navedeni odločbi že presodilo in ugotovilo, da niso utemeljeni. Zato ti očitki predlagateljic ne morejo pripeljati do drugačne odločitve Ustavnega sodišča.

39. Očitek o protiustavnosti drugega odstavka 11. člena ZFO-1 predlagateljice utemeljujejo tudi z argumentom, da Dogovor ni v skladu z njegovim ustavnim namenom. Navajajo namreč, da iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-164/13 izhaja stališče, da Dogovor ni ustavno sporen, če se z njim zagotavlja enakost pravic prebivalcev v vseh občinah. Tako razumevanje navedene odločbe Ustavnega sodišča in tudi sistema financiranja občin je zmotno. V navedeni odločbi je Ustavno sodišče izrecno navedlo, da sistem financiranja občin v fazi sklepanja Dogovora ni naravnano na umeritev financiranja prav za vsako občino, temveč pomeni določanje agregatne vrednosti javnih sredstev, ki se porabijo za financiranje občinskih nalog, določenih z zakoni. Navedlo je tudi, da določitev povprečnih sredstev za posamezno občino morda ne pomeni pokritja dejanskih stroškov za izvajanje občinskih nalog, vendar temu služijo drugi instrumenti, določeni v ZFO-1. Iz teh ugotovitev Ustavnega sodišča in tudi iz samega ZFO-1 torej jasno izhaja, da Dogovor ni instrument, s katerim naj bi se v sistemu financiranja občin korigirale

z dne 7. 6. 2012 (Uradni list RS, št. 50/12), 7. točka obrazložitve, in št. Up-615/14, Up-707/14 z dne 27. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 73/16), 6. točka obrazložitve.

¹⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-1/11, 30. točka obrazložitve.

objektivne razlike med občinami in zagotavljala enakost pravic prebivalcev v vseh občinah, ampak se ta zagotavlja s solidarnostno izravnavo in dodatno solidarnostno izravnavo v okviru sredstev primerne porabe vseh občin ter s finančno izravnavo iz državnega proračuna, kadar tudi ukrepi solidarnosti med občinami ne zadoščajo za financiranje primerne porabe posamezne občine v določenem proračunskem letu. Očitek, da je drugi odstavek 11. člena ZFO-1 protiustaven, ker naj bi prek Dogovora povzročal neenakopravnost občin in v njih živečih občanov, je glede na povedano neutemeljen.

40. Predlagateljice na ureditev iz drugega odstavka 11. člena ZFO-1 tokrat naslavljajo tudi očitek, da Dogovor ne temelji na podatkih za določanje povprečnih stroškov za financiranje z zakoni določenih nalog občin (primerna poraba), kot sicer določa ZFO-1, temveč naj bi temeljil le na vladnih podatkih o javnofinančnih zmožnostih države. Zato Vladi očitajo, da je izračun povprečnine arbitraren in naj bi povzročal antinomijo v pravnem sistemu ter posledično onemogočanje uresničevanja lastnih nalog občin. Državni zbor opozarja, da se argumenti predlagateljic nanašajo na vprašanja izvedbene narave. Vlada pa navaja, nasprotno od predlagateljic, katerih navedbe v delu zavrača kot netočne in pavšalne, da je pri sklepanju Dogovora delovala na temelju podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferjih za naloge, ki jih občine opravljajo na podlagi zakonov, tako kot to določa ZFO-1. Opozarja pa, da mora pri vsakokratnem določanju višine primernega obsega sredstev za zagotavljanje financiranja izvajanja nalog občin iz njihove izvirne pristojnosti poleg realnih potreb občin upoštevati tudi makroekonomsko gospodarsko in fiskalno stanje v državi ter zahtevo po konsistentnem in dolgoročno stabilnem sistemu javnofinančnih odhodkov.

