



Svetnice in svetniki

Mestni svet

Številka: 492-3/2023-1-(40/62/11)

Datum: 24.1.2023

Zadeva: Vložitev zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo in/ali Zakona o financiranju občin

Zveza: Financiranje oziroma sofinanciranje Javnega zavoda Prešernovo gledališče Kranj in Galerije Prešernovih nagradencev

Mestna občina Kranj (v nadaljevanju MOK) je ustanoviteljica javnega zavoda Prešernovo gledališče Kranj (v nadaljevanju PGK) in Gorenjskega muzeja, v katerega sodi tudi Galerija Prešernovih nagradencev (v nadaljevanju GPN). Oba javna zavoda izvajata tudi programe, ki so nacionalnega pomena. Predstave PGK in posamezni igralci so med nagrajenci na vsakem festivalu, tako doma kot v tujini, gledališče tudi nosi ime največjega slovenskega poeta, GPN pa hrani in predstavlja likovna dela tistih umetnikov, ki jih je Republika Slovenija nagradila z najvišjimi priznanji s področja kulturnih dosežkov, Prešernove nagrade se namreč podeljujejo od leta 1947.

Kljub izvajanju programov, ki so nacionalnega pomena, pa sta javna zavoda v pretežnem delu financirana s strani MOK, in sicer je v letu 2022 MOK financirala delo PGK v višini 1.320.738 EUR, država pa v višini 282.078 EUR, delo GPN pa MOK v višini 87.900 EUR in država v višini 10.000,00 EUR, pri čemer se država pri sofinanciranju opira na določbe Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo in Zakona o financiranju občin.

Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (v nadaljevanju ZUJIK) v 67. členu določa, da se občini, ki je ustanoviteljica javnega zavoda, ki presega občinski pomen oziroma zadovoljuje tudi potrebe prebivalcev sosednjih občin, in je to v javnem interesu države, zagotovijo v okviru sistema financiranja občin ustrezna dodatna sredstva; da javni interes države iz prejšnjega odstavka ugotovi vlada na predlog ministra, potem ko ta dobi pobudo občine iz prejšnjega odstavka; da se na podlagi sklepa vlade iz prejšnjega odstavka minister in pristojni organ občine dogovorita o višini sredstev države in obsegu obveznosti občine s pogodbo iz 93. člena tega zakona ter da se te določbe smiselno uporabljajo tudi za občinske javne kulturne programe širšega pomena.

Zakon o financiranju občin (ZFO-1) v 43. členu določa, da Ministrstvo, pristojno za kulturo, preneha v polnem ali pretežnem delu financirati izvajanje javne službe javnih zavodov, ki jih je ustanovila ena občina ali soustanovilo več občin, na področju kulture, najpozneje 1. januarja 2009 oziroma s prvim dnevom proračunskega leta, v katerem bodo začele z delom pokrajine, razen če ni na podlagi 67. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 96/02) določeno drugače.

Vsi javni zavodi s področja uprizoritvene umetnosti, ki so vključeni v mrežo slovenskih institucionalnih gledališč, so financirani prek neposrednega poziva Ministrstva za kulturo RS. Pri metodologiji financiranja se kot osnove za izračun uporabljajo določila 27. člena ZUJIK. Ministrstvo je leta 2009 vzpostavilo normative za financiranje posameznih segmentov stroškov izvajanja javne službe oziroma dejavnosti, ki se izvaja na način javne službe. Ti normativi so zajeti v Navodilih za določanje višine sredstev za financiranje javne službe v javnih zavodih, javnih skladih in javnih agencijah na področju kulture iz državnega proračuna za posamezno proračunsko leto (v nadaljevanju Navodila) in so del vsakoletnega neposrednega poziva Ministrstva za kulturo RS javnim zavodom.

Financiranje javnih zavodov na področju uprizoritvene umetnosti je povezano z izvajanjem dejavnosti teh javnih zavodov, z njihovim programom dela in izvedbo tega programa, ki je osnova za vključenost javnega zavoda v mrežo slovenskih institucionalnih gledališč. V skladu s tem izhodiščem v segmentu programskih materialnih stroškov (financiranje programa) vse javne zavode na področju gledališča Ministrstvo za kulturo obravnava enakopravno, ne glede na njihov status in ustanovitelja. V drugih segmentih stroškov, opredeljenih v 27. členu ZUJIK, javni zavodi na področju uprizoritvene umetnosti med seboj niso enaki.

