



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-40/96

Datum: 3.4.1997

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji dne 3. aprila 1997

o d l o č i l o :

Druga alineja prvega odstavka 48. člena, 166. člen in členi 215 - 225 Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 40/93 in 80/94) niso v neskladju z Ustavo.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Državni svet kot vlagatelj zahteve navaja, da je na svoji 66. seji dne 26.1.1996 po obravnavi proračuna za leto 1996 sklenil, da bo od Državnega zbora zahteval ponovno odločanje o proračunu.

Predsednik Državnega zbora je z dopisom obvestil predsednika Državnega sveta, da v tretji alineji prvega odstavka 97. člena Ustave ni podana pravna podlaga, po kateri bi bil Državni svet pristojen zahtevati, da Državni zbor o proračunu za leto 1996 ponovno odloča. Ta odgovor, navaja Državni svet, je bil neposreden povod za vložitev zahteve za oceno ustavnosti določb Poslovnika Državnega zbora (v nadaljevanju: Poslovník), ki se nanašajo na proračun. Po mnenju Državnega sveta so določbe Poslovnika, ki dajejo državnemu proračunu naravo posebnega pravnega akta in ne določajo, da se proračun sprejme kot zakon, v neskladju s 87. členom Ustave, ki določa, da lahko Državni zbor pravice in obveznosti državljanov in drugih oseb določa le z zakonom. Državni svet meni, da mora imeti državni proračun glede na svojo vsebino in pomen značaj oziroma obliko zakona. Pri tem navaja, da je proračun temeljni parlamentarni akt, ki opredeljuje prihodke in izdatke in predstavlja za upravo vir sredstev. Državni svet se sklicuje tudi na nemško doktrino in ustavnosodno prakso ter določbo 110. člena nemškega temeljnega zakona, ki določa, da se proračun sprejema v obliki zakona o proračunu (Haushaltsgesetz). Državni svet tudi navaja, da je imel v našem pravu do leta 1994 proračun značaj zakona in je bil tudi po naslovu zakon. Šele leta 1994 se je spremenila dotedanja praksa sprejemanja proračuna. V prvi fazi postopka, navaja Državni svet, je Vlada še predložila predlog zakona o izvrševanju proračuna in o proračunu RS za leto 1994, v drugi fazi pa je Državni zbor sprejel dva samostojna akta - Proračun RS za leto 1994 in Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 1994. Državni svet meni, da je bil motiv te spremembe v tem, da bi se Državnemu svetu preprečilo vlaganje odložilnega veta na proračun.

2. Odgovor na zahtevo je na podlagi mnenja Komisije Državnega zbora za Poslovník podal Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve. V odgovoru Sekretariat navaja, da pomembnost proračuna sama po sebi ne more biti edini in odločilni razlog za sprejemanje proračuna v obliki zakona. Državni zbor, navaja Sekretariat, sam odloča, katere zadeve bo uredil z zakonom, katere pa z drugimi akti, razen zadev, za katere Ustava določa, da jih mora urediti z zakonom. Sekretariat navaja, da Ustava ne ureja proračuna v sklopu določb, ki se nanašajo na Državni zbor, temveč v posebnem poglavju, ki vsebuje določbe o javnih financah. Že to po mnenju Sekretariata izkazuje posebnost proračuna kot finančnega akta. Sekretariat meni, da iz Ustave ne izhaja, da bi proračun imel značaj zakona. Pri tem se sklicuje na dejstvo, da se v poglavju Ustave o javnih financah izraz zakon pojavlja v zvezi z davki, carinami in drugimi obveznimi dajatvami, ne pa v zvezi s proračunom. Sklicuje se tudi na to, da je za proračun predviden institut začasnega financiranja, ki pri zakonih ne pride v poštev. Sklicevanje Državnega sveta na nemško teorijo in ustavnosodno judikaturu Sekretariat zavrača z navedbo, da nemška ustava sama določa, da se proračun sprejema v obliki zakona, da torej tega stališča nista oblikovali teorija in judikatura.