41. Z navedbami, ki se nanašajo na konkretne postopke izračuna povprečnine in ki po vsebini pomenijo nestrinjanje z načinom izvrševanja drugega odstavka 11. člena ZFO-1, predlagateljice zatrjevanega neskladja v postopku za oceno ustavnosti izpodbijane zakonske ureditve ne morejo uspešno utemeljiti. Ustavno sodišče bi lahko ugotovilo protiustaven poseg v finančno avtonomijo občin le v primeru izkazanega nesorazmerja med prihodki občin, tudi tistimi, ki imajo vir v ugotovljeni primerni porabi, ter stroški izvrševanja nalog iz njihove izvirne pristojnosti v posameznem proračunskem letu.¹⁶ Zgolj pavšalna navedba, da so bile občine primorane primerno porabo financirati na račun drugih lastnih sredstev in s tem zanemarjati uresničevanje lastnih nalog občine, takega nesorazmerja ne more izkazati. Predlagateljice tudi niso prerekale navedbe Vlade, da so podatki o tekočih odhodkih in tekočih transferjih za naloge občin v skladu z 12. členom ZFO-1 vedno okvir za delovanje Vlade v postopku sklepanja Dogovora. Glede na to Ustavno sodišče nima podlage, da te trditve Vlade pri presoji ne bi upoštevalo.

42. Da mora sistem financiranja občin upoštevati splošni makroekonomski in fiskalni okvir, izhaja tudi že iz stališč Ustavnega sodišča. Očitke v zvezi z zmanjšanjem povprečnine je Ustavno sodišče namreč že presojalo v odločbi št. U-I-1/11 in jih

¹⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-1/11, 37. točka obrazložitve.

zavrnilo.¹⁷ V tej odločbi je Ustavno sodišče navedlo, da je "ključni cilj državnega proračuna, kot instrumenta Vlade pri izvajanju makroekonomske politike, dosegati fiskalno stabilnost ter trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj, ki je v interesu države kot celote. Temu cilju morajo biti prilagojene tudi ekonomske in fiskalne politike občin." Strogo upoštevanje javnofinančnih zmožnosti države nalaga tudi leta 2013 spremenjeni 148. člen Ustave, ki za pripravo proračunov države od leta 2015 narekuje uporabo načela srednjeročne uravnoveženosti proračunov države brez zadolževanja.¹⁸ Zaradi spoštovanja načela sorazmernosti med viri sredstev in nalogami občin v zoženih javnofinančnih okvirih sta bila uveljavljena ZUUJFO, ki je zmanjšal stroške občin za izvajanje zakonskih nalog, in ZIPRS1415-F, ki je zvišal povprečnino glede na prvotno določeno. Po navedbi Vlade so se s tem zvišala celokupna sredstva, namenjena občinam, česar predlagateljice prav tako ne prerekajo. Navedeno izkazuje, da so bili v povezavi s procesom sprejemanja dogovora o določitvi zmanjšanega zneska povprečnine sprejeti ukrepi za zagotavljanje sorazmernosti med viri sredstev in nalogami občin. Zato so neutemeljeni očitki, da drugi odstavek 11. člena ZFO-1 in njegova razlaga omogočata sklenitev Dogovora mimo kriterijev ZFO-1 in le na podlagi Vladinih podatkov o javnofinančnih zmožnostih države ter da posegata v načela pravne države in v ustavno določen položaj občin.

43. Ustavno sodišče je glede na povedano odločilo, da drugi odstavek 11. člena ZFO-1 ni v neskladju s 138. in 140. členom Ustave (1. točka izreka).

B. – III.

Pravilnik o določitvi podprogramov, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine

44. Predlagateljice Pravilniku očitajo neskladje z drugim odstavkom 120. člena Ustave. V podprogramih, ki se upoštevajo za ugotovitev povprečnine, naj bi Pravilnik določal naloge občin v očitnem nasprotju z okvirom, ki ga določa ZFO-1. Med podprograme naj bi bila uvrščena tudi področja oziroma naloge, ki naj ne bi spadale med z zakonom določene naloge občin, v nekaterih podprogramih pa naj bi bile te naloge določene preohlapno,

¹⁷ Ustavno sodišče je ugotovilo, da zmanjšanje povprečnine za leto 2011 glede na njeno višino, določeno za to leto v zakonu, ki je urejal izvrševanje proračuna leto poprej in ki pomeni ohranjanje obsega sredstev za financiranje izvirnih nalog občin na enaki ravni kot v predhodnem obdobju, samo po sebi ne more pomeniti protiustavnega posega v finančno avtonomijo občin ter posledično v pravico do izvrševanja lokalne samouprave, saj predlagateljice niso izkazale povečanega obsega izvirnih nalog in s tem povečanih izdatkov občin v tekočem proračunskem obdobju.

