

ZAKONSKA UREDITEV FINANCIRANJA JAVNIH REGULATORNIH AGENCIJ V LUČI USTAVNIH IZHODIŠČ

Katja Triller Vrtovec,

*univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti,
podsekretarka v Zakonodajnopravni službi Državnega zbora Republike
Slovenije*

1. UVOD

V Poslovni register Slovenije je vpisanih enajst javnih regulatornih agencij, ki opravljajo regulatorne in nadzorstvene naloge na posameznih gospodarskih sektorjih.^{1,2} Javna agencija za zdravila in medicinske pripomočke (JAZMP) opravlja upravne, strokovne in nadzorstvene naloge predvsem na področju dovoljenj za promet z zdravili, kliničnih preskušanj zdravil in farmakovigilance³ ter ima od vseh javnih regulatornih agencij z največ prihodki.⁴ Financira se izključno izvenproračunsko,⁵ neodvisna revizija njenega poslovanja pa je v

V članku so izražena osebna stališča avtorice, ki ne izražajo nujno stališč institucije, v kateri je zaposlena.

¹ Te so Agencija za energijo, Agencija za javni nadzor nad revidiranjem, Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (AKOS), Agencija za trg vrednostnih papirjev (ATVP), Agencija za zavarovalni nadzor (AZN), Javna agencija Republike Slovenije za varnost prometa (AVP), Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence (AVK), Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke (JAZMP), Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije (CAA), Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije (AŽP) in Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu (NAKVIS).

² Oblike javnih agencij se določajo glede na pretežnost ali izključnost nalog, ki jih opravlja posamezna agencija. Glej Predlog Zakona o javnih agencijah, Poročevalec DZ, št. 74 z dne 4. septembra 2000, str. 5.

³ Alineje 1, 2 in 3 prvega odstavka 182. člena ZZdr-2.

⁴ Glej podatke iz baze Javne objave letnih poročil (JOLP) na spletnih straneh AJPES.

⁵ Letno poročilo JAZMP za leto 2014, str. 55.

letu 2014 odkrila hujše kršitve, ki se kažejo v napačno knjiženih 80 odstotkih poslovnih prihodkov in v zamudah pri reševanju vlog uporabnikov.⁶

To kaže, da je sedanje financiranje JAZMP neurejeno in nepregledno, kar ni v skladu z javnim interesom, in da se pri izvajanju njenih nalog pojavljajo zamude, kar niti ni v interesu uporabnikov storitev JAZMP. V prispevku zato želim ugotoviti, ali sta preglednost in učinkovitost delovanja JAZMP odvisni tudi od obstoječih virov in oblik njenega financiranja ter od skladnosti zakonske ureditve financiranja javnih regulatornih agencij z ustavnimi načeli za urejanje financiranja nalog države.

2. METODE

V prispevku sta bili uporabljeni namenska in sistemska razlaga ustavnih izhodišč pri urejanju financiranja nalog države, tako da je bilo vsako ustavno načelo urejanja javnih financ povezano z njegovim temeljnim namenom in so bili glede na te namene določeni kriteriji, po katerih se razlikujejo dajatve za financiranje javne porabe. Pri prikazu posebnih ureditev financiranja posameznih javnih agencij in splošne ureditve v krovnem zakonu o javnih agencijah je bila uporabljena tudi primerjalna razlaga. Poskus prikaza abstraktne sheme različnih vrst dajatev za financiranje javne porabe je uporabljen pri analizi konkretnega primera financiranja JAZMP. V sklepnem delu ponujam konkretne predloge sprememb veljavne zakonske ureditve.

3. ANALIZA USTAVNIH IZHODIŠČ PRI UREJANJU FINANCIRANJA NALOG DRŽAVE

3.1. Načelo financiranja nalog države z obveznimi dajatvami (146. člen Ustave)

Ustava določa, da država pridobiva sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja.⁷ Na podlagi tega lahko ugotovimo, da se sredstva, ki jih država potrebuje za uresničevanje svojih nalog, delijo na obvezne dajatve in na dajatve, ki se plačujejo prostovoljno, brez grožnje z državno prisilo. Pričakujemo lahko, da bodo zavezanci dajatve plačevali prostovoljno, če bodo lahko prosto izbirali,

⁶ Urad Vlade RS za komuniciranje, Sporočilo za javnost: Vlada izdaja odločbo o predčasni razrešitvi Doroteje Novak Gosarič z mesta članice sveta Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke, Ljubljana, 22. april 2015, dosegljivo na <http://www.vlada.si/delo_vlade/sporocila_za_javnost/sporocila_za_javnost/article/33_redna_seja_vlade_rs_52649/>

⁷ Prvi odstavek 146. člena Ustave.

ali se bo neka naloga države opravila ali ne, in bodo v zameno za plačilo dajatve prejeli korist od izvajanja nalog države v protivrednosti plačane dajatve. Če bo zavezanec, izhajajoč iz zasebnega interesa, ocenil, da med plačano dajatvijo in prejeto koristjo obstaja sorazmerje, bo plačilo dajatve dojemal kot ceno za uresničitev zasebnega interesa, ne pa kot poseg v njegovo premoženjsko stanje. Zaradi konvergentnosti zasebnega in javnega interesa zakonska prisila pri določanju teh dajatev zato niti ne bo potrebna.

Načeloma se višina dajatve za opravljanje neke naloge države lahko določi glede na **protikorist**, ki jo od storitve pridobi njen uporabnik, kadar glede opravljanja nalog države obstajata ponudba in povpraševanje, ki omogočata oblikovanje tržne cene te naloge države. Tržna cena neke naloge države se bo običajno oblikovala pri opravljanju javnih služb (t. i. servisne upravne naloge)⁸ ter še pogostejše pri opravljanju reguliranih tržnih dejavnosti, ki niso podvržene režimu javne službe.⁹ Take dajatve običajno plačujejo končni uporabniki storitev, ki se izvajajo v režimu javne službe. Če končni uporabniki ne želijo biti več deležni storitev javne službe ali regulirane tržne dejavnosti, se jim lahko odpovedo, pri čemer jih izvajalec lahko za druge končne uporabnike nemoteno izvaja še naprej. Izvajanje servisne upravne naloge je torej predvsem v interesu posameznega uporabnika, prekinitev izvajanja servisne upravne naloge pa tudi ne nasprotuje javni koristi, temveč pomeni zgolj posameznikovo pravico. Pri tej vrsti nalog države zasebni interes posameznih končnih uporabnikov torej prevlada nad javnim interesom, saj pri ukinitvi izvajanja teh nalog države javni interes ni prizadet.

Vendar pa v nekaterih primerih koristi od izvajanja nalog države ni mogoče natančno ovrednotiti in jih pripisati točno določenim koristnikom, zato se lahko višina dajatev za opravljanje nalog države določi le glede na **skupne stroške**, ki jih ima država z opravljanjem teh nalog. Običajno je težje objektivizirati in individualizirati regulatorne¹⁰ in nadzorstvene¹¹ upravne naloge, ki se v primeru reguliranih tržnih dejavnosti in javnih služb izvajajo v javnem interesu. Te dajatve namesto končnih uporabnikov običajno plačujejo izvajalci reguliranih tržnih dejavnosti ali javnih služb. Ker se višina skupnih stroškov za opravljanje regulatornih in nadzorstvenih upravnih nalog torej določa neodvisno od

⁸ Glej prvi odstavek 13. člena Zakona o državni upravi (ZDU-1, Ur. l. RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14).

⁹ M. M. Cvikel, P. Zemljič, nav. delo, str. 83.

¹⁰ Regulatorne upravne naloge pomenijo, da uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva in zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik (8. člen ZDU-1).

¹¹ Nadzorstvene upravne naloge pomenijo, da uprava opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov (prvi odstavek 10. člena ZDU-1).

koristi, ki jih imajo posamezni zavezanci od opravljanja teh nalog države, se pojavi tveganje, da bodo nekateri zavezanci za plačilo dajatev plačali več, kot pa bodo prejeli koristi od izvedbe nalog države, in bo zato prišlo do posega v premoženjsko stanje teh zavezancev. Zato mora država te dajatve oblastno določiti kot obvezne, nevarnost poseganja v premoženjsko stanje teh zavezancev pa zmanjšati s posebnimi ustavnimi procesnimi jamstvi na davčnem področju, predvsem z načelom zakonitosti pri predpisovanju obveznih dajatev. Zaradi monopola države nad uporabo prisile imajo obvezne dajatve hkrati tudi naravo javnih dajatev, prostovoljne dajatve pa imajo naravo zasebnih dajatev.