Vsebina in narava proračuna, meni Sekretariat, se razlikuje od vsebine zakonov po tem, da ne vsebuje abstraktnih in splošnih pravnih norm. Tudi sicer, meni Sekretariat, si je težko predstavljati proračun z elementi zakona, kakršne zahteva Poslovnik - zlasti pa naj bi v primeru, da bi se proračun sprejemal kot zakon, nastal nevzdržen položaj zaradi širokega kroga nosilcev zakonske iniciative. Zaradi posebnega pomena časovne dinamike sprejemanja proračuna naj bi imela v primeru, da bi imel proračun naravo zakona, negativne posledice tudi možnost vlaganja suspenzivnega veta.

Sekretariat se sklicuje tudi na določbe nekaterih zakonov, ki dajejo pri določenih delih proračuna položaj predlagatelja Ustavnemu sodišču in Računskemu sodišču. Taka ureditev naj bi bila možna le ob pojmovanju proračuna kot specifičnega pravnega akta in ne zakona.

Sekretariat poudarja, da proračun ne ureja pravic in obveznosti pravnih subjektov, saj so le-te urejene z zakoni. Proračun pravic ne more ne širiti ne ožiti, navaja Sekretariat. Glede na to naj bi določbe Poslovnika, ki se nanašajo na proračun, ne bile v neskladju s 87. členom Ustave. Iz Ustave pa naj bi tudi nesporno izhajalo, da ustavodajalec ni želel dati Državnemu svetu možnosti vložiti suspenzivnega veta k državnemu proračunu, saj bi drugače to pravico izrecno navedel v Ustavi.

Sekretariat meni tudi, da iz 160. člena Ustave in 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) ne izhaja nesporno, da je Ustavno sodišče pristojno za odločanje o ustavnosti določb Poslovnika. Poslovnik naj bi po Ustavi (94. člen) ne bil splošni akt z značajem zakona, temveč le interni akt Državnega zbora. Izpodbijane določbe naj bi bile omejene le na notranja razmerja v Državnem zboru ob sprejemanju proračuna.

B. - I.

3. Ustavno sodišče je najprej presodilo, ali je pristojno za oceno ustavnosti izpodbijanih določb Poslovnika. Poslovnik je v formalnem smislu svojevrsten pravni akt, ki ureja vprašanja notranje organizacije in delovanja Državnega zbora ter postopek sprejemanja aktov Državnega zbora, kakor tudi razmerja Državnega zbora do drugih državnih organov. V 1. členu Poslovnika je določeno, da se s tem poslovnikom (...) ureja organizacija in način dela Državnega zbora ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev .

V delu, ki ureja postopek sprejemanja aktov Državnega zbora (X. poglavje) Poslovnik vsebuje abstraktne pravne norme, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti poslank in poslancev ter drugih udeležencev postopkov sprejemanja zakonov in drugih aktov Državnega zbora. Pravne norme v tem delu Poslovnika so po svoji naravi izvorne (originarne). Te norme nimajo zgolj internega pomena za delovanje Državnega zbora, temveč tudi pomembne zunanje učinke - neposredno ali posredno urejajo tudi razmerja med Državnim zborom in drugimi državnimi organi (zlasti Vlado in Državnim svetom).

Tudi zaradi tega, ker ureja postopek sprejemanja zakonov in drugih splošnih aktov z eksternim učinkom, ima to poglavje Poslovnika poseben pomen za demokratično odločanje o javnih zadevah na najvišji (politični) ravni in mu ni mogoče pripisovati zgolj internega značaja.

Glede na navedeno ima Poslovnik v izpodbijanem delu naravo splošnega pravnega akta z eksternim učinkom, torej predpisa.

Poslovnik sicer formalno ni zakon, temveč svojevrsten pravni akt. Na poseben položaj Poslovnika v hierarhiji pravnih aktov kaže 94. člen Ustave, ki določa, da ima Državni zbor poslovnik, ki ga sprejme z dvetretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Položaja poslovnika v sistemu pravnih aktov ni mogoče enačiti s položajem podzakonskih predpisov. Ker na abstrakten in originaren način ureja pravna razmerja v postopku sprejemanja pravnih aktov Državnega zbora, ima v pravnem sistemu - vsaj v delu, ki ureja postopek sprejemanja aktov Državnega zbora - hierarhični položaj zakona, čeprav v formalnem smislu ni zakon. Ustavno sodišče je za presojo ustavnosti izpodbijanih določb Poslovnika pristojno na podlagi prve alineje prvega odstavka 21. člena ZUstS.