¹⁸ Ta ustavna določba v drugem odstavku določa, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoveženi brez zadolževanja ali pa morajo prihodki presežati izdatke; od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo; ta določba se je prvič uporabila za pripravo proračunov države za leto 2015. Sredi leta 2015 je bil sprejet tudi Zakon o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15 – ZFisP), ki predpisuje izvedbo tega ustavnega načela.

nepopolno in premalo določno. Ministrstvo opozarja, da opredelitev nalog občin ni materija, ki jo urejajo predpisi o financiranju občin, temveč te določajo posamezni zakoni in na njihovi podlagi podzakonski akti, Pravilnik pa naj bi vseboval izključno seznam podprogramov iz programske klasifikacije izdatkov občinskih proračunov.

45. Pravilnik je podzakonski predpis upravno-izvršilne narave, za izdajo katerega je pristojen minister in s katerim se podrobneje razčlenijo posamezne določbe zakona ali drugega predpisa.¹⁹ Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da načelo vezanosti izvršilne oblasti na zakon (načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave) izključuje možnost, da bi izvršilna veja oblasti brez zakonskih okvirov samostojno urejala vprašanja, ki spadajo v pristojnost zakonodajalca. To pomeni, da izpodbijani pravilnik ne sme določati nalog občin mimo vsebine, ki je določena v zakonih. Gre za zakone na posameznih področjih, ki za izvajanje nekaterih nalog predvidevajo pristojnost občine in ki jih ZLS upošteva pri opredeljevanju izvernih nalog občine,²⁰ ZFO-1 pa jih primeroma upošteva²¹ v zvezi s financiranjem primerne porabe. ZFO-1 glede na povedano ni zakon, ki bi določal okvir za vse občinske naloge in bi zato pomenil tudi zakonski okvir za njihovo urejanje s Pravilnikom, na kar utemeljeno opozarja Ministrstvo. Zato očitok o neskladnosti Pravilnika z okvirom občinskih nalog, določenim (le) v ZFO-1, sam po sebi ni upošteven. Vendar predlagateljice Pravilniku očitajo tudi, da je naloge občin v okvir teh podprogramov uvrstil nepopolno in nejasno, nekateri podprogrami pa naj bi obsegali področja, ki so izven nalog občin, določenih z zakoni.

46. Pravilnik oziroma seznam podprogramov je treba razumeti upošteva je klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov.²² Področja proračunske porabe in glavni programi so skladno s klasifikacijo v Pravilniku opredeljeni zelo splošno. V njihovem okviru opredeljeni podprogrami naj bi natančneje opredelili področja občinske proračunske porabe. Vendar so med podprogrami v izpodbijanem Pravilniku tudi taki, ki se nanašajo na občinske izdatke, ki ne izhajajo iz nalog občin, določenih z zakoni (npr. upravljanje in tekoče vzdrževanje državnih cest, investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest, višje- in visokošolsko izobraževanje), ali pa se ne nanašajo na izdatke občin pri izvajanju njihovih obveznih zakonskih nalog (npr. spremljanje položaja žensk in uresničevanje njihovih pravic, strukturni ukrepi v kmetijstvu in živilstvu, ukrepi za stabilizacijo (kmetijskega) trga, zdravstveno varstvo rastlin in živali, regulatorni okvir ter splošna administracija in oblikovanje politike pri zmanjševanju onesnaževanja okolja). Ker gre za podprogramme, ki

¹⁹ Glej tretji odstavek 74. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16 – ZDU-1).

²⁰ Po prvem odstavku 21. člena ZLS občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom.

²¹ Glej zadnjo alinejo prvega odstavka 11. člena ZFO-1, ki se glasi: "opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom".