Ustavno sodišče se je z razlikovanjem med javnimi in zasebnimi dajatvami na primer srečalo pri presoji RTV-naročnine,¹² glede katere je pobudo zavrlo, saj je presodilo, da ni pristojno za presojo izpodbijanega Sklepa o višini RTV-naročnine. Ocenilo je, da sklep nima narave predpisa in tudi ne narave splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, temveč je akt poslovanja, ki ga je sprejel Svet RTV Slovenija.¹³ Ustavno sodišče je še dodalo, da se morebitni spori v zvezi z izvajanjem naročniškega razmerja kot posebne vrste obligacijskega razmerja rešujejo pred rednimi sodišči, na podlagi česar bi lahko sklepali, da ima RTV-naročnina naravo zasebne dajatve. Z opisano ugotovitvijo se ni strinjal ustavni sodnik mag. Krivic, ki je menil, da gre za posebno obliko javne dajatve, ki je bližja javni pristojbini oziroma taksi za sprejemnik kot pa obligacijski dajatvi. RTV-naročnino je primerjal z naročnino na časopise in ju razlikoval glede na značilnosti ene in druge protistoritve. Menil je, da se kupec RTV-naročnini ne more odpovedati, ker mu zakon dolžnost plačevanja naročnine prav za programe nalaga že zgolj na podlagi tehničnih možnosti za njihov sprejem, kupec pa se prejemanju časopisa lahko odpove, če mu naročnina na časopis postane predraga.¹⁴

Ustavno sodišče se je z vprašanjem ločevanja javnih in zasebnih dajatev srečalo tudi pri presoji ustavnosti in zakonitosti Uredbe o vodnih povračilih. Razlikovalo je med plačilom za vodno pravico, ki ga je opredelilo kot plačilo za uporabo vodnega javnega dobra, ki prinaša uporabniku ekonomsko korist in po svoji pravni naravi ni javna dajatev, ter med vodnim povračilom, ki ga je opredelilo kot okoljsko dajatev, namenjeno povračilu stroškov, ki jih imetnik vodne pravice povzroči zaradi obremenjevanja okolja.¹⁵ Omeniti še velja, da se je ob tem Ustavno sodišče naslonilo na strokovno davčno literaturo, ki kriterij

¹² RTV-naročnina je bila v RTV-prispevek preimenovana s 3. členom Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o radioteleviziji Slovenija (Ur. l. RS, št. 88/99).

¹³ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-28/94 z dne 16. februarja 1995 (OdlUS IV, 13).

¹⁴ Glej Odklonilno ločeno mnenje sodnika mag. Krivica k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-28/94.

¹⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-215/11, Up-1128/11 z dne 10. januarja 2013 (Ur. l. RS, št. 14/13).

določanja višine dajatve v sorazmerju z vrednostjo protikoristi ne uporablja za razlikovanje med obveznimi javnimi dajatvami in prostovoljnimi zasebnimi dajatvami, temveč za razlikovanje med taksami in prispevki kot dvema različnima oblikama namenskih javnih dajatev. Tako naj bi taksa pomenila nadomestilo za dejansko storitev države oziroma njenih organov, prispevek pa naj bi se plačeval že za možnost uporabe državnih predmetov in objektov.¹⁶

Ustavno sodišče je med obveznimi in javnimi dajatvami razlikovalo tudi pri presoji ustavne skladnosti obveznosti plačevanja članarine v zbornici z obveznim članstvom. Razlikovalo je med obvezno članarino, ki ima naravo javne dajatve, in prostovoljno članarino, ki je vezana na prostovoljno članstvo ter je stvar dogovora med člani zbornice. Vzrok za obveznost plačevanja članarine je našlo v dejstvu, da zbornica opravlja naloge v javnem interesu, zaradi česar je tudi članstvo v zbornici obvezno.¹⁷

3.2. Načelo zakonitosti pri predpisovanju obveznih dajatev (147. člen Ustave)

Država z zakonom predpisuje davke, carine in druge dajatve.¹⁸ Gre za temeljno določbo Ustave, po kateri je predpisovanje davkov pristojnost zakonodajalca, ki jih sme določiti samo z zakonom. Člen 147 Ustave torej določa načelo zakonitosti na davčnem področju. Predpisovanje davkov ne zajema le uvedbe davka in določitve njegovih elementov (predmeta obdavčitve, davčne osnove, davčnih zavezancev in davčne stopnje), temveč zahteva tudi, da mora biti iz zakona razvidno in predvidljivo, kaj država od davčnega zavezanca zahteva. Načelo zakonitosti iz 147. člena Ustave po eni strani daje državi pooblastilo za predpisovanje davkov, po drugi strani pa je namenjeno varstvu davčnih zavezancev, ker zahteva, da je njihov pravni položaj glede davčnih obveznosti jasno in predvidljivo razviden že iz zakona in ne šele iz podzakonskih predpisov. Člen 147 Ustave torej na davčnem področju združuje zahteve, ki sicer na drugih področjih izhajajo iz 87. člena (urejanje pravic in obveznosti z zakonom) in 2. člena Ustave (načelo določnosti in jasnosti zakonov). Z vidika temeljnih ustavnih načel so zahteve, ki jih 147. člen Ustave nalaga zakonodajalcu, izraz načela demokratičnosti (1. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi od-

¹⁶ Glej opombo št. 5 v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-215/11, Up-1128/11 z dne 10. januarja 2013 (Ur. l. RS, št. 14/13). Glej tudi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-181/01 z dne 6. novembra 2003 (Ur. l. RS, št. 113/03 in OdlUS XII, 88), št. U-I-207/01 z dne 28. oktobra 2004 (Ur. l. RS, št. 123/04, in OdlUS XIII, 67) in št. U-I-257/09 z dne 14. aprila 2011 (Ur. l. RS, št. 37/11).

¹⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-290/96 z dne 11. junija 1998 (Ur. l. RS, št. 49/98 in OdlUS VII, 124).

¹⁸ Člen 147 Ustave.

stavek 3. člena Ustave). Iz teh načel na temeljni ravni ustavne ureditve države izhaja, da davke predpisuje demokratično izvoljeno predstavniško telo, ki ima funkcijo zakonodajalca, in ne izvršilna veja oblasti, ki sicer s temi davki razpolaga pri izvrševanju nalog države. Ta zahteva izhaja tudi iz drugega odstavka 120. člena Ustave.¹⁹

Tudi zgodovinsko gledano je načelo delitve oblasti temeljilo prav na ločitvi pristojnosti določati višino javnih dajatev (angl. *power to tax*), ki je v osnovi pripadala zakonodajni veji oblasti, od pristojnosti določati višino javne porabe (angl. *power to spend*), ki je pripadala izvršilni veji oblasti.²⁰ Ločitev med tema pristojnostma je bila prvič zapisana leta 1215 v Veliki listini svoboščin (angl. *Magna Carta Libertatum*), ki je angleškim lordom podelila moč omejevati višino kraljevih davkov, ki jih je kralj potreboval za financiranje svoje vojske.²¹ Načelo zakonitosti »davkodajalcu«²² torej podeljuje pristojnost določati temeljne elemente, ki so potrebni za obdavčenje, to je določati, koga in koliko obdavčiti, ter kriterij, na podlagi katerega se breme obdavčenja enakomerno porazdeli med posamezne davčne zavezance.

Če javne dajatve zavezancem niso naložene zaradi povračila stroškov, ki jih s svojo dejavnostjo povzročajo državi (na primer raba naravnih virov, onesnaževanje okolja), se zdi, da je breme njihovega plačevanja najbolj pravično porazdeljeno med zavezance v sorazmerju z njihovimi ekonomskimi zmožnostmi.²² Pri fizičnih osebah to načelo odraža dohodnina, pri pravnih osebah pa davek od dohodkov pravnih oseb. Ker se v teh primerih davki porazdelijo med davčne zavezance na podlagi kriterijev, ki niso družbeno nezaželeni (za razliko od okoljskih dajatev, ki se določajo glede na količino onesnaževanja), načelo davčne nevtralnosti²³ zahteva tudi najstrožjo presojo skladnosti davčnih ureditev z načelom zakonitosti pri predpisovanju davkov.

Ustavno sodišče po drugi strani skladnost javnih dajatev z načelom zakonitosti na davčnem področju presoja blažje, kadar so javne dajatve naložene zara-

¹⁹ Glej 5. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-313/13 z dne 21. marca 2014 (Ur. l. RS, št. 22/14 in OdlUS XX, 22).

²⁰ Glej C. Adams, nav. delo, tretji del.

²¹ Glej British Library, nav. delo.

²² Glej 13. člen francoske Deklaracije o človekovih in državljanskih pravicah iz leta 1789, ki se glasi: »Skupni prispevek, neogibno potreben za delovanje javne oblasti in stroške uprave, mora biti enakomerno porazdeljen med vse državljane v razmerju z njihovimi možnostmi.«

²³ Bistvo načela davčne nevtralnosti, ki se poudarja predvsem pri davku na dodatno vrednost, manj pa pri neposrednih davkih, je, da teža davčnega bremena ne sme vplivati na odločitve davčnih zavezancev, če se te odločitve seveda gibajo v okviru družbeno zaželenih ravnanj. Podrobneje o tem na primer Doernberg, R. L., *International Taxation in a Nutshell*. Thomson Reuters 2012, str. 4 in 5.