B. - II.

4. V drugi alineji prvega odstavka 48. člena Poslovnika določa, da Državni zbor sprejema zakone, državni proračun in zaključni račun državnega proračuna. Tudi v 166. členu, ki predstavlja uvodno določbo poglavja Akti Državnega zbora, je med drugim določeno, da Državni zbor sprejema državni proračun (kot poseben akt). V členih 215 do 225 ureja Poslovník postopek sprejemanja državnega proračuna in rebalansa državnega proračuna, v 226., 227. in 228. členu pa sprejemanje zaključnega računa državnega proračuna.

Državni svet izpodbija določbe celotnega podpoglavja z naslovom Sprejem državnega proračuna in zaključnega računa državnega proračuna (ta vsebuje člene od 215. do 228.), vendar iz vsebine zahteve izhaja, da se zadrževanje protiustavnosti nanaša le na določbe o proračunu. Zato Ustavno sodišče ni posebej presojalo ustavnosti določb 226., 227. in 228. člena.

V določbah o postopku sprejemanja državnega proračuna je določeno, da je predlagatelj državnega proračuna Vlada. Po obravnavi predloga proračuna v delovnih telesih Državni zbor opravi splošno razpravo o predlogu proračuna in odloči, da se predlog ne sprejme ali pa da se nadaljuje postopek sprejemanja državnega proračuna. Po opravljeni splošni razpravi se lahko vlagajo amandmaji.

Amandmaji se vlagajo v skladu s 190. členom Poslovnika (le-ta ureja vlaganje amandmajev k zakonskemu predlogu). Vlagajo jih lahko poslanci, matično delovno telo, zainteresirano delovno telo in Vlada kot predlagatelj. Pri vlaganju amandmajev mora vlagatelj upoštevati načelo uravnoveženosti proračuna (drugi odstavek 217. člena). Državni zbor razpravlja o predlogu proračuna po delih (220. člen). O amandmajih k predlogu odloča Državni zbor na koncu razprave o delu proračuna, h kateremu je bil vložen amandma (prvi odstavek 221. člena). Ko je končano glasovanje po delih proračuna, se ugotovi, ali je proračun usklajen, in nato glasuje o njem v celoti (222. člen). Če se ugotovi, da proračun ni usklajen, matično delovno telo pripravi predlog za njegovo uskladitev. V tem primeru se najprej glasuje o tem predlogu, nato pa o proračunu v celoti (223. člen). V 225. členu Poslovnika je urejeno sprejemanje rebalansa proračuna. Rebalans sprejema Državni zbor po določbah Poslovnika, ki veljajo za sprejem zakona po hitrem postopku.

5. Ustava določa v 87. členu, da lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb Državni zbor določa samo z zakonom. V 88. členu je določeno, da zakone lahko predlaga Vlada ali vsak poslanec, zakon pa lahko predloži tudi najmanj 5.000 volilcev. V prvi alineji prvega odstavka 97. člena pa Ustava določa, da lahko Državni svet predlaga Državnemu zboru sprejem zakonov.

Javne finance ureja Ustava v posebnem poglavju. V 147. členu je določeno, da država z zakonom predpisuje davke, carine in druge dajatve. Lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon. V prvem odstavku 148. člena je določeno, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih. V drugem odstavku tega člena je urejeno začasno financiranje po prejšnjem proračunu v primeru, da proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati.

6. Zakon o financiranju javne porabe (Uradni list RS, št. 48/90, 17/91-I), 34/91-I, 30/92, 52/92 - odl. US, 7/93 in 43/93 - odl. US) določa v 16. členu, da ima proračun splošni in posebni del. Splošni del obsega:

- skupni znesek predvidenih prihodkov in izdatkov,
- določbe o pravicah in obveznostih proračunskih uporabnikov pri izvrševanju proračuna ter ukrepe za izvrševanje proračuna,
- prikaz prihodkov po virih in vrstah,
- splošno razporeditev izdatkov v skupnih zneskih po posameznih namenih in
- tekočo proračunsko rezervo.

Posebni del pa obsega izdatke po posameznih uporabnikih in natančnejših namenih.

7. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 5/96) ureja način izvrševanja proračuna, upravljanje s prihodki in odhodki ter z državnim premoženjem in dolgovi. Vsebuje abstraktne pravne norme, ki urejajo pravice in obveznosti proračunskih uporabnikov. Ta zakon vsebuje določbe, ki jih je ZFJP predvidel kot sestavni del splošnega dela proračuna. Ne da bi izrecno derogiral določbe ZFJP, ki urejajo strukturo proračuna, je zakonodajalec vsebino, zajeto v 16. členu ZFJP, razdelil na dva dela oziroma na dva ločena pravna akta: zakon o izvrševanju proračuna in proračun. Zakon o izvrševanju proračuna določa v 2. členu, kakšna je vsebina proračuna. Proračun sestavljata bilanca prihodkov in odhodkov ter račun financiranja. V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazujejo načrtovani prihodki iz davkov, carin, drugih dajatev in drugi prihodki ter prihodki od upravljanja in razpolaganja z državnim premoženjem in načrtovani odhodki na ravni države. V računu financiranja pa se izkazuje odplačevanje dolgov in zadolževanje države, ki je povezano s financiranjem salda bilance prihodkov in odhodkov. V računu financiranja se izkazujejo tudi načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v teku proračunskega leta.

8. Proračun Republike Slovenije za leto 1996 (Uradni list RS, št. 5/96) vsebuje:

- v splošnem delu skupno bilanco prihodkov in odhodkov ter račun financiranja, prikaz prihodkov po virih in splošno razporeditev izdatkov v skupnih zneskih po posameznih namenih;

- v posebnem delu prikaz izdatkov po posameznih uporabnikih in podrobnejših namenih.

9. Proračun je mehanizem financiranja javne porabe, hkrati pa tudi finančni, politični in pravni akt. Vsebuje prikaz javnih finančnih tokov - javnih prihodkov in javnih izdatkov. Prikaz javnih prihodkov predstavlja finančni načrt predvidenih prihodkov po posameznih virih. Pri razporejanju sredstev javne porabe za posamezne namene (javni izdatki) ima Državni zbor pri sprejemanju proračuna določeno prosto polje politične presoje, v določeni meri pa je vezan na finančne obveznosti države, ki izhajajo iz posameznih zakonov.

10. Proračun je po svoji naravi svojevrsten pravni akt. Pravne norme, ki jih vsebuje, pooblaščajo proračunske uporabnike za uporabo sredstev javne porabe. Te pravne norme so po svoji naravi posamične (nanašajo se na določene proračunske uporabnike), težko pa je oceniti, ali so abstraktne ali konkretne. Glede na to, da ne vsebujejo abstraktnega dejanskega stanja, v primeru katerega nastopi pravna posledica, imajo konkretno naravo. Glede na to, da postavljajo proračunskim uporabnikom okvir pravnega ravnanja za naprej (za obdobje veljavnosti proračuna) in da se konkretizirajo šele s posamičnimi pravnimi akti (oblastnimi in neoblastnimi), pa bi lahko sklepali, da imajo abstraktno naravo.

11. Proračun kot pravni akt učinkuje kot pooblastilo proračunskim uporabnikom, saj določa finančne okvire njihovega delovanja. S proračunom zakonodajalec bistveno vpliva na delovanje proračunskih uporabnikov, zlasti organov izvršilne veje oblasti. Na pravna razmerja med temi organi in neoblastnimi subjekti (pravnimi in fizičnimi osebami) pa proračun neposredno ne vpliva, saj ne določa, spreminja oziroma odpravlja pravic ali obveznosti neoblastnih subjektov. Proračun ne more uvajati novih finančnih obveznosti (davkov in drugih obveznih dajatev) za pravne subjekte, prav tako pa teh obveznosti ne more spreminjati. Po drugi strani proračun tudi ne more uvajati novih pravic pravnih subjektov (npr. socialnovarstvenih pravic) in teh pravic tudi ne more spreminjati. Proračun ne more derogirati zakonskih določb. Če bi proračun zakon vseboval takšne določbe, bi v tem delu presegel ustavno očitano vsebino in bi bil protiustaven.

Obveznosti državljanov in drugih oseb na finančnem področju so določene s področnimi zakoni, ki urejajo davčni sistem, carinski sistem, sisteme drugih obveznih dajatev, denarne kazni itd., njihove pravice pa z zakoni, ki urejajo socialnovarstvene, odškodninske in druge pravice finančne narave. Pravice in obveznosti državljanov in drugih oseb imajo torej temelj v zakonu; njihovo uveljavljanje je neodvisno od proračunskih postavk.

Pravice do socialnovarstvenih dajatev ali dajatev iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti, odškodninske zahtevke do države in druge pravice, ki imajo podlago v zakonu, uveljavljajo pravni subjekti pri upravnih organih in sodiščih neposredno na podlagi zakona. Posamične odločitve (pravni akti; odločbe upravnih organov in sodbe) o teh pravicah imajo vsebinski temelj v zakonu. Organi, ki

odločajo o teh pravicah (kakor tudi o finančnih obveznostih do države) vsebinske podlage za svoje odločitve ne morejo iskati v proračunu.

12. V nemškem pravu, na katerega se sklicuje vlagatelj zahteve, se proračun sprejme v obliki zakona, ker tako izrecno določa nemška ustava v prvem odstavku 110. člena. V judikaturi nemških sodišč in v nemški pravni teoriji pa se je izoblikovalo stališče, da je proračun(ski zakon) zakon samo v formalnem smislu in da nima zunanjih učinkov, da torej ne utemeljuje in ne odpravlja pravic (zahtevkov) in obveznosti (odločba nemškega zveznega ustavnega sodišča - BVerfGE, 38, 125 in nasl.). V nemški pravni teoriji in sodni praksi je torej mogoče (ravno nasprotno kot navaja vlagatelj zahteve) najti trdno podlago za sklepanje, da proračun ne vsebuje pravnih norm, ki bi morale biti v skladu s 87. členom Ustave sprejete v obliki zakona.

13. Ustava v 87. členu določa, da lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb Državni zbor določa samo z zakonom.

Namen te določbe, ki vsebuje formalno obveznost za Državni zbor, je v tem, da zagotovi, da pravne norme, ki na originaren način urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, nastajajo v obliki zakonov. Zakon ima namreč po Ustavi poseben položaj v sistemu pravnih aktov. Na pojem zakona se navezujejo številne ustavnopravne določbe: npr. določba o zakonitosti delovanja državne uprave (drugi odstavek 120. člena), določbe o zakonodajnem referendumu (90. člen), o zakonodajni iniciativi (88. člen), zakonodajnem postopku (89. člen), razglasitvi zakona (91. člen), kakor tudi o pravici Državnega sveta, da po sprejetju zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva od Državnega zbora, da o zakonu še enkrat odloča (t.i. suspenzivni veto). Vse te določbe veljajo le za zakone. S 87. členom Ustave je želel ustavodajalec podvreči pravne akte Državnega zbora, ki vsebujejo določbe, s katerimi ta organ ureja pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb, posebnemu ustavnopravnemu režimu, ki velja za zakone.

14. Formalna obveznost iz 87. člena Ustave ne velja za tiste odločitve, ki ne določajo pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb. Te odločitve lahko Državni zbor sprejme v obliki zakona ali drugih pravnih aktov - po lastni presoji. Odločitev o prihodkih in izdatkih države pa Državni zbor v skladu s prvim odstavkom 148. člena Ustave sprejema kot proračun. V obravnavani zadevi ni potrebno presojati, ali navedena določba preprečuje Državnemu zboru, da bi proračun sprejel v obliki zakona. Ustavno sodišče je presodilo le, ali bi Državni zbor proračun v skladu s 87. členom Ustave moral sprejeti v obliki zakona. Glede na to, da proračun ne določa pravic in obveznosti državljanov in drugih pravnih oseb, je odgovor na to vprašanje negativen. Določbe Poslovnika, ki urejajo sprejemanje državnega proračuna, torej niso v neskladju z Ustavo.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambreč, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Jerovšek, Šinkovec in Zupančič. Sodnik Šinkovec je dal odklonilno ločeno mnenje, sodnik Krivic pa pritrdilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k
dr. Tone Jerovšek