²² Izdatki se po programski klasifikaciji razvrščajo v: področje proračunske porabe, glavne programe in podprogramme.

se upoštevajo za ugotovitev povprečnine, v njih ne bi smeli biti obseženi in v nadaljevanju upoštevani tisti občinski izdatki, ki se ne nanašajo na zakonske naloge občin, ampak so občine prek teh podprogramov morda plačale izdatke za neke druge (lastne) naloge. Izpodbijani pravilnik torej ne upošteva razčlenbe oziroma klasifikacije občinskega proračuna tako, da bi se podprogrami jasno nanašali le na naloge občin, določene z zakoni, ki se edine lahko upoštevajo za ugotovitev povprečnine. Ker tega ne zagotavlja, nima zakonske podlage in je zato v neskladju z zakoni, ki določajo naloge občin.

47. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da je Pravilnik v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave, zato ga je razveljavilo (5. točka izreka). Ker bi takojšnja razveljavitev Pravilnika v bistvenem onemogočila delovanje sistema financiranja občin, kar bi pomenilo hujšo protiustavnost v pravnem redu, kot je protiustavnost Pravilnika samega, je Ustavno sodišče odločilo, da razveljavitev začne učinkovati v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (6. točka izreka). Tako bo minister, pristojen za finance, ugotovljeno protiustavnost Pravilnika lahko odpravil pravočasno glede na potek postopkov za pripravo proračunskih predpisov za leto 2018.

B. – IV.

55. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017

48. Člen 55 ZIPRS1617 se glasi:

"Občinam, pri katerih dohodki iz dohodnine iz tretjega odstavka 6. člena ZFO-1, izračunani na podlagi 14. člena ZFO-1, presegajo primerno porabo, ti prihodki pripadajo samo do višine primerne porabe."

49. Predlagateljice tej določbi očitajo, da mimo ZFO-1 posega v koncept sistema financiranja občin in tudi v ustavno zagotovljen položaj lokalne samouprave. Državni zbor se sklicuje na obrazložitve iz gradiva v zakonodajnem postopku in meni, da izpodbijani ukrep ostaja v okviru sistema, predvidenega z ZFO-1. Navaja, da mora država zagotoviti financiranje občin le do višine primerne porabe. Izpodbijani ukrep naj ne bi posegal v obveznost države iz 142. člena Ustave glede zagotavljanja finančne izravnave za slabše gospodarsko razvite občine.

50. Izpodbijana določba ZIPRS1617 je spremenila sistem financiranja občin, kot je bil določen v 13.a in 14. členu ZFO-1. Posameznim občinam poslej ne ostanejo več presežki sredstev iz naslova dohodnine, s katerimi bi lahko gospodarile po lastni presoji, ampak se ta sredstva porabijo za občine, ki nimajo dovolj prihodkov iz dohodnine, da bi lahko zagotavljale zanje ugotovljeno primerno porabo, to je plačilo izdatkov za izvajanje z zakonom določenih nalog na svojem območju. Za nekatere občine, med njimi zagotovo za predlagateljice, takšna ureditev pomeni zmanjšanje pripada lastnih sredstev iz dohodnine, pri čemer pa ne gre za zmanjšanje sredstev občin v celoti. Iz že sprejetih

stališč Ustavnega sodišča izhaja, da mora sistem financiranja občin zagotoviti tolikšen obseg sredstev, za kolikšnega je zakonodajalec opredelil, da lahko občina z njim zagotovi izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog. Tudi MELLs v 2. točki 9. člena terja uresničevanje načela sorazmernosti med viri sredstev in nalogami lokalnih skupnosti, ki jih določata Ustava in zakon. To pomeni, da ustavno varovana avtonomija občinam ne zagotavlja presežkov sredstev za primerno porabo. Iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-24/07 izhaja tudi stališče o dopustnih spremembah ureditve financiranja občin, ki vplivajo na višino njihovih lastnih sredstev (36. točka obrazložitve). Po tem stališču bi bilo za občine, ki so pred spremembo predpisov²³ ustvarjale presežek sredstev nad ugotovljeno primerno porabo, z vidika načela sorazmernosti med viri in nalogami občin lahko sporno zmanjševanje obsega lastnih virov za financiranje primerne porabe v tolikšni meri, da bi morale manjkajoča sredstva za izvajanje ustavnih in zakonskih nalog po novi ureditvi financiranja občin nadomestiti s sredstvi finančne izravnave iz državnega proračuna. Takšno zmanjšanje sredstev pa glede na navedbe v zahtevi ni izkazano.