di posebne potrebe ali konkretnega namena in je zato zveza med dajtvijo in povračilom bolj neposredna.²⁴ Zahtevi po določnosti je tako pri predpisih, ki urejajo namenske javne dajatve, zadoščeno, če zakonodajalec sprejme bistvene določbe o javni dajlatvi z zadostno natančnostjo. Vendar mu ni treba odločiti o vsakem posameznem vprašanju, za kar ob upoštevanju zapletenosti postopkov niti ni usposobljen. Če je podrobnejša določitev posameznih elementov, ki opredelijo posamezno zakonsko merilo za določitev višine javne dajatve, odvisna od dognanj različnih strokovnjakov, mora zakonodajalec že zaradi narave stvari prepustiti izvršilni veji večje možnosti za lastno presojo.²⁵ V praksi pride to v poštev zlasti pri določanju meril za porazdelitev bremena namenskih javnih dajlatv glede na intenzivnost obremenjevanja okolja, ki se lahko ugotavlja na lažje merljiv (na primer količina izpusta toplogrednih plinov v okolje) ali na bolj strokovno zahteven način (na primer pri monitoringu odpadnih voda se lahko meri skupek fizikalnih in kemijskih lastnosti). To pomeni, da mora zakonodajalec pri okoljskih dajlatvah z zakonom določiti ceno enote obremenjevanja okolja, strokovni kriteriji za izračun enote obremenjevanja okolja pa so lahko prepuščeni podzakonskim predpisom. Težave pri presoji skladnosti z načelom zakonitosti pri predpisovanju javnih dajlatv pa nastopijo, če se temeljno zakonsko načelo plačevanja okoljskih dajlatv v sorazmerju z intenzivnostjo obremenjevanja okolja ne sklada z zakonskimi in podzakonskimi merili, ki naj bi to načelo udejanjili v praksi. Tako na primer Zakon o vodah (ZV-1)²⁶ kot temeljno načelo za določanje vodnega povračila določa načelo povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda,²⁷ po drugi strani pa določa, da je vodno povračilo sorazmerno obsegu vodne pravice, ki odraža predvsem ekonomske ugodnosti, ki jih imetnik vodne pravice dosega s posebno rabo voda.²⁸ Okoljska dajlatve tako proti pričakovanjem ni zmnožek cene – stroškov onesnaženja in števila enot onesnaženosti odpadnih voda posameznega imetnika vodne pravice, temveč gre dejansko za podvajanje plačila za vodno pravico.

Opozoriti je treba, da je Ustavno sodišče stališče o zadržani ustavnosodni presoji zavzelo le pri presoji strokovnih meril za izračunavanje stopnje obremenjevanja okolja, kjer ni mogoče pričakovati, da bo zakonodajalec vnaprej

²⁴ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-173/11 z dne 23. maja 2013 (Ur. l. RS, št. 49/13) glede Uredbe o okoljski dajlatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-26/06 z dne 28. septembra 2006 (Ur. l. RS, št. 23/06) glede Odloka o plačevanju komunalne pristojbine na mejnih prehodih v Občini Ilirska Bistrica.

²⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-215/11, Up-1128/11 z dne 10. januarja 2013 (Ur. l. RS, št. 14/13).

²⁶ Ur. l. RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14 in 56/15.

²⁷ Drugi odstavek 124. člena ZV-1.

²⁸ Prvi odstavek 124. člena v zvezi s 123. členom ZV-1.

predvidel vse mogoče dejavnike, ki vplivajo oziroma bodo vplivali na stopnjo onesnaženja. Vprašanje pa je, ali bi bilo smiselno zadržano presojati tudi druga merila, ki vplivajo na izračun višine namenske javne dajatve, vendar ne zahtevajo strokovnega znanja. Tako ni videti nobenega razloga, da bi se načelo zakonitosti pri predpisovanju javnih dajatev presojalo blažje pri določanju temeljnega kriterija, na podlagi katerega se skupni stroški za opravljanje upravnih nalog javne agencije porazdelijo med zavezanke za njihovo plačilo, saj ta kriterij običajno temelji na ekonomski moči zavezancev za plačilo dajatve.

V vsakem primeru pa javne dajatve, ki jih določajo le podzakonski predpisi brez vsakršne zakonske podlage, niso v skladu z načelom zakonitosti iz 147. člena Ustave, saj določanje višine javnih dajatev ne sme biti v celoti prepuščeno Vladi, ministrstvu ali posameznim javnim agencijam kot predstavnikom tiste veje oblasti, ki ima moč določati višino javne porabe.

Ustavno sodišče je tudi že ocenjevalo ustavno skladnost financiranja zbornic z obveznim članstvom, za katere je ugotovilo, da so institucije javnega prava z določeno stopnjo avtonomije, ustanovljene z zakonom, ki opravljajo javna pooblastila na podlagi zakona.²⁹ Kot take so te vrste zbornic še najbližje javnim regulatornim agencijam, katere presoja ustavne skladnosti njihovega financiranja je predmet tega prispevka. Ustavno sodišče je pri presoji obveznih članarin Gospodarske zbornice,³⁰ Obrtne zbornice,³¹ Kmetijsko gozdarske zbornice,³² Zdravniške zbornice³³ in Inženirske zbornice³⁴ ugotovilo, da so zakoni, ki ne določajo niti višine obvezne članarine niti meril za določitev njene višine v neskladju s 147. členom Ustave. Presodilo je, da obveznost plačevanja članarine sama po sebi ni v nasprotju z Ustavo in da zgolj dejstvo, da zakon ne določa višine članarine, temveč odločitev o tem prepusti zbornici, tudi ni ustavno sporno. Vendar ker po presoji Ustavnega sodišča članarina kljub avtonomiji zbornice ni izgubila značaja javne dajatve, zbornica pri določanju višine članarine ne more biti nevezana. Ustavno sodišče je oblikovalo več kriteri-

²⁹ Glej odločbo št. U-I-291/00 z dne 5. junija 2003 (Ur. l. RS, št. 63/2003 in OdlUS XII, 64).

³⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-290/96 z dne 11. junija 1998 (Ur. l. RS, št. 49/98 in OdlUS VII, 124).

³¹ Glej odločbo št. U-I-90/99 z dne 6. marca 2003 (Ur. l. RS, št. 31/2003 in OdlUS XII, 13).

³² Glej odločbo št. U-I-283/99 z dne 20. marca 2003 (Ur. l. RS, št. 33/2003 in OdlUS XII, 19).

³³ Glej odločbo št. U-I-291/00 z dne 5. junija 2003 (Ur. l. RS, št. 63/2003 in OdlUS XII, 64).

³⁴ Glej odločbo št. U-I-152/00 z dne 25. septembra 2003 (Ur. l. RS, št. 97/2003 in OdlUS XII, 77).

jev, ki morajo biti izpolnjeni, da bi bila ureditev obveznih zborničnih članarin v skladu s 147. členom Ustave. In sicer:

1. zakon mora opredeliti merila za določitev višine članarine;
2. če država zagotavlja zbornici za opravljanje tistega dela njene dejavnosti, ki ga opravlja za izvajanje javnih pooblastil, sredstva neposredno iz proračuna, mora biti v zakonu določeno, kateri obseg dejavnosti zbornice se financira s članarino;
3. v zakonu mora biti določen *ex ante* nadzor v obliki soglasja Vlade pred sprejemom članarine in tudi *ex post* nadzor Računskega sodišča po sprejemu članarine.³⁵

Ustavno sodišče je na primeru obveznih zborničnih članarin 147. člen Ustave vnovič razložilo v odločbi št. U-I-184/00 z dne 6. marca 2003.³⁶ V njej je presojalo zaradi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-290/96 dopolnjeno zakonsko ureditev določanja članskega prispevka Gospodarske zbornice in ugotovilo njeno skladnost z Ustavo. Izpodbijana zakonska določba je višino članarine opredeljevala kot zmnožek članarinske osnove (ki se je določala glede na merilo dobička oziroma seštevka obračunane amortizacije in vračunanih plač člana zbornice) in fiksno določene članarinske stopnje v višini 0,0024 oziroma 0,0035 članarinske osnove (ki jo je lahko skupščina zbornice spremenila za največ petino ob upoštevanju sprejetega programa dela zbornice). V zvezi z zahtevo, da mora biti v zakonu določena višina ali vsaj merila za določitev višine članarine, je pojasnilo, da mora zakon vsebovati konkretna merila, ki omogočajo matematični izračun, tako da je na njihovi osnovi mogoče neposredno izračunati višino članarine za posameznega člana. Kot temeljno merilo je navedlo sorazmernost prispevka z obsegom dejavnosti zbornice, zaradi katerega je predpisano obvezno članstvo. Kot dopustno merilo pa je štelo tudi pavšal ali plačilno zmogljivost zavezanca. Po presoji Ustavnega sodišča zadošča, da so merila določena v zakonu vsaj okvirno, ni pa potrebno, da so določena v celoti. Ustavnemu sodišču se tudi ni zdelo sporna izpodbijana ureditev, ki je zbornici

³⁵ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-291/00 z dne 5. junija 2003 (Ur. l. RS, št. 63/2003 in OdlUS XII, 64) in U-I-290/96 z dne 11. junija 1998 (Ur. l. RS, št. 49/98 in OdlUS VII, 124). Glej tudi Gregor Virant: Vrsta in značilnosti pravnih oseb: Gospodarske in poklicne zbornice, v: Podjetje in delo, št. 6-7/1999, str. 938–948, kot elemente, ki bi jih moral vsebovati zakon, navaja:

- ureditev višine ali vsaj meril za določanje članarine,
- sorazmernost med članarino in obsegom dejavnosti, zaradi katere je članstvo obvezno,
- nadzor države nad določanjem članarine,
- nadzor računskega sodišča.