Javni zavodi, katerih ustanoviteljica je država (SNG-ji), se v celoti sofinancirajo iz državnega proračuna. Javni zavodi, katerih ustanoviteljica je občina, pa se sofinancirajo iz državnega proračuna na podlagi dveh različnih pravnih podlag. Občinski javni zavodi, ki so se financirali iz državnega proračuna pred Uredbo ustavnega sodišča U-I-359/98 z dne 30. 9. 1999 (ki je razveljavila 27. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin, objavljenem v Uradnem listu RS, št. 56/98, ki je urejal financiranje teh občinskih javnih zavodov, ker ni v skladu z Ustavo), se na podlagi Uredbe ustavnega sodišča sofinancirajo iz državnega proračuna v obsegu in segmentih stroškov (splošni stroški delovanja, stroški za plačilo dela v skladu s kadrovskim načrtom in programski materialni stroški; stroške investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme krije ustanovitelj), kakor so bili sofinancirani pred razveljavitvijo 27. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (Mestno gledališče ljubljansko, Slovensko mladinsko gledališče, Slovensko ljudsko gledališče Celje, Lutkovno gledališče Ljubljana, Lutkovno gledališče Maribor).

Drugi občinski javni zavodi (PG KR, MGP, GPK, APT, v letu 2010 še SSG), ki so bili vključeni v mrežo slovenskih institucionalnih gledališč na podlagi svojega programa, ki presega občinski pomen, po letu 1998, se sofinancirajo iz državnega proračuna na podlagi Nacionalnega programa za kulturo, vendar zgolj v segmentu programskih materialnih stroškov.

Neenakost sofinanciranja občinskih javnih zavodov iz državnega proračuna ne izvira iz vsebinskega ločevanja, temveč je posledica različnih pravnih podlag za njihovo sofinanciranje, (vir: *Analiza stanja na področju kulture s predlogi ciljev za Nacionalni program za kulturo 2012-2015, Ministrstvo za kulturo, str. 12-13*).

Določbe 67. člena ZUJIK, da gledališče presega občinski pomen in deluje kot kulturni center na širšem območju, pa po mnenju Ministrstva za kulturo ni mogoče uporabiti za financiranje rednih dejavnosti občinskega zavoda, temveč le za sofinanciranje izrednih, občasnih projektov, za katere je zaradi pomembnosti ugotovljen začasni javni interes države na področju kulture. Upošteva dejstvo, da so določena gledališča, ki spadajo med občinske javne zavode, kateri so na podlagi odločitve Ustavnega sodišča iz leta 1999 sofinancirani iz državnega proračuna v vseh segmentih stroškov, to postavlja MOK v neenakopraven oz. diskriminatoren položaj.

Tako določilo 67. člena ZUJIK nasprotuje ustavnemu načelu enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), ker z bremenom delnega financiranja nekaterih javnih zavodov s področja kulture obremenjujejo samo občine sedeža teh zavodov, drugih občin pa ne.

Izpodbijani člen prav tako nasprotuje ustavnim določilom, da država skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije (5. člen Ustave), saj omogoča sofinanciranje, in s tem razvoj in ohranjanje kulturne dediščine zgolj določenim javnim zavodom oziroma zgolj z določeno kulturno vsebino.

Prav tako pa je nesofinanciranje izvedbe nacionalnega programa lahko kršitev 140. člena Ustave, ki določa, da mora država pri prenosu nalog z državne ravni na raven občin zagotoviti za to tudi sredstva.

Ministrstvo za kulturo financira programske stroške po metodologiji, ki je predpisana s krovnim zakonom in s Pravilnikom o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture, a bistven dokument, ki opredeljuje deleže razpoložljivih sredstev namenjenih posameznim gledališčem, je opredeljen v Navodilih. Deleži oziroma količniki oz. seštevki programskih enot, glede na katere se določi višina sofinanciranja, pa so opredeljeni neustrezno, nepregledno, nelogično tako, da iz njih nikakor ni mogoče zaključiti, zakaj je določen javni zavod prejel več sredstev kot drugi oziroma zakaj kateri od zavodov do sredstev ni upravičen, in na način, da s spreminjanjem količnikov lahko spreminja način sofinanciranja tako, da se prenaša sofinanciranje z države na občine. Tak način določanja sofinanciranja pa je diskriminatoren do javnih zavodov s področja kulture, ki so jih ustanovile lokalne skupnosti, Ministrstvo za kulturo pa jih je dolžno, v skladu z dvema odločbama Ustavnega sodišča RS, ki bosta opredeljeni v nadaljevanju, sofinancirati na način, ki ne ogroža razmerij med deležem iz državnega proračuna in deležem iz občinskih proračunov.

