



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Šinkovca, ki se mu pridružuje dr. Jerovšek

Ne soglašam z večinsko odločitvijo o pravni naravi proračuna in iz tega izhajajočih pravic Državnega sveta.

1. Proračun je celokupnost pravnih pravil o finančnem gospodarstvu nosilcev javne oblasti (republike, občin in siceršnjih javnih pravnih oseb), uveljavlja se javno financiranje, kar pomeni finančno izpolnjevanje državnih pristojnosti. V državnem zboru se zagotavlja usklajevanje državnih in družbenih potreb, s proračunom se oblikuje politična volja, ki uresničuje specifično gospodarsko dejavnost države. Javno finansiranje predstavlja krogotok narodnega gospodarstva, saj posega v sredstva fizičnih in pravnih oseb z nalaganjem bremen. Javno finansiranje se pokriva z dajatvami v obliki davkov, prispevkov in pristojbin.

2. Proračun ima več funkcij. Tradicionalna je funkcija pokrivanja potreb državnega aparata in s tem zagotavljanje izvajanja državnih nalog. Z uveljavljanjem socialne države se funkcija proračuna razširja še na številna področja družbenega življenja. S proračunom se omogoča izvajanje funkcij države zato je v pravni funkciji proračun doživljal v razvoju pomembne spremembe, tako na primer že s prvimi ukrepi omejevanja monarha pri odmeri davkov.

Proračun, ki predstavlja pregled prihodkov in odhodkov, je zato specifičen pravni akt in kot tak sestavni del pravnega reda, pa čeprav je stvarno in časovno omejen in praviloma nima splošnih in abstraktnih norm.

3. Celotna gospodarska funkcija proračuna se je razvijala vzporedno z naraščanjem izdatkov demokratične in socialne države. Zato se v današnjem obdobju govori o pomembni vlogi države v gospodarskem krogotoku, saj država posega na številna področja z zajemanjem sredstev in njihovim prerazporejanjem. Razporejanje zajetih sredstev se v proračunu vse bolj razširja (socialna in demokratična država) na številna področja družbenega življenja (socialno pravo; državni posegi v strukturne spremembe industrije, agrarja in gozdarstva; zlasti tudi na področju gospodarske in družbene infrastrukture).

4. Konkretizacija proračunskih ciljev v parlamentu je težavna, pogosto je rezultat kompromisa med različnimi stališči političnih skupin, kar lahko povzroči težave pri uravnoteženju proračuna. Zato je proračun nemalokrat kompromis in zrcalo političnih vplivov, ki so toliko bolj aktualni, kolikor bližnje so volitve in s tem potrebe političnih skupin po pridobivanju simpatij s strani volivcev. Na ta način postane proračun neredko finančno opredeljen program vlade, izražen v številkah, zato predstavlja tudi pomemben vir za uveljavljanje odgovornosti vlade in posameznih ministrov.

5. Po kratkih pravno - političnih opredelitvah proračuna, po mojem mnenju ni mogoča ohlapna pravna opredelitev proračuna. Proračun zavezuje državne organe, vendar odločitve državnih organov posegajo tudi v razmerje med državo in državljani. Tako prihaja do dejstva, da so proračunske določbe norme v formalnem in do neke mere tudi v materialnem smislu, seveda s stvarnimi in časovnimi omejitvami. Kljub dejstvu, da je v naravi proračun določanje številke po postavkah in da ne gre za splošne ter abstraktne norme, se rešuje vrsta posamičnih primerov. Razrešitev pravne narave proračuna nima le teoretičen, temveč tudi praktičen pomen. V okviru proračunskih ukrepov (npr. varčevalnih) so lahko omejene nekatere postavke, ki vplivajo na pravice državljanov (plače, socialni prejemki, izobraževanje in podobno), na ta način se lahko obseg pravic posameznika občutno zniža. Tolikšno znižanje določenih postavk, ki bi onemogočale uveljavljanje določenih ustavnih pravic, mimo z zakonom določenega obsega, bi lahko sprožilo tudi vprašanje o ustavnosti proračuna. Če bi se nekatere postavke povečale, bi lahko nastalo vprašanje ali lahko državljani na podlagi take odločitve, zahtevajo povečanje prihodkov oziroma pravic. Nedvomno je proračun glede na predpisani zakonodajni postopek zakon v formalnem smislu. Mnogi proračunu odrekajo lastnost zakona v materialnem smislu (po vsebini). Ker naj bi proračun ne bil zakon v materialnem smislu, ne more

spreminjati drugih zakonov ali določiti prenehanje njihovih določb. Nedvomno pa je proračun stroga zveza med zakonodajno in izvršilno oblastjo, zato nekateri opredeljujejo proračun kot "organski zakon". Ustavno sodišče ZR Nemčije opredeljuje proračun kot akt suverenosti v zakonski obliki.

6. Proračun mora imeti nekatere elemente, ki so značilni za načela o pravni državi. Tako velja za proračun načelo predvidljivosti in s tem pravne varnosti za številne subjekte na katere se nanaša. S proračunom se tudi uveljavlja pomemben del ustavnega načela o delitvi oblasti - proračun predstavlja moč parlamenta, vladajoči so odvisni od parlamenta. Zato ima nesprejem proračuna ali njegovo neizvajanje pravne in politične posledice. Nepravočasen sprejem proračuna predstavlja kršitev ustave, saj izvršilna oblast potrebuje pooblastila parlamenta za ravnanje z javnimi sredstvi (oziroma je omejena glede na porabo iz preteklega leta - drugi odstavek 148. člena Ustave). Ustavno sodišče je o zamudi pri sprejemanju proračunov že zavzemalo stališča (OdlUS I,62). V odločbi št. U-I-22/93 ni bilo sprejeto enotno stališče sodnikov, podani sta bili tudi ločeni mnenji.

7. Vsekakor bi moralo Ustavno sodišče zavzeti jasnejša stališča o pravni naravi proračuna. V to materijo posegajo različne stroke. Ekonomisti poudarjajo, da je proračun med bistvenimi elementi gospodarske politike, zlasti glede politike cene blaga in plač.

Politične vede se ukvarjajo z nenehnim bojem med parlamentom in vlado, kjer je treba posebej upoštevati fenomen koalicij, ki vse to precej ublaži. Naraščanje obsega proračuna zahteva nova proučevanja o vplivu proračuna na posamezne gospodarske panoge pa tudi na razmerje med državo in državljanom. Sociologi navajajo pomanjkljiv vpliv civilne družbe na proračun. Vse to povzroča nove teoretične poglede na proračun, kar bi narekovalo Ustavnemu sodišču bolj decidirana stališča do številnih spornih vprašanj o pravni naravi proračuna.

8. Po določbi 96. člena Ustave je Državni svet zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov.

Izhajajoč iz tako opredeljene pristojnosti se zastavlja ustavnopravno vprašanje o dopustnosti izločitve obravnavanja proračuna v Državnem svetu, saj se vse našteje pristojnosti odražajo v proračunskih opredelitvah.

dr. Janez Šinkovec
dr. Tone Jerovšek