³⁶ Ur. l. RS, št. 94/00 in 30/03 ter OdlUS XII, 10.

dopuščala, da stopnjo članarine poveča ali zmanjša za največ 20 odstotkov, pod pogojem, da sprememba stopnje članarine temelji na letnem programu dela, ki ga sprejme skupščina zbornice. V zvezi z zahtevo, da mora biti v zakonu določen nadzor države nad določanjem članarine, je Ustavno sodišče za ustavno skladno štelo zakonsko ureditev, ki je nad določanjem članarine predvidevala interni nadzor ali samostojno revizijsko hišo, računsko sodišče in pristojna sodišča v postopku s pravnimi sredstvi zoper odločbo o odmeri članskega prispevka.³⁷

3.3. Načelo uravnoteženih proračunskih financiranj javne porabe (148. člen Ustave)

Prvi odstavek 148. člena Ustave določa, da morajo biti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe zajeti v proračunih države. Pred spremembo Ustave je prvi odstavek 148. člena Ustave določal, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih. Jezikovno so se **njihovi proračuni** pred spremembo Ustave nanašali na en državni proračun in proračune posameznih občin, zato je bila ta ustavna določba poimenovana kot načelo enotnosti in popolnosti proračuna. Ta določba je torej odražala vzpostavitev integralnega proračuna, kar je bilo posledica ukinitve samoupravnih interesnih skupnosti ter prenosa njihovih nalog ter finančnih sredstev na državo oziroma ministrstva.³⁸ Vendar pa sta izven integralnega proračuna že od nastanka samostojne države ostali blagajni pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja (blagajna ZPIZ in ZZZS), v preteklih letih pa so bile ustanovljene tudi različne druge pravne osebe javnega prava, kot so skladi in agencije, ki se prav tako financirajo izvenproračunsko.³⁹ Zaradi togosti sistema javnega upravljanja integralnega proračuna je v praksi namreč prišlo do umikanja več javnofinančnih izdatkov iz proračuna,⁴⁰ čeprav so se v strokovni literaturi sočasno pojavljali dvomi glede ustavne dopustnosti izvenproračunskega financiranja.⁴¹ Ustavno sodišče je te dvome ovrglo, saj je presodilo, da zgolj to, da je neka dajatev javna, še ne pomeni, da gre za prihodek države oziroma, da mora biti prihodek proračuna. Prihodki iz naslova plačil uporabnikov za opravljanje dejavnosti v javnem interesu so lahko prihodek

³⁷ Glej odločbo št. U-I-184/00 z dne 6. marca 2003 (Ur. l. RS, št. 94/00, 30/03 ter OdlUS XII, 10).

³⁸ Glej M. M. Cvikel, P. Zemljič, nav. delo, str. 81.

³⁹ Prav tam, str. 82.

⁴⁰ Prav tam, str. 35.

⁴¹ Prav tam, str. 82.

pravne osebe, ki te naloge opravlja, ne da bi bil ta vir prej zajet v proračunu.⁴² Ustavno sodišče je konkretno presojalo tri prispevke, ki so jih bili končni odjemalci električne energije dolžni plačati distributerjem električne energije, ti pa so jih bili dolžni nato odvesti Centru za podpore kot notranji organizacijski enoti organizatorja trga z električno energijo.⁴³

Spremenjeno ustavno besedilo je tako le še potrdilo prilagoditev dejanskemu stanju, saj zdaj sklicevanje na **proračune države** tudi jezikovno dopušča, da ima sektor država več ločenih proračunov oziroma javnih blagajn. Najpomembnejši so državni proračun, občinski proračuni, ZPIZ in ZZZS, neposredni in posredni uporabniki državnega in občinskih proračunov in pravne osebe, ki se več kakor 50-odstotno financirajo iz javnofinančnih sredstev.⁴⁴ Da pa to ne bi pomenilo koraka nazaj od »prvega koraka reforme javnih financ« v devetdesetih letih 20. stoletja, ki je z uvedbo integralnega državnega proračuna omogočila restriktivno fiskalno politiko,⁴⁵ je drugi odstavek 148. člena Ustave uvedel še zahtevo, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa morajo prihodki presega-ti izdatke (t. i. načelo uravnoteženosti proračunov države). Iz tega izhaja, da morajo biti srednjeročno uravnotežene vse blagajne javnega financiranja, iz katerih se financira poraba oseb javnega prava, ne glede na to, ali so te blagajne integrirane v državni proračun ali ne.

Glede na merilo, ali se neka oseba javnega prava financira iz blagajne državne-ga proračuna ali pa samostojno z lastno blagajno javnega financiranja, lahko javne dajatve razdelimo na davke, s katerimi se lahko financirajo vse osebe javnega prava, in na namenske javne dajatve (nem. *Vorzugslast*), s katerimi se financira le določena oseba javnega prava.

Nemška davčna teorija v zvezi s tem omenja načelo specialne odplačnosti, v skladu s katerim so namenske javne dajatve vezane na individualno določeno javno porabo.⁴⁶ To pomeni, da bi moral zakonodajalec, če želi zadostiti zahtevi

⁴² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-257/09 z dne 14. aprila 2011 (Ur. l. RS, št. 37/11), ki se sklicuje na M. M. Cvikel, P. Zemljič, nav. delo, str. 83.

⁴³ Šlo je za prispevek za zagotavljanje zanesljive oskrbe z električno energijo z uporabo domačih virov primarne energije iz devetega odstavka 15. člena Energetskega zakona (EZ, Ur. l. RS, št. 27/07 – uradno prečiščeno besedilo in 70/08), prispevek za zagotavljanje podpor proizvodnji električne energije v soproizvodnji z visokim izkoristkom in iz obnovljivih virov energije iz 64.r člena EZ in prispevek za povečanje učinkovitosti rabe električne energije iz prvega odstavka 66.b člena in prvega odstavka 67. člena EZ.

⁴⁴ Predlog za začetek postopka za spremembo 148. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije, EVA 2012-1611-0041 z dne 8. marca 2012.

⁴⁵ Glej M. M. Cvikel, P. Zemljič, nav. delo, str. 35.

⁴⁶ A. Koba, nav. delo, str. 136–137, ki se sklicuje na Birk, nav. delo, rdn 74.

po uravnoteženih proračunih države, višino davkov prilagoditi višini celotne javne porabe, višino namenskih javnih dajatev pa višini porabe posamezne osebe javnega prava, kar je pri nekaterih javnih regulatornih agencijah že uzakonjeno. Tako mora na primer nadomestilo, ki ga Agencija za energijo v skladu z Energetskim zakonom (EZ-1)⁴⁷ zaračunava operaterjem prenosnih sistemov in sistemskim operaterjem, zadoščati za pokritje načrtovanih odhodkov agencije v zvezi z izvrševanjem njenih nalog.⁴⁸ Podobno morajo letna plačila operaterjev komunikacijskih omrežij AKOS pokriti stroške, ki jih ima z izvrševanjem določb Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-1).⁴⁹ Podobno v skladu z Zakonom o trgu finančnih instrumentov (ZTFI)⁵⁰ tudi letna nadomestila subjektov nadzora ne smejo preseči stroškov ATPV, povezanih s to vrsto nadzora.⁵¹ Še zlasti je zanimiva ureditev financiranja Agencije za civilno letalstvo, po kateri lahko Agencija presežek prihodkov iz namenskih javnih dajatev nad odhodki uporabi za opravljanje in razvijanje dejavnosti, za plačilo delovne uspešnosti zaposlenih v javni agenciji, za spodbujanje inovacij in izobraževanja s področja letalstva in uveljavljanje sistema upravljanja varnosti; morebitna preostala sredstva iz tega naslova pa se morajo v celoti prenesti v rezerve agencije, pri čemer se mora za določen del teh sredstev znižati stroškovna osnova za določanje tarife za določeno obdobje.⁵²

Ureditev financiranja nekaterih javnih regulatornih agencij je načelo specialne odplačnosti nadgradila tudi z načelom izključnosti financiranja z lastnimi prihodki. Tako se na primer Agencija za energijo financira izključno iz nadomestil operaterjev prenosnih sistemov in sistemskih operaterjev za izvajanje regulativnih nalog agencije in drugih prihodkov, ki jih ustvari agencija s svojim poslovanjem.⁵³ Agencija pa razen že omenjenih plačil v zvezi s svojimi nalogami ne sme sprejemati donacij in drugih plačil.⁵⁴ Podobno se tudi AKOS financira izključno s prihodki od plačil, ki so določena s tem zakonom in z drugimi zakoni s področij njenega delovanja.⁵⁵

Kot izraz načela uravnoteženosti proračunov države bi lahko razumeli tudi zahtevo Ustavnega sodišča v odločbi U-I-184/00, da mora biti višina članarine

⁴⁷ Ur. l. RS, št. 17/14 in 81/15.

⁴⁸ Tretji odstavek 401. člena EZ-1.

⁴⁹ Prvi odstavek 6. člena v zvezi s prvim odstavkom 5. člena ZEKom-1 (Ur. l. RS, št. 109/12).

⁵⁰ Ur. l. RS, št. 108/10 – uradno prečiščeno besedilo, 78/11 in 55/12.

⁵¹ Drugi odstavek 491. člena ZTFI.

⁵² Glej peti odstavek 179.m člena ZLet.

⁵³ Prvi odstavek 400. člena EZ-1.

⁵⁴ Drugi odstavek 400. člena EZ-1.