51. Ustavno sodišče je zato presodilo, da 55. člen ZIPRS1617 ni v neskladju z ustavnim položajem občin iz 140. in 142. člena Ustave (2. točka izreka).

B. – V.

Sedmi odstavek 86.a člena Zakona o lokalni samoupravi

52. ZMOS navaja, da izpodbija 86.a člen ZLS, vendar glede na navedbe v pobudi izpodbija le sedmi odstavek tega člena, ki se glasi:

"Združenje lahko pridobi lastnost reprezentativnosti. Reprezentativno je združenje, v katerega je včlanjenih najmanj 30 % občin. Reprezentativnost združenja se ugotovi v odločbi iz tretjega odstavka tega člena."

53. Pobudnik meni, da je izpodbijana ureditev privedla do izvotlitve pravice mestnih občin do združevanja in zastopanja njihovih interesov, ki se v določenih vidikih lahko razlikujejo od interesov drugih občin. Združenju, ki ga ustanovijo mestne občine, naj bi onemogočala pridobitev lastnosti reprezentativnosti, s tem pa naj bi ga neenakopravno obravnavala. Mestne občine naj bi bile prisiljene svoje iz Ustave izhajajoče interese uresničevati le v enem ali drugem obstoječem reprezentativnem združenju občin. Pobudnik izpodbijani ureditvi zato očita neskladje z načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave).

54. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zavezuje zakonodajalca, da bistveno enake

²³ Šlo je za prej veljavni Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 32/06 – uradno prečiščeno besedilo – ZFO).

položaje ureja enako, v bistvenem različne pa različno. Kadar zakonodajalec različne položaje obravnava enako, mora imeti za to razumen in stvaren razlog, ki izhaja iz narave stvari.²⁴ Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.²⁵ V obravnavanem primeru to pomeni, da mora Ustavno sodišče najprej odgovoriti na vprašanje, v kakšnem položaju je pobudnik (ZMOS) glede na druga združenja občin, in sicer, ali je v bistveno enakem ali v bistveno različnem položaju v primerjavi z njimi.

55. ZLS v drugem odstavku 6. člena določa, da se občine povezujejo v združenja zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov. Združevanje občin podrobneje ureja 86.a člen ZLS, ki določa postopek ustanovitve združenja, njegov položaj pravne osebe javnega prava, kriterije za pridobitev lastnosti reprezentativnosti in sestavo stalnega predstavništva reprezentativnih združenj občin za sodelovanje z državnimi organi ter njihovih delegacij v mednarodnih organizacijah občin in drugih mednarodnih organizacijah. Kriteriji za pridobitev reprezentativnosti iz sedmega odstavka tega člena se nanašajo na vsako združenje občin, ki je ustanovljeno na podlagi 86.a člena ZLS, ne glede na njegove ustanoviteljice in ne glede na cilje in naloge združenja, določene v ustanovitvenem aktu.

56. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da imajo mestne občine po 141. členu Ustave drugačen položaj kot druge občine, tako glede značilnosti občinskega območja kot glede nalog.²⁶ Mestne občine sicer kljub svojim posebnostim izvajajo naloge in izvršujejo pristojnosti lokalne samouprave tako kot druge občine. V tem pogledu imajo enak položaj tudi glede združevanja in lahko postanejo članice kateregakoli združenja občin, ki ga (so)ustanovijo zaradi uresničevanja svojih interesov. Prostovoljnost združevanja občin po 86. členu ZLS občinam dopušča, da zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave lahko ustanovijo svoje združenje tudi v primeru, ko so osrednji namen združevanja njihovi posebni interesi in so zato lahko člani združenja le določene občine. Taka združenja občin so ustanovljena na drugačnih temeljih kot tista združenja občin, v katera se združujejo vse občine. Pobudnika, kot združenje mestnih občin, so ustanovile in so lahko njegove članice le mestne občine,²⁷ katerih posebni položaj določa že Ustava. Zato je položaj pobudnika (ZMOS) različen od položaja drugih združenj občin.