Poleg tega je potrebno opozoriti na odločitve Ustavnega sodišča, iz katerih izhaja, da da prenos financiranja z države na občine ni možen, če to ni določeno z zakonom, kar vključuje tudi prenos ustreznih finančnih sredstev z državnega proračuna na občinske proračune:

Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-359/98, z dne 30. 9. 1999: S to odločbo je Ustavno sodišče RS razveljavilo 27. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 56/98). Razveljavitev je začela učinkovati 1. 1. 2000. Ustavno sodišče RS je ugotovilo naslednje: »ni v skladu z Ustavo, da 27. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin prenaša na nekatere občine del nalog brez njihovega predhodnega soglasja (drugi odstavek 140. člena Ustave), zato je Ustavno sodišče ta člen razveljavilo«.

Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-71/00, z dne 15. 6. 2000: S to odločbo je Ustavno sodišče RS razveljavilo 30. člen Zakona o izvrševanju proračuna za leto 2000 (Uradni list RS, št. 9/2000). Ustavno sodišče RS je ugotovilo naslednje: »Z nobeno od možnosti, urejenih s 30. členom Zakona o izvrševanju proračuna RS 2000, ni izpolnjen pogoj, da mora zakon hkrati s prenosom opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na občino zagotoviti tudi sredstva (drugi odstavek 140. člena Ustave). Določbe tega člena so tudi v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave), ker naknadno, v času, ko so morali biti osnutki občinskih proračunov že oddani in ko že teče proračunsko leto, postavlja pred nekatere občine nove nepredvidljive proračunske obveznosti in negotovosti v zvezi z njimi, s tem pa ogroža zaupanje občin in občanov v trdnost, predvidljivost in jasnost pravnega reda. Z določbo 142. člena Ustave pa je izpodbijani člen v neskladju, ker na podlagi njega financiranje nekaterih občin ni v celoti urejeno z zakonom, temveč deloma prepuščeno odločitvam izvršilne oblasti.«

Skladno z deveto alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču je upravičeni vlagatelj zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti splošnega akta predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti. Predstavljena ureditev financiranja oziroma sofinanciranja javnih zavodov, ki izvajajo tudi nacionalni program in katerih ustanoviteljica je občina, z vidika materialno pravnih kot tudi procesnih določb, bi zaradi arbitrarnosti presoje kriterijev za izpolnjevanje pogojev za financiranje programov, delno ali v celoti, s strani države, lahko vplivala na ustavni položaj ali ustavne pravice Mestne občine Kranj, predvsem z vidika razmerja sofinanciranja med deležem iz državnega proračuna in deležem iz občinskih proračunov in na ta način možnost razvoj in ohranjanje (nacionalne) kulturne dediščine.

Po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča RS je predstavniški organ občine občinski oziroma mestni svet, ne pa tudi župan, pri čemer je stališče Ustavnega sodišča RS (odločba U-I-303/02 z dne 25. 9. 2002), da župan lahko vloži zahtevo le, če ima za to posebno pooblastilo občinskega sveta ali splošno pooblastilo v statutu občine.

Mestnemu svetu Mestne občine Kranj predlagam v sprejem naslednji

S K L E P:

Mestni svet Mestne občine Kranj kot predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti pooblašča župana Mestne občine Kranj, Matjaža Rakovca, da:

- 1. v postopku pred ustavnim sodiščem vloži zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo in/ali Zakona o financiranju občin v delu, ki se nanaša na materialno pravne in procesne določbe o financiranju oziroma sofinanciranju javnih zavodov, ki jih je ustanovila ena občina ali soustanovilo več občin, na področju kulture, s strani RS;**
- 2. prenese pooblastilo za zastopanje v postopku pred ustavnim sodiščem na odvetniško družbo ali odvetnika.**

Pripravila:

Ana Berglez

Podsekretarka – občinska odvetnica

Mag. Mateja Koprivec
Vodja Oddelka za pravne in
kadrovske zadeve

Matjaž Rakovec
Župan