⁵⁵ Člen 189 ZEKom-1.

v sorazmerju s tistim obsegom dejavnosti zbornice, zaradi katerega je članstvo obvezno. Iz tega namreč logično izhaja, da morajo biti prihodki zbornice, ki se poberejo prek obvezne članarine, tudi uravnoteženi s stroški financiranja njenih dejavnosti in se stroški teh dejavnosti ne bi smeli financirati še iz nena-menskih javnih dajatev.

Opozoriti še velja, da del slovenske davčne teorije za namenske javne daja-tve šteje tudi plačila, ki so določena v sorazmerju s protikoristjo, ki jo ima zavezanec od plačila namenske javne dajatve.⁵⁶ Kot sem že pojasnila, bi bilo take dajatve bolj smiselno opredeliti kot prostovoljne zasebne dajatve, zlasti če lahko zavezanci višino dajatve prilagajajo obsegu prejete koristi in se korišče-nju storitev države lahko odpovedo, s čimer preneha tudi njihova obveznost plačila dajatev.⁵⁷

4. ANALIZA ZAKONSKE UREDITVE FINANCIRANJA JAVNIH AGENCIJ

Financiranje javnih agencij urejajo Zakon o javnih agencijah (ZJA),⁵⁸ ki na splošno ureja javno agencijo kot statusno obliko osebe javnega prava, ter po-sebni zakoni, s katerimi so se ustanovile posamezne javne agencije. Če posebni zakoni glede na namen ustanovitve posamezne agencije nekatera vprašanja urejajo drugače, se glede teh vprašanj določbe ZJA ne uporabljajo.⁵⁹

4.1. Splošna ureditev financiranja javnih agencij v Zakonu o javnih agencijah

Javna agencija se lahko ustanovi za opravljanje upravnih nalog, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko upravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov.⁶⁰ Zakonodajalec je torej pretežno financiranje z upravni-mi taksami oziroma plačili uporabnikov predvidel kot enega od dveh glavnih

⁵⁶ A. Kobal, nav. delo, str. 136–137.

⁵⁷ Primerjaj odklonilno ločeno mnenje sodnika mag. Krivica k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-28/94.

⁵⁸ Ur. l. RS, št. 52/02.

⁵⁹ Drugi odstavek 1. člena ZJA.

⁶⁰ Prvi odstavek 1. člena ZJA (Ur. l. RS, št. 52/02) v zvezi s 1. alinejo prvega odstavka 4. člena ZJA in tudi prvi odstavek 15. člena ZDU-1. Alternativni pogoj za ustanovitev agen-cije je, da glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni nepo-sredni politični nadzor nad opravljanjem nalog (2. alineja prvega odstavka 4. člena ZJA).

meril za ustanovitev javne agencije, čeprav v VIII. poglavju, ki ureja financiranje, kot mogoče prihodke za delo javne agencije predvideva še sredstva proračuna, pridobljena na podlagi pogodbe, sklenjene s pristojnim ministrstvom oziroma lokalno skupnostjo, kot tudi prihodke, pridobljene s prodajo blaga in storitev, ter druge prihodke.⁶¹

ZJA med sredstva proračuna uvršča sredstva za začetek dela, ki jih mora v skladu z ustanovitvenim aktom javni agenciji zagotoviti ustanovitelj in obsegajo potrebne prostore, opremo in sredstva za začetek dela,⁶² ter upravne takse za spise in dejanja v upravnih in drugih javnopravnih stvareh.⁶³

Če javna agencija opravlja storitve za posameznike in pravne osebe proti plačilu, višino plačil zanje določi s tarifo, ki pomeni splošni akt agencije, ki mora biti objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije.⁶⁴ Višina plačil za storitve, ki jih opravlja javna agencija, se določi glede na potrebno pokrivanje stroškov posamezne storitve javne agencije ter glede na načrtovane cilje in naloge, določene v programu dela javne agencije.⁶⁵

ZJA posebej ureja razmeroma zapleten postopek izdaje ali spremembe tarife, ki predvideva sodelovanje javne agencije in njenih uporabnikov ter ustanovitelja. Pred izdajo ali spremembo tarife je namreč treba ugotoviti stroške posamezne storitve javne agencije in natančno opredeliti vire financiranja posameznega dela stroškov te storitve, pozvati uporabnike storitev, da podajo svoje mnenje, pripombe in predloge, ter pridobiti soglasje ustanovitelja.⁶⁶

4.2. Ureditev financiranja z upravnimi taksami v Zakonu o upravnih taksah

Ker ZJA med vire financiranja javnih agencij uvršča tudi upravne takse, je prikazana tudi ureditev v Zakonu o upravnih taksah (ZUT).⁶⁷ Upravne takse se plačujejo za dokumente in dejanja v upravnih in drugih javnopravnih zadevah pri organih državne uprave, organih samoupravnih lokalnih skupnosti ter podjetjih in drugih organizacijah ter posameznikih, kadar na podlagi javnih pooblastil odločajo o upravnih zadevah.⁶⁸ Z njimi se lahko torej financirajo de-

⁶¹ Člen 39 ZJA.

⁶² Prvi odstavek 38. člena ZJA.

⁶³ Člen 42 ZJA.

⁶⁴ Prvi in četrti odstavek 40. člena ZJA.

⁶⁵ Drugi odstavek 40. člena ZJA.

⁶⁶ Prvi, drugi in tretji odstavek 41. člena ZJA.

⁶⁷ Ur. l. RS, št. 8/2000 in nasl.

⁶⁸ Prvi odstavek 1. člena ZUT.

janja javnih agencij kot nosilk javnih pooblastil pri izvajanju vseh vrst upravnih nalog (regulatorne, nadzorstvene in servisne upravne naloge).^{69,70}

Višino upravnih taks načeloma določa zakonodajalec s taksno tarifo, ki je priloga ZUT.⁷¹ Upravne takse se plačujejo samo za tiste dokumente in dejanja, ki jih določa taksna tarifa ZUT,⁷² nosilci javnih pooblastil pa lahko zaračunavajo upravno takso samó, če se za izvajanje javnih pooblastil financirajo iz proračunskih sredstev.⁷³ Vse te zahteve so izraz načela zakonitosti pri predpisovanju javnih dajatev.

4.3. Primer posebne ureditve financiranja JAZMP v Zakonu o zdravilih

Zakon o zdravilih (ZZdr-2)⁷⁴ kot vire financiranja JAZMP določa pristojbine, sredstva iz proračuna Republike Slovenije, plačila za druge storitve in druge prihodke.⁷⁵ Primarni vir financiranja so pristojbine, vendar pa ZZdr-2 šteje, da za izvajanje določenih nalog in storitev na posameznih področjih pristojnosti JAZMP niso primerne. Zato predvideva, da se stroški JAZMP, ki so potrebni za izvajanje nalog in storitev na posameznih področjih pristojnosti, za izvajanje katerih nacionalni oziroma evropski predpisi ne dopuščajo zaračunavanja pristojbin, financirajo iz proračuna Republike Slovenije.⁷⁶ Določitev vrste in obsega nalog in programov JAZMP, ki se financirajo iz sredstev proračuna Republike Slovenije, zakon prepušča ministru za zdravje in ministru za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.⁷⁷ Zakon nadalje opredeljuje še pristojbine, ki jih razlikuje od druge vrste javnih dajatev – tarif.

Pristojbine so namenjene za financiranje stroškov izvajanja upravnih nalog, ki so del javnega pooblastila in jih izvaja JAZMP.⁷⁸ ZZdr-2 v okviru pristoj-

⁶⁹ Člen 121 Ustave. Glej tudi R. Pirnat, nav. delo.

⁷⁰ Glej naslov 15. člena ZDU-1, ki javne agencije uvršča med nosilce javnih pooblastil.

⁷¹ Če pa je plačevanje taks oziroma pristojbin urejeno z veljavno mednarodno pogodbo, ki pooblašča države pogodbenice, da same določijo višino taks za dokumente in dejanja, določene na podlagi take mednarodne pogodbe, in ti dokumenti in dejanja niso določeni v taksni tarifi ZUT, lahko višino teh taks določi tudi Vlada (tretji odstavek 3. člena ZUT).

⁷² Drugi odstavek 1. člena ZUT.

⁷³ Drugi odstavek 2. člena ZUT.

⁷⁴ Ur. l. RS, št. 17/14.

⁷⁵ Prvi odstavek 183. člena ZZdr-2.

⁷⁶ Drugi odstavek 183. člena ZZdr-2.

⁷⁷ Tretji odstavek 183. člena ZZdr-2.

⁷⁸ Prvi odstavek 189. člena ZZdr-2.

bin omenja tudi letne pristojbine, ki so namenjene za financiranje stroškov spremljanja posameznega zdravila na trgu glede na število farmacevtskih oblik in jih plačujejo imetniki dovoljenj za promet z zdravilom oziroma vzporedno uvoženim zdravilom in imetniki dovoljenj za opravljanje dejavnosti, ki jih izdaja JAZMP.⁷⁹

Tarifa je po drugi strani namenjena financiranju stroškov izvajanja strokovnih nalog in storitev s področja pristojnosti JAZMP. Izdaja jo svet JAZMP, velja pa s soglasjem ustanovitelja.⁸⁰

Drugih določb o financiranju JAZMP ZZdr-2 ne vsebuje, saj višino pristojbin določa več pravilnikov, ki se nanašajo na posamezna področja delovanja JAZMP. Pravilnik o pristojbinah na področju zdravil (Pravilnik-Z),⁸¹ je bil sprejet na podlagi ZZdr-1 in se do izdaje novega pravilnika uporablja, če ni v nasprotju z ZZdr-2 ali če ZZdr-2 ne določa drugače.⁸² Nov pravilnik je moral biti sprejet v 18 mesecih od uveljavitve ZZdr-2, to je do 22. septembra 2015, vendar do objave tega prispevka še ni bil sprejet.⁸³

Tudi višina pristojbin na področju medicinskih pripomočkov ni urejena v Zakonu o medicinskih pripomočkih (ZMedPri),⁸⁴ saj tretji odstavek 62. člena ZMedPri vsebuje le izvršilno klavzulo, ki določa, da višino pristojbin določi minister.⁸⁵

5. RAZPRAVA O ODPRTIH VPRAŠANJIH VELJAVNE UREDITVE FINANCIRANJA JAVNIH REGULATORNIH AGENCIJ NA SPLOŠNO IN POSEBEJ JAZMP

Primerjava ustavnih in zakonskih izhodišč financiranja javnih agencij nakazuje na neskladje med značilnostmi posameznih dajatev in njihovimi poimenovanji pri javnih regulatornih agencijah na splošno ter posebej pri JAZMP odpira vprašanje skladnosti z načelom zakonitosti pri predpisovanju namenskih javnih dajatev.

⁷⁹ Drugi odstavek 189. člena ZZdr-2.

⁸⁰ Člen 190 ZZdr-2.

⁸¹ Ur. l. RS, št. 65/11.

⁸² Točka 14 tretjega odstavka 194. člena ZZdr-2.

⁸³ Prvi odstavek 194. člena ZZdr-2 v zvezi s tretjim odstavkom 183. člena ZZdr-2.

⁸⁴ Ur. l. RS, št. 98/09.

⁸⁵ Tretji odstavek 62. člena ZMedPri.

5.1. Neenotnost poimenovanj namenskih javnih dajatev za financiranje javne porabe

5.1.1. Vsebinske značilnosti posamezne dajatve imajo prednost pred njenim poimenovanjem

V praksi se pojavlja veliko poimenovanj dajatev, ki jih je treba plačevati javnim agencijam. ZJA omenja upravne takse in plačila uporabnikov, področni zakoni posameznih javnih agencij pa omenjajo še precej drugih imen (na primer nadomestila pri Agenciji za energijo, prihodki pri Agenciji za revidiranje, plačila pri AKOS, takse in nadomestila pri ATVP in AZN, nadomestila pri AVK, pristojbine pri JAZMP, pristojbine in povračila stroškov pri CAA in plačila stroškov pri AŽP). Najpogosteje se namenske javne dajatve imenujejo pristojbine ali takse, ki sta po jezikovni razlagi sopomenki.⁸⁶ Tudi sistemski ZUT pristojbine enači z upravnimi taksami, saj iz zakonodajnega gradiva k ZUT izhaja, da je zakonodajalec želel z ZUT sistemsko urediti posamezne področne zakone, na podlagi katerih pristojni ministri ali Vlada določajo **pristojbine** za določene storitve oziroma spise.⁸⁷

Iz tega izhaja, da je treba naravo dajatve vedno opredeliti glede na njeno vsebino, neodvisno od njenega poimenovanja,⁸⁸ pri čemer bi se lahko upoštevala merila, ki so bila omenjena pri prikazu posameznih ustavnih načel. Glede na merila, ali se dajatve določajo glede na višino protikoristi njenega plačnika ali pa glede na skupne stroške, ki jih imajo proračunski uporabniki z izvajanjem upravnih nalog, lahko dajatve delimo na obvezne javne dajatve in na prostovoljne zasebne dajatve. Glede na merilo, ali se lahko z javno dajatvijo financirajo vsi proračunski uporabniki ali le posamezna oseba javnega prava, pa lahko javne dajatve delimo na nenamenske javne dajatve – davke in na namenske javne dajatve.

5.1.2. Vsebinske značilnosti upravnih taks po ZUT

V skladu z zakonsko ureditvijo ZUT so upravne takse javne dajatve, ki so zajete v državnem proračunu. Ker upravne takse v Zakonu o javnih financah

⁸⁶ Glede na Slovar slovenskega knjižnega jezika pristojbine pomenijo drug izraz za takse.

⁸⁷ Prvi in drugi člen ZUT. Glej tudi Predlog zakona o upravnih taksah, Poročevalec DZ, št. 80/99, str. 12.

⁸⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-181/01 z dne 6. novembra 2003 (Ur. l. RS, št. 113/03 in OdlUS XII, 88).

(ZJF)⁸⁹ niso navedene med namenskimi prejemki proračuna, se z njimi lahko krije celotna javna poraba. Poleg tega se upravne takse zaračunavajo za izdajo dokumentov oziroma opravo dejanj v javnopravnih zadevah javnih agencij, pri katerih je zelo težko določiti dejansko vrednost teh dejanj oziroma storitev. Posledično pavšalno določena taksna tarifa upravnih taks ne odraža stroškov za izdane dokumente in opravljena dejanja. To pomeni, da upravne takse po svojih značilnostih bolj spominjajo na davke kot na namenske javne dajatve, pri čemer so prihodki, ki jih državni proračun pobere z upravnimi taksami, skoraj zanemarljivi, saj predstavljajo manj kot odstotek vseh prihodkov državnega proračuna.⁹⁰ Zato bi lahko upravne takse načeloma v celoti nadomestili z davki, ki predstavljajo 80 odstotkov vseh prihodkov proračuna.⁹¹ Zlasti bi bilo to primerno za zaračunavanje nadzorstvenih upravnih nalog, ki jih javne regulatorne agencije opravljajo v javnem interesu, ne pa toliko v interesu posameznih izvajalcev regulirane gospodarske dejavnosti, ki so sicer zavezani k plačevanju upravnih taks. V tem smislu bi namreč lahko razumeli določbo ZZdr-2, da se mora izvajanje določenih nalog in storitev JAZMP financirati iz proračuna.⁹² Dodati še velja, da se upravne takse sicer ne omenjajo v posebnih zakonih, ki urejajo posamezne javne agencije. Vendar bi se po svojih značilnostih med upravne takse, ki so prihodek proračuna, na primer lahko uvrščala letna plačila imetnikov odločb o dodelitvi radijskih frekvenc za uporabo dodeljenih radijskih frekvenc,⁹³ letna plačila imetnikov odločb o dodelitvi elementov oštevilčenja za uporabo dodeljenih elementov oštevilčenja⁹⁴ in letna plačila operaterjev javnih komunikacijskih omrežij oziroma izvajalcev javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev.⁹⁵

⁸⁹ V skladu s prvim odstavkom 43. člena ZJF (Ur. l. RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 101/13 in 96/15) so namenski prejemki proračuna donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, prihodki od okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, prihodki od prodaje ali zamenjave državnega oziroma občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz naslova zavarovanj. Namenski prihodki proračuna so določeni tudi v 21. členu Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (Ur. l. RS, št. 80/16).

⁹⁰ Glej Splošni del Proračuna Republike Slovenije za leto 2017 (Ur. l. RS, št. 96/15, 80/16).

⁹¹ Prav tam.

⁹² Drugi odstavek 183. člena ZZdr-2.

⁹³ Glej drugi odstavek 54. člena in prvi odstavek 60. člena ZEKom-1.

⁹⁴ Glej prvi odstavek 74. člena ZEKom-1.

⁹⁵ Glej prvi odstavek 7. člena ZEKom-1.

5.1.3. Vsebinske značilnosti plačil uporabnikov po ZJA

ZJA plačila uporabnikov poleg upravnih taks določa kot poglavitni vir financiranja javnih agencij.⁹⁶ Če javna agencija opravlja storitve za posameznike in pravne osebe proti plačilu, izda tarifo, s katero določi višino plačil za storitve, ki jih opravlja javna agencija.⁹⁷ Na podlagi te določbe lahko sklepamo, da je ZJA v osnovi plačila uporabnikov razumel kot zasebno dajatev, s katero bi **končni uporabniki** javni agenciji plačevali opravljanje **servisnih** upravnih nalog po tržnih cenah. Med taka plačila uporabnikov bi lahko na primer uvrstili druge prihodke Agencije za energijo, ATPV in AZN, ki jih agencije ustvarijo s svojim poslovanjem na trgu.⁹⁸

Vendar pa lahko ugotovimo, da je prvotni namen tega vira financiranja javnih agencij zbledel s sprejemanjem področnih zakonov, s katerimi so bile ustanovljene posamezne javne agencije. Področni zakoni so namreč predvideli, da se s plačili uporabnikov financirajo tudi **regulatorne in nadzorstvene** upravne naloge, ki jih plačujejo **izvajalci** posamezne regulirane tržne dejavnosti oziroma izvajalci posamezne javne službe. Plačila uporabnikov so tako dobila značilnosti upravnih taks oziroma pristojbin, s katerimi se financirajo skupni stroški delovanja javnih agencij. Kot sem že pojasnila, pa so upravne takse, ki jih zaračunavajo tudi javne regulatorne agencije, po svojih značilnostih postale davki.

5.1.4. Vsebinske značilnosti tarife po ZUT in področnih zakonih, ki urejajo posamezne javne agencije

Iz določb ZUT izhaja, da tarifa pomeni v denarju izraženo vrednost točk, ki so podlaga za zaračunavanje upravnih taks oziroma pristojbin. Tako se na primer v skladu z Zakonom o revidiranju (ZRev-2)⁹⁹ sredstva za izvajanje nalog Agencije za javni nadzor nad revidiranjem zagotovijo v državnem proračunu in s prihodki po tarifi.¹⁰⁰ Agencija za trg vrednostnih papirjev izda tarifo, v kateri določi višino taks in nadomestil za opravljanje nalog v njeni pristojnosti.¹⁰¹ V skladu z Zakonom o zavarovalništvu (ZZavar)¹⁰² Agencija za zavarovalni nadzor izda tarifo, v kateri določi višino taks in nadomestil za opravljanje nad-

⁹⁶ Alineja 1 prvega odstavka 4. člena ZJA.

⁹⁷ Prvi odstavek 40. člena ZJA.

⁹⁸ Alineja 2 prvega odstavka 400. člena EZ-1, 2. točka prvega odstavka 492. člena ZTFI in 2. alineja prvega odstavka 262. člena ZZav.

⁹⁹ Ur. l. RS, št. 65/08.

¹⁰⁰ Člen 30 ZRev-2.

¹⁰¹ Prvi odstavek 491. člena ZTFI.

¹⁰² Ur. l. RS, št. 93/15.

zora v njeni pristojnosti.¹⁰³ V skladu z Zakonom o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1)¹⁰⁴ Agencija za varstvo konkurence izda tarifo, v kateri določi višino plačil za storitve, ki jih opravlja agencija.¹⁰⁵ V skladu z Zakonom o letalstvu (ZLet)¹⁰⁶ Agencija za civilno letalstvo zaračunava pristojbine in plačila stroškov na podlagi tarife, ki jo izda agencija.¹⁰⁷

Tarife namenskih javnih dajatev javnih agencij so tako po svoji vsebini podobne davčnim stopnjam pri nenamenskih javnih dajatvah. Vendar pa se tarife od njih razlikujejo po tem, da so izražene v denarni vrednosti, saj odražajo stroške, ki jih ima javna agencija pri opravljanju svojih nalog. Po drugi strani so davčne stopnje določene v odstotkih, saj je že osnova za določanje nenamenskih javnih dajatev določena v denarni vrednosti glede na dohodek davčnih zavezancev (na primer dohodnina in davek od dohodka pravnih oseb). Formalno pa tarifa pomeni splošni akt, ki določi podroben izračun višine pristojbine na podlagi zakonskih meril.

5.1.5. Vsebinske značilnosti pristojbin in tarife iz Zakona o zdravilih

Ker pristojbine JAZMP plačujejo proizvajalci zdravil kot predlagatelji postopkov v pristojnosti JAZMP oziroma kot imetniki dovoljenj za promet z zdravili, s katerimi se financirajo stroški regulatornih in nadzorstvenih upravnih nalog, s katerimi se v javnem interesu na področju zdravja zagotavljajo kakovost, varnost in učinkovitost zdravil, pristojbine JAZMP iz 189. člena ZZdr-2 spadajo med namenske javne dajatve. Višina posamezne pristojbine je določena v Pravilniku-Z kot zmnožek vrednosti točke v višini pet evrov in števila točk.¹⁰⁸

ZZdr-2 v 190. členu uvaja še pojem tarife, ki na prvi pogled spominja na splošni akt, ki določi podroben izračun višine pristojbine, saj jo izdaja svet JAZMP. Ker pa po drugi strani iz določb Pravilnika-Z izhaja, da se višina pristojbin izračunava ločeno od tarife, bi tarifo lahko šteli tudi za samostojno dajatev, ki jo lahko JAZMP zaračunava hkrati s pristojbinami. ZZdr-2 namreč tarife nameinja za financiranje stroškov izvajanja strokovnih nalog in storitev s področja pristojnosti JAZMP, pristojbine pa za financiranje stroškov izvajanja upravnih nalog, ki so del javnega pooblastila JAZMP. Razlikovanje med tarifami in pristojbinami je bilo še bolj očitno v prejšnji zakonski ureditvi, saj je prej veljavni

¹⁰³ Prvi odstavek 511. člena ZZavar-1.

¹⁰⁴ Ur. l. RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 33/14 in 76/15.

¹⁰⁵ Prvi odstavek 13.a člena ZPOmK-1.

¹⁰⁶ Ur. l. RS, št. 81/10 – uradno prečiščeno besedilo.

¹⁰⁷ Četrty odstavek 179.m člena ZLet.

¹⁰⁸ Glej 2. člen Pravilnika-Z.

Zakon o zdravilih (ZZdr-1)¹⁰⁹ določal, da je zaračunavanje tarife povezano s stroški za strokovno svetovanje, ki se je opravilo pred začetkom postopka za pridobitev dovoljenja za promet na zahtevo stranke in je obsegalo usmeritve in nasvete glede priprave in strokovne vsebine vloge.¹¹⁰ Zato bi lahko šteli, da je bila tarifa zasnovana kot neke vrste zasebna dajatev v zameno za opravo določene storitve, ki ni bila zajeta v pristojnostih JAZMP.

Vendar pa analiza krovnega ZJA pokaže, da tudi plačila za strokovne storitve, ki jih opravlja JAZMP, ne more biti izvzeto iz primarnega vira financiranja javnih regulatornih agencij s pomočjo pristojbin, saj se javne regulatorne agencije vedno ustanovijo za opravljanje regulatornih nalog v javnem interesu na nekem določenem **strokovnem** področju.¹¹¹ Opisana posebna ureditev tarife JAZMP v ZZdr-2 zato odstopa od splošne ureditve tarif v ZUT in drugih področnih zakonih posameznih regulatornih javnih agencij, pri čemer razlogov za ta odstop v zakonodajnem gradivu ni mogoče najti.

5.2. Nespoštovanje načela zakonitosti pri predpisovanju namenskih javnih dajatev JAZMP

Ali je zakonodajalec pri predpisovanju namenskih javnih dajatev JAZMP spoštoval ustavno načelo zakonitosti, je treba presoditi glede na merila, ki jih je določilo Ustavno sodišče pri presoji zakonske ureditve določanja višine članarine v zbornici z obveznim članstvom.

5.2.1. Prvo merilo: Ali so merila za določitev višine namenskih javnih dajatev določena v zakonu?

V skladu z ustavnosodno presojo določanja članarin v zbornicah z obveznim članstvom 147. člen Ustave zahteva, da mora zakon opredeljevati merila za določitev višine namenske javne dajatve. Merila morajo biti določena tako, da je mogoče na njihovi osnovi neposredno izračunati višino namenske javne dajatve za posameznega zavezanca za plačilo dajatve. Ob predpostavki, da za namenske javne dajatve velja načelo specialne odplačnosti, lahko višino takih dajatev za posameznega zavezanca izračunamo, če poznamo obseg dejavnosti, ki se financirajo iz teh dajatev, ter kriterije, na podlagi katerih se breme plačila namenske javne dajatve porazdeli med zavezance za plačilo dajatve.

Kriteriji porazdelitve bremena za plačilo pristojbin JAZMP v svojem bistvu pomenijo kriterije, na podlagi katerih se določi osnova pri nenamenskih jav-

¹⁰⁹ Ur. l. RS, št. 31/06 in 45/08.

¹¹⁰ Člen 24 ZZdr-1.

¹¹¹ Prvi odstavek 2. člena ZJA.

nih dajatvah ali osnovi za plačilo članarine pri zbornicah. Zato morajo biti ti kriteriji določeni z zakonom in končnim uporabnikom oziroma izvajalcem posamezne regulirane tržne dejavnosti omogočati matematični izračun višine prispevka. Ker ZZdr-2 ne določa niti enega kriterija za določitev višine pristojbin JAZMP, ta zakonska ureditev ne zadosti ustavni zahtevi zakonitosti pri predpisovanju javnih dajatev iz 147. člena Ustave. Višina pristojbin JAZMP je urejena le v Pravilniku-Z, za katerega ZZdr-2 določa, da se uporablja le, če njegove določbe niso v nasprotju z zakonskimi določbami. Ni pa jasno, ali se Pravilnik-Z lahko uporablja, če so njegove določbe ob odsotnosti zakonske ureditve v nasprotju z določbami Ustave in če je že potekel rok za sprejem novega Pravilnika.¹¹²

Dosedanja ustavnosodna presoja ne daje odgovora na vprašanje, ali mora zakon določati tudi tarifo, ki je v vsebinskem smislu podobna davčni stopnji pri nenamenskih javnih dajatvah ali članarinski stopnji pri članarinah zborskih. Menim, da je odgovor na to vprašanje odvisen od tega, ali posamezna ureditev financiranja javne regulatorne agencije upošteva načelo specialne odplačnosti financiranja z namenskimi javnimi dajatvami in ali se to načelo formalno izraža s tem, da zakon določa obseg dejavnosti, ki se financirajo z namenskimi javnimi dajatvami. Če se namreč namenske javne dajatve lahko porabijo le za financiranje dejavnosti javne agencije, ni treba, da bi se tudi tarifa namenskih javnih dajatev določala v zakonu. Zadošča, da tarifo posameznih namenskih dajatev določijo sveti posameznih javnih regulatornih agencij na podlagi finančnega načrta in programa dela javne agencije. Čeprav je torej tarifa po vsebini podobna davčni stopnji pri nenamenskih javnih dajatvah, za katero 147. člen Ustave zahteva, da mora biti določena v zakonu, je pri tarifi ustavna zahteva glede zakonitosti njenega določanja blažja. Če torej tarifo JAZMP razumemo kot splošen akt, ki ob upoštevanju zakonskih meril podrobneje določa višino namenskih javnih dajatev, bi bila ureditev v 189. členu ZZdr-2, po katerem tarifo izdaja svet JAZMP, skladna s prvim merilom presoje skladnosti s 147. členom Ustave.

5.2.2. Drugo merilo: Ali je obseg dejavnosti JAZMP, ki se financira z javnimi namenskimi dajatvami, določen v zakonu?

Iz obravnavane ustavnosodne presoje tudi izhaja, da mora zakon določati obseg dejavnosti, ki se financira z namenskimi javnimi dajatvami, če država javni regulatorni agenciji za opravljanje tistega dela njene dejavnosti, ki ga opravlja

¹¹² Točka 14 tretjega odstavka 194. člena ZZdr-2 in prvi odstavek 194. člena ZZdr-2 v zvezi s tretjim odstavkom 183. člena ZZdr-2.

za izvajanje javnih pooblastil, zagotavlja dodatna sredstva neposredno iz proračuna.

V skladu s prvim odstavkom 183. člena ZZdr-2 se JAZMP financira iz pristojbin, sredstev iz proračuna Republike Slovenije, plačil za druge storitve in drugih prihodkov. Ker torej pri financiranju JAZMP ni uveljavljeno načelo izključnosti financiranja iz namenskih javnih dajatev, bi moral ZZdr-2 vsebinsko določati obseg dejavnosti, ki se financirajo iz pristojbin.

Glede tega prvi odstavek 189. člena ZZdr-2 določa, da predlagatelj plača pristojbine za stroške izvajanja upravnih nalog, ki so del javnega pooblastila in jih izvaja JAZMP, razen če zakon ne določa drugače. ZZdr-2 določa drugače v drugem odstavku 183. člena, kjer za izvajanje nalog in storitev na posameznih področjih pristojnosti JAZMP, kjer ZZdr-2 ali drugi predpisi Republike Slovenije oziroma Evropske unije ne dopuščajo zaračunavanja pristojbin, predvideva financiranje iz proračuna Republike Slovenije. ZZdr-2 pa ne določa vsebinskih meril, kdaj nacionalni oziroma evropski predpisi ne dopuščajo zaračunavanja pristojbin, saj določitev vrste in obsega nalog in programov JAZMP, ki se financirajo iz sredstev proračuna Republike Slovenije, prepušča ministroma, pristojnima za zdravje in za veterinarstvo.¹¹³

Prav tako iz ZZdr-2 ni jasno razvidna razmejitev med upravnimi nalogami, ki so del javnega pooblastila, za katere morajo predlagatelji plačevati pristojbine, in med strokovnimi nalogami in storitvami s področja pristojnosti JAZMP, za katere svet JAZMP izdaja tarifo, s katero določi višino plačil zanje. Zlasti pa je meja med upravnimi in strokovnimi nalogami na posameznih področjih pristojnosti JAZMP zabrisana v 182. členu ZZdr-2, saj pri večini področij iz pristojnosti JAZMP upravnih in strokovnih nalog ni mogoče razdružiti.¹¹⁴

Ureditev financiranja JAZMP v ZZdr-2 torej ne zadosti drugemu merilu presoje ustavne skladnosti, saj obseg dejavnosti, ki se financira iz pristojbin, po vsebini ni jasno razmejen od dejavnosti, ki se financirajo iz proračuna.

5.2.3. Tretje merilo: Ali je nadzor nad določanjem javnih namenskih dajatev JAZMP določen v zakonu?

Ureditev financiranja JAZMP v ZZdr-2 zadosti tretjemu merilu presoje ustavne skladnosti, saj zakon za veljavnost tarife in njenih sprememb zahteva so-

¹¹³ Tretji odstavek 183. člena ZZdr-2.

¹¹⁴ Prvi odstavek 182. člena ZZdr-2 na primer določa, da JAZMP opravlja (1) upravne in strokovne naloge na področju dovoljenj za promet z zdravili v nacionalnih in mednarodnih postopkih vrednotenja kakovosti, varnosti in učinkovitosti ter razmerja med koristjo in tveganjem pri uporabi zdravil; (2) upravne, strokovne in nadzorstvene naloge na področju kliničnih preskušanj zdravil; itd.

glasje ustanovitelja.¹¹⁵ Prav tako mora ustanovitelj soglašati s programom dela in finančnim načrtom JAZMP, ki ga sprejme svet JAZMP.¹¹⁶ Za revidiranje pravičnosti in smotrnosti poslovanja JAZMP je pristojno tudi Računsko sodišče.¹¹⁷

6. SKLEP IN PREDLOGI SPREMEMB PRI UREDITVI FINANCIRANJA JAZMP

Analiza ustavnih izhodišč, na katerih mora temeljiti zakonsko urejanje financiranja javnih agencij, po eni strani kaže, da je veljavna zakonska ureditev financiranja JAZMP v ZZdr-2, ki dopušča izvenproračunsko financiranje JAZMP, usklajena z ustavnim načelom uravnoteženosti proračunskega financiranja javne porabe, če ohrani izključno financiranje z lastnimi viri.

Po drugi strani pa zakonska ureditev v ZZdr-2 ne zagotavlja spoštovanja ustavnega načela zakonitosti pri predpisovanju pristojbin JAZMP, kar lahko zmanjšuje učinkovitost in gospodarnost delovanja JAZMP. To bi se lahko izboljšalo z naslednjima ukrepoma:

6.1. Dopolnitev ZZdr-2 z merili za določanje višine pristojbin

Ustrezna zakonska podlaga za predpisovanje pristojbin predlagateljev za vlaganje in vodenje postopkov pred JAZMP bi se lahko zagotovila z dopolnitvijo ZZdr-2, hkrati s pripravo novega Pravilnika. Konkretno bi lahko v 189. členu ZZdr-2 povzeli merila, ki jih že zdaj v praksi določa Pravilnik-Z. Pristojbine bi se tako lahko določale vsaj glede na višino stroškov za izvedbo posameznega postopka (registracija novega zdravila, spremljanje že registriranega zdravila na trgu) ter glede na prihodke ali vsaj vrsto predlagatelja (mala in srednja podjetja, neprofitne raziskovalne organizacije, velika farmacevtska podjetja). Prav tako bi se ustrezna zakonska podlaga morala vnesti tudi v ZMedPri.

6.2. Dopolnitev ZZdr-2 z opredelitvijo dejavnosti JAZMP, ki se financirajo s pristojbinami

ZZdr-2 bi lahko dopolnili z vsebinsko opredelitvijo nalog, ki se financirajo s pristojbinami. Hkrati bi lahko odpravili tudi izvršilno klavzulo v tretjem odstavku 183. člena ZZdr-2, ki določanje nalog in programov JAZMP, ki se fi-

¹¹⁵ Drugi odstavek 189. člena ZZdr-2.

¹¹⁶ Drugi odstavek 181. člena ZZdr-2.

¹¹⁷ Glej 20. člen Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1, Ur. l. RS, št. 11/01 in 109/12).

nancirajo iz sredstev proračuna Republike Slovenije, prepušča podzakonskim predpisom.

Literatura

British Library: English translation of Magna Carta (spletna izdaja), dosegljivo na <<http://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>> (18. 6. 2017).

Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke: Letno poročilo 2014, Ljubljana 2015.

Urad Vlade RS za komuniciranje: Vlada izdaja odločbo o predčasni razrešitvi Doroteje Novak Gosarič z mesta članice sveta Javne agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke. Sporočilo za javnost Ljubljana, 22. april 2015, dosegljivo na <http://www.vlada.si/delo_vlade/sporocila_za_javnost/sporocila_za_javnost/article/33_redna_seja_vlade_rs_52649/> (18. 6. 2017).

Milan Martin Cvikel, Petra Zemljič: Zakon o javnih financah s komentarjem. Bonex založba, Ljubljana 2005.

Charles Adams: For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization (Second Edition). Madison Books, Aurora 1993.

Assemblée nationale constituante: La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Pariz 1789.

Aleš Kobal: Pravna narava RTV naročnine (prispevka), v: Podjetje in delo, št. 1/2003, str. 136–137.

Dieter Birk: Kommentierung § 3 Abgabenordnung Kommentar, v: Hübschmann/Hepp/Spitaler: Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung (10. Auflage). Verlag Dr. Otto Schmidt. Köln 1995.

Rajko Pirnat: Nekatera vprašanja podelitve javnega pooblastila, v: Podjetje in delo, št. 6-7/2004, str. 1365–1369.

Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU: Slovar slovenskega knjižnega jezika (spletna izdaja). Založba ZRC, Ljubljana 2000.

Gregor Virant: Vrsta in značilnosti pravnih oseb: Gospodarske in poklicne zbornice, v: Podjetje in delo, št. 6-7/1999, str. 938–948.

Richard L. Doernberg: International taxation in a Nutshell, 9th Edition, Thomson Reuters, St. Paul 2012.