57. Kriteriji za podelitev reprezentativnosti so torej po izpodbijani ureditvi določeni enako za vsa združenja občin, ki so ustanovljena na podlagi 86.a člena ZLS. Položaj pobudnika

²⁴ Tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-177/15 z dne 5. 5. 2016 (Uradni list RS, št. 36/16).

²⁵ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-147/12 z dne 29. 5. 2013 (Uradni list RS, št. 52/13, in OdlUS XX, 7).

²⁶ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-301/98 z dne 17. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 67/98, in OdlUS VII, 157) in št. U-I-98/95.

²⁷ Glej 2. člen Statuta Združenja mestnih občin Slovenije (Uradni list RS, št. 69/10, 42/13, 1/14, 23/15 in 28/16). V ZMOS je včlanjenih osem mestnih občin od enajstih.

pa je različen od drugih združenj občin. Za enako obravnavo različnih položajev pa mora obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.

58. Iz zakonodajnega gradiva²⁸ izhaja, da je zakonodajalec glede predlaganih sprememb ureditve združenj občin zasledoval takšno normativno ureditev, ki ne bi preprečevala združevanja občin v različna združenja, temelječega na načelu prostovoljnega sodelovanja občin, izhajajočega iz 10. člena MELLs.²⁹ Kot glavno nalogo združenj je navedel medsebojno usklajevanje interesov lokalnih skupnosti, ki se nanašajo na njihov položaj v strukturi javne uprave, namen te ureditve pa naj bi bil tudi v zagotovitvi usklajevanja in predstavljanja interesov lokalne samouprave na nacionalnem nivoju, zlasti pri oblikovanju predpisov, ki urejajo temeljna vprašanja lokalne samouprave, odnose državnih in lokalnih oblasti ter financiranje. Iz zakonodajnega gradiva izhaja tudi, da je zakonodajalec kriterije za podelitev lastnosti reprezentativnosti oblikoval zgolj z upoštevanjem položaja dveh, v času sprejemanja zakona že obstoječih združenj občin, v kateri se lahko včlanjujejo vse občine. Zakonodajalec ni obrazložil oziroma utemeljil, zakaj naj bi tudi za vsa prihodnja in različna združenja občin veljali enaki kriteriji za pridobitev reprezentativnosti, kot jih je določil za tedaj obstoječa združenja občin. Glede na to zakonodajalec ni izkazal razumnega, iz narave stvari izhajajočega razloga za določitev enakih kriterijev za reprezentativnost prav vseh združenj občin, ne glede na različnost njihovih ustanoviteljev in ciljev.

59. Ker iz zakonodajnega gradiva ni razvidno, da bi zakonodajalec imel razumen razlog za določitev enakih kriterijev za reprezentativnost vseh, tudi med seboj različnih združenj občin, iz odgovora Državnega zbora in iz mnenja Vlade pa tudi ni razvidno, da bi ta obstajal, je Ustavno sodišče odločilo, da je sedmi odstavek 86.a člena ZLS v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave (3. točka izreka).

60. Ustavno sodišče je sprejelo ugotovitveno odločbo, ker zakon položaja združenja mestnih občin glede reprezentativnosti ne ureja (prvi odstavek 48. člena ZUstS), veljavni kriterij pa ne dopušča možnosti pridobitve lastnosti reprezentativnosti pri združevanju občin na podlagi posebnih interesov. Ustavno sodišče je na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS Državnemu zboru za odpravo ugotovljene protiustavnosti določilo rok enega leta (4. točka izreka).

C.

²⁸ Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (EPA 456-III), Poročevalec DZ, št. 21/02, z dne 4. 3. 2002, str. 25 in 31.

²⁹ Člen 10 MELLs določa, da imajo lokalne oblasti pravico oblikovati konzorcije za izvajanje nalog skupnega pomena, da se jim prizna pravica do združevanja za varstvo in pospeševanje skupnih koristi in do mednarodnega združevanja ter pravica do sodelovanja z ustreznimi organi v drugih državah.

61. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, prvega odstavka 25. člena, prvega in tretjega odstavka 45. člena in 48. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Ernest Petrič in Jasna Pogačar. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica