



**MESTNA OBČINA LJUBLJANA**  
**Ž U P A N**

Mestni trg 1, 1000 Ljubljana

Številka: 032-295/2006-2

Datum: 15. 12. 2006

**MESTNA OBČINA LJUBLJANA**  
**M E S T N I S V E T**

**ZADEVA: PREDLOG ZA OBRAVNAVO NA SEJI MESTNEGA SVETA**  
**MESTNE OBČINE LJUBLJANA**

**PRIPRAVIL: Mestna uprava Mestne občine Ljubljana, Oddelek**  
**za pravne, kadrovske in splošne zadeve**

**NASLOV: Zahteva za oceno ustavnosti Zakona o financiranju občin**  
**Uradni list RS, št. 123-5268/2006.**

**POROČEVALEC: Velko FRANKO, načelnik Oddelka za pravne, kadrovske in**  
**splošne zadeve,**  
**Domen GORENŠEK, univ. dipl. iur.**

**PREDLOG SKLEPA:**

**1. Mestni svet Mestne občine Ljubljana sprejme sklep, da se vloži zahteva za oceno ustavnosti Zakona o financiranju občin, Uradni list RS, št. 123-5268/2006, v smislu predloženega gradiva.**

**2. Mestni svet Mestne občine Ljubljana pooblašča župana Mestne občine Ljubljana, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o financiranju občin, Uradni list RS, št. 123-5268/2006, v smislu predloženega gradiva.**

**Ž U P A N**  
**Mestne občine Ljubljana**  
**Zoran JANKOVIČ**

**Priloga:**

- gradivo
- primerjalni izračun finančnih posledic na proračun MOL



**MESTNA OBČINA LJUBLJANA  
Ž U P A N**

**Mestni trg 1, 1000 Ljubljana**

Številka: 032-295/2006-3

Datum: 15. 12. 2006

**GRADIVO ZA SEJO MESTNEGA SVETA MESTNE OBČINE LJUBLJANA DNE  
18.12.2006**

**Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti Zakona o financiranju občin Uradni  
list RS št. 123-5268/2006**

**1. Ugotovitve**

Z dnem 1.1.2007, bo stopil v veljavo novi Zakon o financiranju občin Uradni list RS št. 123-5268/2006, objavljen v Uradnem listu RS dne 30.11.2006, ki ga je sprejel Državni zbor na 23. izredni seji, dne 17.11.2006.

**2. Analiza stanja**

Ugotavlja se, da bo Mestna občina Ljubljana z uveljavitvijo novega Zakona o financiranju občin močno prizadeta, saj se ji z določbami zakona, odvzema velik del sredstev, ki so potrebna za izvajanje in izpolnjevanje originarnih in prenesenih nalog, ki so določene z predpisi, kaj šele dejavnosti državnega pomena, ki jih mora opravljati kot glavno mesto.

Da je temu tako, je razvidno tudi iz pojasnila oddelka za finance MOL z dne 12.12.2006, ki je v prilogi. Iz izračuna je tako razvidna konkretna analiza izračuna razlike med ureditvijo, ki velja do 31.12.2006 in ureditvijo, ki bo veljala od 1.1.2007 in po kateri znaša ocenjen izpad prihodkov, kot posledica novega Zakona o financiranju občin 11.353.197.136,00 slovenskih Tolarjev.

Po izračunih Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, znašajo namreč prihodki iz glavarine za Mestno občino Ljubljana za leto 2007 22.988.480.864,00 slovenskih Tolarjev, medtem ko so bili v Odloku mestne občine Ljubljana, za leto 2006 predvideni prihodki iz naslova dohodnine v višini 31.561.751.298,00 SIT. Ocenjeni prihodki iz naslova dohodnine za leto 2007, bi po prej veljavnem Zakonu o financiranju občin, znašali 34.341.678.000,00 SIT. Tako je jasno, da se Mestni občini Ljubljana z novim Zakonom o financiranju občin odvzema 11.353.197.136,00 slovenskih Tolarjev, kar predstavlja primanjkljaj v višini cca ene tretjine vseh prihodkov iz naslova dohodnine, katerih je bila Mestna občina Ljubljana deležna po prej veljavnem zakonu, po katerem se je dohodek pridobljen iz dohodnine, tudi smatral kot lasten, direkten vir financiranja lokalnih skupnosti in kar eno polovico vseh sredstev, katerih bo Mestna občina Ljubljana iz naslova dohodnine, deležna v letu 2007.

Sredstva pridobljena iz dohodnine, so sicer daleč najpomembnejši in najobsežnejši vir financiranja občin.

S takšnim načinom financiranja kot ga predvideva novi Zakon o financiranju občin, je tako Mestna občina Ljubljana bistveno prizadeta in s tem močno omejevana pri izvajanju lastnih in prenesenih nalog, kaj šele pri izvajanju zastavljenih razvojnih projektov.

### **3. Pravna ugotovitev**

Po preučitvi Zakona o financiranju občin, Ur. l. RS št. 123-5268/2006 in posvetovanju z eksperti iz področja Ustavnega prava, se poraja upravičen dvom v skladnost določb navedenega zakona, ki posegajo v položaj Mestne občine Ljubljana, z Ustavo Republike Slovenije in ratificirano Evropsko listino o lokalni samoupravi.

Tako naveden zakon posega v naslednje določbe Ustave Republike Slovenije in Evropske listine o lokalni samoupravi:

#### **142 člen Ustave RS (dohodki občine), ki določa, se občina financira iz lastnih virov.**

Z 8. členom zakona, ki predvideva odstopljene vire, se namreč ukinja davčne vire kot samostojen, lasten vir financiranja občin in s tem temelj, na katerem lokalne skupnosti in njihovi izvoljeni organi izvajajo lastne in prenesene naloge in samostojno odločajo o tem, za katere razvojne projekte se bodo odločali in jih tudi financirali. Z novim zakonom se tako točno določi, da država odstopi te vire lokalnim skupnostim.

Finančni sistem in zakonodaja, ki ureja financiranje občin, mora torej že po ustavi in Evropski listini o lokalni samoupravi, zagotoviti dovolj lastnih davčnih virov občine, za učinkovito delovanje lokalne samouprave in dolgoročen razvoj posameznega okolja. Nič od tega, pa zakonodajalec z novim zakonom ni uredil, pač pa je najobsežnejši del sredstev oziroma virov financiranja občin, določil kot sredstva države, ki so občinam le odstopljena. Pri tem pa zakon v nasprotju z Ustavo in Evropsko listino o lokalni samoupravi, ki kot temeljno načelo določa načelo samofinanciranja, popolnoma zanemarija financiranje iz lastnih virov, ko občina dobi toliko sredstev, kolikor v proračun z dohodnino prispevajo njeni občani, in sicer v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno prebivališče v občini in odmerjeno dohodnino v državi.

Skladno s 23. členom prej veljavnega Zakona o financiranju občin, je Občinam namreč pripadalo 35% dohodnine, in sicer v razmerju med odmerjeno dohodnino zavezancev, ki imajo stalno prebivališče v občini in odmerjeno dohodnino v državi, Ta sredstva so se štela kot lastni viri občin in ne kot preneseni viri. Nov Zakon o financiranju občin, pa v 8. členu povsem v nasprotju z 142. členom Ustave najprej opredeli dohodnino kot odstopljeni vir in nato na podlagi finančne izravnave, ki ne upošteva niti bistvenih elementov razlikovanja, kot so predvsem višina prispevkov iz dohodnine občanov posameznih občin v državni proračun in neenake potrebe posameznih lokalnih skupnosti, odvzema sredstva, oziroma najpomembnejši vir financiranja, najbolj razvitim občinam, katerih občani v proračun prispevajo največ.

Ljubljančani bodo tako z novim zakonom subvencionirali druge občine, pri čemer bodo sami prikrajšani za sredstva, potrebna za izvajanje tako lastnih kot prenesenih nalog, predvsem pa tudi za realizacijo že planiranih investicij, ki so v teku in so povezane s sredstvi, na katere je MOL računala na podlagi prej veljavnega zakona. Sedaj pa se poraja resno vprašanje, ali bo MOL z tako zmanjšanimi sredstvi sploh lahko zagotovila realizacijo že pričetih projektov.

Glede na navedeno, je očitno, da se zakonodajalec ob sprejemu zakona teh vprašanj ni niti zavedal, ali pa jih je zavestno spregledal ter s tem Mestni občini Ljubljana znatno otežil nadaljnji razvoj.

Ljubljana bo tako z novim zakonom v štirih letih izgubila cca 46 milijard tolarjev sredstev, saj bo praktično podarila ta sredstva občinam po Sloveniji, kar pomeni, da se bo denar iz Ljubljane selil v druge občine.

**138. člen Ustave RS (uresničevanje lokalne samouprave), ki določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.**

Zakonodajalec dejansko s predmetnim zakonom Mestni občini Ljubljana jemlje njej lastne vire financiranja in ta denar daje drugim občinam, s tem pa posega tudi v avtonomen položaj Mestne občine Ljubljana, katere razvoj bo s tem, ko bodo njeni prebivalci subvencionirali ostale občine, upočasnen. Smisel ustavne določbe o uresničevanju lokalne samouprave je namreč predvsem v tem, da zagotavlja lokalni skupnosti določeno stopnjo neodvisnosti zlasti v razmerju do države. Z navedenim zakonom, pa se posega prav v temelj finančne neodvisnosti MOL.

Z novim Zakonom o financiranju občin se tako izpostavi problem neskladnosti z ustavo, saj vsebina določb 8. člen zakona, v povezavi z 11., 12., 13. in 14. členom zakona, ne uresničuje ustavnega načela o samofinanciranju občin, katero je opredeljeno tudi v Evropski listini o lokalni samoupravi. Z novim zakonom se tako zmanjšuje avtonomija MOL na finančnem področju, s tem pa tudi na vseh ostalih področjih.

V 138. člen Ustave, pa nedopustno posega tudi 23. člen Zakona o financiranju občin v povezavi z 21. členom zakona, ter 24. člen Zakona o financiranju občin, saj določbe teh členov omogočajo obseg sofinanciranja države pri posameznih projektih, brez točno določenih zakonskih meril, katere konkretneje določi šele vlada. S tem pa zakonodajalec omogoči, da obseg sofinanciranja posamezne investicije tudi do 100% določijo pristojna ministrstva, kar predstavlja popolno arbitrarnost in diskrecijo izvršilne oblasti, kam in v katere občine bo namenila dodatna sredstva za posamezne investicije. Lokalne skupnosti pa se s tem postavlja v povsem podrejen in odvisen položaj proti vsakokratni aktualni izvršilni oblasti, po drugi strani, pa se omogoča favoriziranje posameznih občin.

O avtonomnosti občin, tako na podlagi navedenih določb zakona, ni več moč govoriti.

## **10. člen Ustave RS, ki določa, da je Ljubljana glavno mesto Republike Slovenije.**

Ta določba Ustave je sicer široka in deklaratorna, vendar pa s tem določilom že sama ustava določa in podeljuje poseben status mestu Ljubljana, ki mu gre kot prestolnici države. To potrjuje tudi komentar 10. člena Ustave RS, ki navede, da med državo, po svojih najvišjih organih locirano v glavnem mestu, in mestom kot nosilcem lastne samouprave, nastaja cela vrsta najrazličnejših posebnih razmerij in da država ne more za zadovoljevanje vseh dodatnih dejavnosti, ki jih izvajajo kot glavno mesto, finančnih bremen prevaliti na ramena mesta.

Z novim zakonom, pa se glavnemu mestu jemljejo celo prepotrebna sredstva za izvajanje nalog, ki jih morajo izvajati vse občine, torej nalog iz izvirne pristojnosti, kaj šele za izvajanje nalog, ki jih izvajajo kot glavno mesto, kateremu že Ustava v 10. členu podeljuje poseben status.

## **Evropska listina lokalne samouprave, v 9. členu določa načela, ki naj jih države podpisnice upoštevajo, pri pripravi in izvajanju predpisov, ki se nanašajo na lokalno samoupravo.**

Po preučitvi Zakona o financiranju, se zastavlja dvom v in sicer v:

- **načelo sorazmernosti**, zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata Ustava in zakon. Z izpodbijanimi določbami 8., 11., 12., 13. in 14. člena zakona, menimo, da načelo sorazmernosti ni upoštevano niti v najmanjši meri, predvsem v primeru Ljubljane, saj ima Mestna občina Ljubljana kot prestolnica države več povsem specifičnih nalog in dejavnosti, katere mora izvajati in katere so tudi v korist države. Z novim zakonom pa se ji celo odvzemajo sredstva, ki so potrebna za izvajanje osnovnih nalog vsake lokalne skupnosti.
- **načelo samofinanciranja**, ki določa financiranje občin iz lastnih davkov. Določbe Zakona o financiranju občin tudi niso v skladu z navedenim načelom, saj na primer že sama določba 8. člena zakona uveljavlja dohodninske vire kot odstopljene vire financiranja, s čemer se zakon povsem odmakne in zanemari lastne vire financiranja.
- **načelo samostojnosti**, ki določa, da naj sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim ne bodo strogo namenska za financiranje točno določenih projektov. V to načelo nedopustno posega **24. člen** Zakona o financiranju občin, ki določa tudi do 100% (so)financiranja namenskih sredstev posameznim občinam
- **načelo ustreznosti**, ki zahteva, da ima lokalna skupnost ustrezne lastne finančne vire, s katerimi prosto razpolaga v okviru svojih pristojnosti.

## **4. Ocena**

Na podlagi ugotovitev menimo, da se z navedenim zakonom protiustavno posega v položaj Mestne občine Ljubljana, za kar bi bilo v Mestnem svetu potrebno sprejeti ustrezen sklep, s katerim bi omogočili presojo ustavnosti navedenega zakona pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije.

## **5. Predlog**

Na podlagi predstavljenih ugotovitev se predlaga, da Mestni svet Mestne občine Ljubljana sprejme sklep, da se na Ustavno sodišče Republike Slovenije vloži zahteva za oceno ustavnosti Zakona o financiranju občin Uradni list RS št. 123-5268/2006, objavljenega v Uradnem listu RS dne 30.11.2006, ki ga je sprejel Državni zbor na 23. izredni seji, dne 17.11.2006.

Prav tako se predlaga, da Mestni svet Mestne občine Ljubljana sprejme sklep, s katerim Župana Mestne občine Ljubljana, gospoda Zorana Jankovića pooblasti za vodenje vseh procesnih dejanj in zastopanje interesov Mestne občine Ljubljana pri Ustavnem sodišču Republike Slovenije v zadevi zahteve za oceno ustavnosti Zakona o financiranju občin Uradni list RS št. 123-5268/2006.

**ŽUPAN**  
**Mestne občine Ljubljana**  
**Zoran JANKOVIĆ**