

**Opravična št.:**

U-I-94/94

ECLI:

ECLI:SI:USRS:1994:U.I.94.94

Akt:

Odlok o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin (Ur. list RS, št. 22/94), I. točka 276. referendumskega območja

Izrek:

1. b) Pobuda predsednika Sveta KS Ljubljana-Šentvid za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin kot celote se zavrne. 1. c) Vloga predsednika Skupščine Občine Ljubljana Šiška, naslovljena kot zahteva po oceni ustavnosti in zakonitosti Odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin, se zavrže. 2. Določbe Odloka v naslednjih točkah: - v točki 272 (Škofja Loka): za območje Frankovega naselja, Hafnerjevega naselja, Ljubljanske ceste in Kidričeve ceste, - v točki 265 (Zreče): za območje naselja Skomarje od hišne št. 53 naprej, - v točki 12 (Velika Dolina): za območje KS Jesenice na Dolenjskem, - v točki 127 (Razkrižje): za območje naselja Globoka, - v točki 21 (Črnomelj): za območje naselja Vranoviči, - v točki 130 (Metlika): za območja naselij Gradac, Klošter in Okljuka in - v točki 142 (Gornji Petrovci): za območje KS Šalovci) - v povezavi z določbo poglavja II niso v neskladju z Ustavo in zakonom, če se določba poglavja II razlaga tako, da se tudi v navedenih referendumskih območjih izvede glasovanje na način, da bo možno ugotoviti rezultate glasovanja za zgoraj navedene dele referendumskega območja. 3. Določbe Odloka v naslednjih točkah: - v točki 123 (Ljubljana): za območje KS Ljubljana-Šentvid, KS Guncleje-Male Vižmarje, KS Stanežiče-Medno in KS Vižmarje-Brod ter za območje KS Franc Ravbar, KS Črnuče-Gmajna, KS Rezke Dragar in KS Nadgorica-Ježa, - v točki 203 (Destričnik): za območje naselja Placar od hišne št. 33 do št. 72, - v točki 262 (Tepanje): za območje naselij Pobrež in Zgornje Grušovje - in - v točki 265 (Zreče): za območje Rogla - niso v neskladju z Ustavo in zakonom. 4. Pri izvrševanju te odločbe je treba na vseh območjih, navedenih v 2. točki tega izreka, na voliščih objaviti naslednji razglas: "Na območju ...(navedba območja) se bo na podlagi odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-94/94 z dne 23.5.1994 ugotavljal rezultat referendumskega glasovanja posebej, da ga bo Državni zbor pri oblikovanju novih občin lahko upošteval, kolikor bo to možno glede na ustavne in zakonske določbe o lokalni samoupravi in o oblikovanju novih občin. - Ustavno sodišče." 5. Za izvrševanje te odločbe morajo poskrbeti Republiška volilna komisija in druge pristojne volilne komisije.

Evidenčni stavek:

Določbe odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin, ki se nanašajo na posamezna referendumška območja, v povezavi z določbo poglavja II, niso v neskladju z ustavo in zakonom, če se določba citiranega poglavja razlaga tako, da se tudi v navedenih referendumskih območjih izvede glasovanje na način, da bo možno ugotoviti rezultate glasovanja za posamezen del referendumskega območja.

Ustavno sodišče s svojimi odločitvami ne more nadomestiti zakonodajalca pri iskanju in določanju najsmotrnejših načinov za uvajanje lokalne samouprave, temveč lahko njegove odločitve v primeru postopkov pred ustavnim sodiščem presoja izključno le z vidika skladnosti odločitev z ustavo in zakonom, ne pa tudi z ugotovitvijo njihove smotrnosti oz. primernosti.

Geslo:

Pojem naselja.

Oblikovanje referendumskih območij v zvezi z reformo lokalne samouprave.

Vežanost državnega zbora na voljo prizadetih prebivalcev.

Merila za oblikovanje referendumskih območij.

Narava odloka o določitvi referendumskih območij - izvedbeni akt k zakonu o referendumu za ustanovitev občin.

Kvalifikacija vloge krajevne skupnosti kot vlagatelja pred ustavnim sodiščem.

Nepriстойnost ustavnega sodišča za oceno primernosti.

Interpretacijska odločba ustavnega sodišča.

Odklonilno ločeno mnenje sodnika ustavnega sodišča.

Pravna podlaga:

Ustava, 2. odst. 139. čl.

Zakon o referendumu za ustanovitev občin (ZRUO), 8., 6., 5. čl.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), 13., 14., 16. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču RS (ZUstS), 1. odst. 21. čl. in 4. odst. 26. čl.

Zakon o imenovanju in evidentiranju naselij, ulic in stavb (ZIENUS).

Opomba:

K obravnavani zadeve so bile s sklepom ustavnega sodišča z dne 23/5-1994 pridružene zadeve U-I-96/94, U-I-97/94, U-I-107/94, U-I-108/94, U-I-109/94, U-I-110/94, U-I-111/94, U-I-112/94, U-I-113/94, U-I-114/94 in U-I-115/94 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

Dokument v PDF obliki:

[U-I-94-94.pdf](#)

[U-I-94-94_LM.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-94/94

23.5.1994

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti na seji dne 23.5.1994

o d l o č i l o :

1. a) Pobude Sveta KS Trata, Sveta in Skupščine KS Vitanje, predsednika Sveta KS Ljubljana-Šentvid, predsednika Sveta KS Jesenice na Dolenjskem, predsednikov Svetov KS Franc Ravbar, KS Črnuče-Gmajna, KS Rezke Dragar in KS Nadgorica-Ježa, Ivana Kokalja iz Škofje Loke, prebivalcev naselja Placar, Sveta KS Šalovci, iniciativnega odbora vasi Globoka in Janka Rožmana iz Globoke, Sveta KS Gradac ter Franca Pliberška iz Zgornjega Grušovja in Antona Juharta iz Pobreža za začetek postopka za oceno posameznih določb Odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 22/94) se sprejmejo.

1. b) Pobuda predsednika Sveta KS Ljubljana-Šentvid za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin kot celote se zavrne.

1. c) Vloga predsednika Skupščine Občine Ljubljana Šiška, naslovljena kot zahteva po oceni ustavnosti

in zakonitosti Odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin, se zavrže.

2. Določbe Odloka v naslednjih točkah:

- v točki 272 (Škofja Loka): za območje Frankovega naselja, Hafnerjevega naselja, Ljubljanske ceste in Kidričeve ceste na območju KS Trata,

- v točki 265 (Zreče): za območje naselja Skomarje od hišne št. 53 naprej,

- v točki 12 (Velika Dolina): za območje KS Jesenice na Dolenjskem,

- v točki 127 (Razkrižje): za območje naselja Globoka, - v točki 21 (Črnomelj): za območje naselja Vranoviči, - v točki 130 (Metlika): za območja naselij Gradac, Klošter in Okljuka in

- v točki 142 (Gornji Petrovci): za območje KS Šalovci) - v povezavi z določbo poglavja II niso v neskladju z Ustavo in zakonom, če se določba poglavja II razlaga tako, da se tudi v navedenih referendumskih območjih izvede glasovanje na način, da bo možno ugotoviti rezultate glasovanja za zgoraj navedene dele referendumskega območja.

3. Določbe Odloka v naslednjih točkah:

- v točki 123 (Ljubljana): za območje KS Ljubljana-Šentvid, KS Gunclje-Male Vižmarje, KS Stanežiče-Medno in KS Vižmarje-Brod ter za območje KS Franc Ravbar, KS Črnuče-Gmajna, KS Rezke Dragar in KS Nadgorica-Ježa,

- v točki 203 (Destrnik): za območje naselja Placar od hišne št. 33 do št. 72,

- v točki 262 (Tepanje): za območje naselij Pobrež in Zgornje Grušovje - in

- v točki 265 (Zreče): za območje Rogla - niso v neskladju z Ustavo in zakonom.

4. Pri izvrševanju te odločbe je treba na vseh območjih, navedenih v 2. točki tega izreka, na voliščih objaviti naslednji razglas: "Na območju ...(navedba območja) se bo na podlagi odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-94/94 z dne 23.5.1994 ugotavljal rezultat referendumskega glasovanja posebej, da ga bo Državni zbor pri oblikovanju novih občin lahko upošteval, kolikor bo to možno glede na ustavne in zakonske določbe o lokalni samoupravi in o oblikovanju novih občin. - Ustavno sodišče."

5. Za izvrševanje te odločbe morajo poskrbeti Republiška volilna komisija in druge pristojne volilne komisije.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. S to odločbo je bilo odločeno o naslednjih vlogah: - pobuda Sveta KS Trata za oceno ustavnosti in zakonitosti točke 276 Odloka - z dne 9.5.1994 (U-I-94/94),

- zahteva Sveta in skupščine KS Vitanje za oceno ustavnosti in zakonitosti točke 265 Odloka - z dne 9.5.1994 (U-I-96/94), - zahteva predsednika Sveta KS Ljubljana-Šentvid za oceno ustavnosti in zakonitosti točke 123 Odloka - z dne 9.5.1994 (U-I- 97/94),

- pobuda predsednika Sveta KS Jesenice na Dolenjskem za oceno ustavnosti in zakonitosti točke 12 Odloka - z dne 17.5.1994 (U-I- 107/94),

- pobuda predsednikov Svetov KS Franc Ravbar, KS Črnuče-Gmajna, KS Rezke Dragar in KS Nadgorica-Ježa za oceno ustavnosti in zakonitosti točke 123 Odloka - z dne 13.5.1994 (U-I-108/94), - pobuda Ivana Kokalja iz Škofje Loke za oceno ustavnosti in zakonitosti točk 276 in 272 Odloka - z dne 17.5.1994 (U-I-109/94),

- pobuda Alojza Anežla, pooblaščenega zastopnika prebivalcev naselja Placar, za oceno ustavnosti in zakonitosti točke 203 Odloka - z dne 16.5.1994 (U-I-110/94),

- zahteva Sveta KS Šalovci za presojo ustavnosti in zakonitosti točke 142 Odloka - z dne 18.5.1994 (U-I-111/94),

- pobuda iniciativnega odbora vasi Globoka in Janka Rožmana iz Globoke za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti točke 127 Odloka - z dne 20.5.1994 (U-I-112/94),

- vloga (ustavni spor) Sveta KS Gradac zoper točki 21 in 130 Odloka - z dne 21.5.1994 (U-I-113/94),

- zahteva predsednika Skupščine Občine Ljubljana-Šiška po oceni ustavnosti in zakonitosti točke 123 Odloka - z dne 20.5.1994 (U-I- 114/94) - in

- pritožba Antona Juharta iz Pobreža in Franca Pliberška iz Zgornjega Grušovja zoper točko 262 Odloka - z dne 23.5.1994 (U-I- 115/94).

Zaradi skupnega obravnavanja so bile vse te zadeve združene pod številko U-I-94/94.

2. Prve od navedenih vlog so bile še poslane v odgovor Državnemu zboru in v mnenje vladni Službi za reformo lokalne samouprave, zadnje tri pa zaradi nujnosti takojšnje odločitve ne več. Do odločanja je Ustavno sodišče prejelo mnenje Službe o pobudi Sveta KS Trata in o pobudi Sveta KS Vitanje.

B. - I.

1. Ustavno sodišče je navedene, različno naslovljene vloge glede na njihovo vsebino štelo za pobude. Zahteve po 7. alineji prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) bodo namreč lahko vlagali šele predstavniški organi novih, že po Ustavi ustanovljenih lokalnih skupnosti, kar sedanje krajevne skupnosti še niso. Njim oziroma njihovim predstavnikom pa je bilo vsekakor treba priznati pravni interes za vlaganje pobud, saj ima tak pravni interes vsak prebivalec na spornem območju. 2. Zahtevo predsednika Skupščine Občine Ljubljana Šiška je Ustavno sodišče zavrglo v skladu s 25. členom Zakona o Ustavnem sodišču, ker predsednik skupščine brez posebne odločitve občinske skupščine ni legitimiran za tako zahtevo v smislu 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču.

B. - II.

Pri odločanju je Ustavno sodišče izhajalo iz ugotovitev in stališč, navedenih pod točko B.II. v obrazložitvi odločbe št. U-I- 85/94 z dne 20.5.1994. Tega dela obrazložitve zato tu ne ponavlja, ker bo navedena odločba objavljena v Uradnem listu RS - udeležencem postopka pa bo kopija navedene odločbe poslana kot priloga k tej odločbi.

B. - III.

1. Svet KS Trata navaja, da so bili s točko 276 Odloka v nasprotju s predlogom zbora občanov na predlog predsednika občinske skupščine iz ref. območja Trata-Sorško polje izločeni Frankovo in Hafnerjevo naselje ter Ljubljanska in Kidričeva cesta - in vključeni v ref. območje 272 (Škofja Loka), s čimer pobudnik dejansko izpodbija točko 272 Odloka. Pobuda navaja, da sporno območje spada v KS Trata in da je bila zato njegova izločitev iz ref. območja v nasprotju s 3. in 4. členom ZRUO. Iz enakih razlogov tudi pobudnik Ivan Kokalj izpodbija navedeno točko Odloka, ker ne uvršča Hafnerjevega naselja v ref. območje za ustanovitev občine Trata-Sorško polje.

Zaradi nujnosti zadeve je Ustavno sodišče o njej odločilo, preden je dobilo odgovor Državnega zbora. Zaradi tega sicer ni bilo pojasnjeno vprašanje, ali Frankovo in Hafnerjevo naselje ter Ljubljanska in Kidričeva cesta res imajo status naselij, kot se navaja v pobudi, in kakšen je pomen v pobudi navedenega sklepa občinske skupščine o priključitvi Frankovega naselja k naselju Škofja Loka (pri čemer pa da je izostala priključitev Hafnerjevega naselja), vendar se je Ustavno sodišče odločilo kljub temu tudi v tem primeru odločiti analogno svojim odločitvam v prej navedenih primerih. Če bi bilo na podlagi takega ugotavljanja referendumskih izidov ugotovljeno, da so glasovalci na spornem območju zavrnilo vključitev tega območja v občino Škofja Loka, bi bilo treba dejansko stanje glede zgoraj omenjenih vprašanj dokončno ugotoviti takrat in ga upoštevati pri dokončnem zakonskem oblikovanju območij občin Škofja Loka in Trate-Sorško polje.

2. Svet in Skupščina KS Vitanje izpodbijata točko 265 Odloka, ker je bilo z njo v ref. območje Zreče vključeno celotno naselje Skomarje, čeprav se je to naselje že leta 1937 razdelilo na dva dela in spadajo hišne številke od 53 naprej že vseskozi v KS Vitanje.

Zaradi nujnosti zadeve je Ustavno sodišče o njej odločilo brez odgovora Državnega zbora. Ugotovilo je, da bi se sporno območje zarezovalo kot ozek klin v ozemlje krajevne skupnosti Vitanje vse do njenega središča (naselja Vitanje), če ne bi bilo del te krajevne skupnosti. Zato je odločilo, da je treba tudi v tem primeru z ustrezno interpretacijo omogočiti, da se izid glasovanja na tem spornem območju ugotavlja posebej (na posebnem volišču) in da se nato do sprejetja zakona o ustanovitvi občin razrešijo morebitna sporna vprašanja.

3. Predsednik Sveta KS Jesenice na Dolenjskem izpodbija točko 12 Odloka, s katero sta v skupno ref. območje Velika Dolina uvrščeni območji KS Velika Dolina in KS Jesenice na Dolenjskem, čeprav je bilo v prvotnem besedilu Odloka, objavljenem v časopisih, kjer sta bili obe območji določeni kot samostojni ref. območji, območje KS Velika Dolina označeno z oznako "11" kot območje, ki ne izpolnjuje vseh pogojev za samostojno občino, območje KS Jesenice na Dolenjskem pa ni imelo take oznake.

Pobuda zato zahteva izločitev območja KS Jesenice na Dolenjskem ponovno v samostojno ref. območje ali vsaj ločeno ugotavljanje izidov glasovanja. Zaradi nujnosti zadeve je Ustavno sodišče o njej odločilo brez odgovora DZ in sicer tako, da je z ustrezno interpretacijo Odloka treba tudi v tem primeru zagotoviti ločeno ugotavljanje izidov glasovanja.

4. Iniciativni odbor vasi Globoka v občini Ljutomer in Janko Rožman, občan naselja Globoka, izpodbijata 127. točko Odloka, po kateri je območje tega naselja vključeno v referendumsko območje Razkrižje. Zatrjujeta, da je večina krajanov s podpisi izrazila voljo, da se to naselje vključi v referendumsko območje Ljutomer. Trdita, da Globoka že od nekdaj gravitira k Ljutomeru, z Razkrižjem pa to naselje ni bilo nikoli povezano. K pobudi je dal mnenje predsednik Sveta Krajevne skupnosti Razkrižje.

Zatrjuje, da so bili ob podpisovanju izjav o vključitvi v območje Ljutomer krajanj Globoke zavedeni z napačnim prikazovanjem nekaterih dejstev.

Zaradi nujnosti zadeve Ustavno sodišče ni moglo čakati na odgovor Državnega zbora. Ustavno sodišče ugotavlja, da so tudi v tem primeru podani razlogi, da je treba posebej ugotavljati referendumsko voljo prebivalcev naselja Globoka. To voljo bo Državni zbor upošteval pri določanju območja občin v okvirih in na način, kot je to že obrazloženo za druge podobne primere v odločbi tega sodišča U-I-85/94 in na drugih mestih v tej odločbi.

5. Svet Krajevne skupnosti Gradac izpodbija točko 21 Odloka, ki vključuje v referendumsko območje za ustanovitev občine Črnomelj tudi naselje Vranoviči, in točko 130 Odloka, ki vključuje v referendumsko območje za ustanovitev občine Metlika naselja Gradac, Klošter in Okljuka, čeprav so prebivalci teh naselij na zborih izrazili voljo za ustanovitev samostojne občine. Zaradi nujnosti zadeve je Ustavno sodišče o pobudi odločilo, ne da bi poslalo pobudo v odgovor Državnemu zboru.

Odlok je v točkah 21 in 130 v skladu z Ustavo, kolikor bo omogočeno v naseljih Gradac, Klošter, Okljuka in Vranoviči ločeno ugotavljanje volje prebivalcev. Pri določanju območja občin z zakonom pa bo Državni zbor moral v primeru, če bi se prebivalci v teh naseljih opredelili proti vključitvi v občini Črnomelj oziroma Metlika, oceniti, ali bodo glede na število prebivalcev in druge okoliščine lahko samostojno urejali lokalne zadeve in ali torej izpolnjujejo ustavni pogoj za oblikovanje občine kot oblike lokalne samouprave.

6. Svet KS Šalovci izpodbija točko 142 Odloka, ker je bilo z njo območje te KS (naselji Šalovci in Dolenci) vključeno v ref. območje Gornji Petrovci kljub soglasnemu predlogu zborov občanov za oblikovanje samostojnega ref. območja. Po navedbah pobude območje KS Šalovci nesporno izpolnjuje večino pogojev iz 13. člena ZLS.

Zaradi nujnosti zadeve je Ustavno sodišče o njej odločilo brez odgovora Državnega zbora in sicer enako kot v analognem primeru Iške vasi, o katerem je bilo odločeno v odločbi št. 85/94 z dne 20.5.1994, torej tako, da tudi za naselji Šalovci in Dolenci velja določba poglavja II Odloka o načinu ugotavljanja rezultatov glasovanja. V pisnem odpravku izreka te odločbe, ki je bil udeležencem postopka poslan dne 24.5.1994, je prišlo do očitne pomote, ker je bila odločitev o točki 142 Odloka uvrščena v 3. točko izreka namesto v 2. točko izreka.

B. - IV.

1.a) Predsednik Sveta KS Ljubljana-Šentvid po pooblastilu predsednikov še treh KS (Guncleje-Male Vižmarje, Stanežiče-Medno in Vižmarje-Brod) izpodbija Odlok v celoti (zaradi postopkovne in vsebinske neustavnosti in nezakonitosti), podrejeno pa točko 123 Odloka, ker je območja navedenih KS kljub skoraj soglasnemu predlogu tamkajšnjih zborov občanov za oblikovanje samostojnega ref. območja Šentvid nad Ljubljano in kljub 87-odstotni potrditvi takega stališča na referendumu leta 1992 vključila v ref. območje za oblikovanje občine Ljubljana. V dopolnitvi pobude z dne 21.5.1994 poleg nadaljnje razčlenitve že prej podanih razlogov navaja, da je bilo naselje Šentvid priključeno k Ljubljani z odredbo Republiškega sekretarja za pravosodje in občno upravo z dne 19.12.1974, kar je po mnenju pobudnika v nasprotju z Ustavo (ukinitvev naselja z aktom upravne oblasti brez sodelovanja ljudi in proti njihovi volji). Naselje Šentvid naj torej ne bi bilo ukinjeno na legitimen način in zato po mnenju pobudnika še vedno obstaja. Predvsem pa pobudnik zavrača opredeljevanje ustavnega pojma naselja z geodetskimi termini in metodami in predlaga, da Ustavno sodišče ustavni pojem naselja interpretira neposredno na podlagi Ustave.

Izpodbijanje Odloka kot celote temelji po eni strani na stališču, da celoten koncept ne bi smel izhajati iz pojma naselja, češ da je ta pojem nedoločljiv (v nasprotju s pojmom krajevne skupnosti in katastrske občine) in da prebivalci naselja nimajo nobene možnosti, da bi svojo voljo izražali kot naselje, in po drugi strani na stališču, da je tudi volja ljudi kot drugi vogelni kamen projekta lokalne samouprave "prav tako nedoločljiva tako glede postopka, da se do nje pride, kot glede njene obličnosti" in češ da se je v dejanskem odvijanju teh postopkov volja ljudi izkazala le kot neobvezen pripomoček in kvečjemu indikator, nikakor pa ne kot temelj za urejanje lokalne samouprave. Po navedbi v dopolnitvi pobude nista bila na ustrezen način opredeljena niti pojem območja niti način ugotavljanja volje občanov, oziroma je bilo oboje prepuščeno improviziranemu razumevanju organov, tako da praviloma niso bila osnova za določitev ref. območij tista območja, ki so jih opredelili občani. Odlok po mnenju pobudnika prejudicira bodoče občine in ga je treba v celoti razveljaviti tudi zaradi hudih kršitev ustavnosti in zakonitosti postopka njegovega sprejemanja, zlasti zaradi zavajanja občanov (vključenost Šentvida kot samostojne občine v vladne "strokovne podlage"), neobveščanja Državnega zbora o relevantnih podatkih, nespoštovanja sklepa Državnega zbora o ločenem ugotavljanju izida za Šentvid, kar v Odlok potem ni bilo vključeno, in tudi, ker celoten postopek ni bil jasno definiran.

Ustavno sodišče ne soglaša s stališčem, da pojem naselja ni določljiv. Naselja so pravno določena na podlagi Zakona o imenovanju in evidentiranju naselij, ulic in stavb (Uradni list SRS, št. 5/80) - pri tem pa splošni pomisleki pobudnika o ustavnosti tega zakona ter o legalnosti aktov pri izvrševanju tega zakona niso predmet tega postopka. Poleg tega se je bil zakonodajalec pri koncipiranju reforme lokalne samouprave dolžan opreti prav na pojem naselja, saj Ustava v 139. členu določa, da območje občine obsega naselje ali več naselij. Možnost prebivalcev posameznega naselja znotraj krajevne skupnosti, da lahko sami skličejo svoj zbor in na njem sprejmejo svoje stališče, je posebej določena v 4. členu ZRUO. Prav tako ne držijo navedbe pobudnika, da volja ljudi v tem postopku ni določljiva in da tudi ni bila upoštevana. O nekaterih primerih, kjer ni bila upoštevana, je že odločilo Ustavno sodišče s to odločbo, navedeno trditev pobudnika pa izpodbija tudi dejstvo, da pobudniki ali predlagatelji v nekaterih drugih zadevah izpodbijajo Odlok prav zato, ker je po njihovem mnenju zakonodajalec odločal samo na podlagi izražene volje ljudi, ne da bi upošteval druge ustavne in zakonske kriterije za oblikovanje občin. Iz navedenih razlogov pobude za razveljavitev Odloka v celoti ni bilo mogoče sprejeti (točka 1.b izreka te odločbe).

Konkretno v zvezi s spornim območjem pa pobuda navaja, da so na podlagi uradnih pripomb in stališča Državnega zbora, da je znotraj naselja možno oblikovati samostojno ref. območje le, če je sprožen postopek za združitev takega naselja, oni tak postopek tudi sprožili, da pa je bilo to (in še marsikaj)

Državnemu zboru zamolčano in da je ta o spornem vprašanju odločal samo na podlagi "suhoparnega stališča, da zahteva teh krajanov krši načelo o nedeljivosti naselij". Pobuda zatrjuje, da tudi ni jasno, "kdaj in če sploh je bilo naselje Šentvid ukinjeno". Navaja tudi, da je Državni zbor za primer občine Šentvid sprejel poseben sklep o uvedbi posebnega volišča na tem območju, da pa je pri oblikovanju čistopisa Odloka to izpadlo in da je Odlok sporen tudi iz tega razloga.

Resničnost teh navedb zaradi nujnosti hitre odločitve ni mogla biti preverjena, vendar za odločitev Ustavnega sodišča tudi ni bistvena. Splošno znano je, da je nekdanje naselje Šentvid (od leta 1974) del enotnega naselja Ljubljane. Prebivalci enega ali več naselij pa imajo po Ustavi in po Zakonu o referendumu za ustanovitev novih občin pravico, da oblikujejo predlog za oblikovanje referendumskega območja navadne (3. člen) in mestne (5. člen) občine. V koliziji interesov, ki so nastali v konkretnem primeru, je Ustavno sodišče moralo upoštevati dejstvo, da je Šentvid del mesta

Ljubljana. Za Ljubljano pa je že z 10. členom Ustave določeno, da je Ljubljana mesto oziroma glavno mesto Slovenije. V primeru Šentvida ni uporabljiva niti izjemna možnost, ki jo daje 4. člen Zakona o referendumu za ustanovitev občin, po kateri lahko prebivalci posameznega naselja znotraj krajevne skupnosti skličejo svoj zbor in sprejmejo predlog, da oblikujejo svoje referendumsko območje ali skupaj z naselji sosednjih krajevnih skupnosti, ker Šentvid ni naselje, ki je temelj za oblikovanje takega predloga. To pa pomeni, da krajevne skupnosti na območju enotnega mestnega naselja Ljubljane ne morejo oblikovati predlogov za oblikovanje referendumskega območja za ustanovitev svoje občine. Ustavno sodišče pa v tem postopku ni ocenjevalo akta, v katerem je bilo do leta 1974 samostojno naselje Šentvid priključeno k Ljubljani. 1.b) Predsedniki svetov KS Franc Ravbar, KS Črnuče Gmajna, KS Rezke Dragar in KS Nadgorica Ježa pa v svoji pobudi navajajo, da so 9.3. 1994 na skupnem zboru občanov sprejeli sklep o določitvi skupnega referendumskega območja za ustanovitev samostojne občine. Državni zbor že v predlogu odloka o določitvi referendumskih območij ni upošteval tega sklepa, zaradi česar so pobudniki vložili ugovor. Iz objavljenega odloka o referendumskih območjih za ustanovitev občin pa je razvidno, da ugovor ni bil upoštevan. Pobudniki menijo, da jim s tem ni bila zagotovljena ustavna pravica do izražanja lastne volje, tako kot je to zagotovljeno z 9. in 139. členom Ustave. Predlagajo, da Ustavno sodišče oceni skladnost točke 123 z ustavnimi določbami. Zaradi nujnosti zadeve je Ustavno sodišče o njej odločilo, preden je dobilo odgovor Državnega zbora.

Glede na to, da so prizadete KS sprejele sklep o oblikovanju samostojnega referendumskega območja, katerega del je tudi nekdanje naselje Črnuče, ki je bilo kot samostojno naselje ukinjeno in priključeno k Ljubljani, veljajo za odločitev o pobudi teh KS enaki razlogi, kot jih je sodišče navedlo v zvezi z odočitvijo o pobudi predsednika Sveta KS Ljubljana-Šentvid. 2. Prebivalci dela naselja Placar izpodbijajo točko 203 Odloka, ker je bilo z njo vključeno celotno naselje Placar v ref. območje Destrnik. Poudarjajo, da hišne številke od 33 do 72 gravitirajo v območje Ptuja in predlagajo vključitev tega dela naselja v ref. območje Ptuj.

Zaradi nujnosti zadeve je Ustavno sodišče o njej odločilo brez odgovora Državnega zbora. Pobuda ni utemeljena, kajti po določbi 139. člena Ustave obsega območje občine naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi interesi prebivalcev. Delitev naselja v dve ref. območji bi bila možna le v izjemnih primerih, na primer takrat, kadar je naselje že doslej ležalo na območju dveh krajevnih skupnosti.

3. Anton Juhart iz Pobreža in Franc Pliberšek iz Zgornjega Grušovja v imenu skupine občanov iz teh dveh naselij izpodbijata točko 262 Odloka (Tepanje), ker sta bili z njo omenjeni naselji uvrščeni v referendumsko območje Tepanje in ne v referendumsko območje Oplotnica, za kar se je s podpisami opredelilo večje število prebivalcev kot na zborih občanov za referendumsko območje Tepanje. Pobuda navaja tudi, da je volilna komisija kljub temu, da je Odlok za ti dve naselji določil, da je treba zanj posebej ugotoviti rezultat glasovanja, kršila te določbe in določila skupno volišče za obe naselji skupaj in to v Tepanju, ne na običajnih voliščih.

Zaradi nujnosti zadeve je Ustavno sodišče o njej odločilo brez odgovora Državnega zbora. Ker sta v točki 262 Odloka omenjeni naselji že označeni z zvezdico, to po določbi poglavja II Odloka pomeni, da je s tem ločeno ugotavljanje izida za ti dve naselji zagotovljeno in to za vsako posebej. Republiška volilna komisija in volilna komisija referendumskega območja sta dolžni zagotoviti za vsako od teh dveh naselij posebno volišče in to v samem naselju. 4. Svet in Skupščina KS Vitanje izpodbijata točko 265 Odloka zaradi vključitve nenaseljenega območja Rogla, povsem obkroženega od naselja Hudinja, ki je v skladu z voljo prebivalstva vključeno v referendumsko območje Vitanje, v referendumsko območje Zreče. Zaradi nujnosti zadeve je Ustavno sodišče o tej pobudi odločilo, preden je prejelo odgovor Državnega zbora. Prejelo pa je stališče vladne Službe za reformo lokalne samouprave in opravilo razgovor s predstavnikom KS Vitanje.

Ustavno sodišče po tako izpeljanem postopku ni moglo ugotoviti, ali je Rogla naselje ali ne. Glede na naravo tega "naselja" in navedbe udeležencev, kako so se tam naselili oziroma prijavili svoja bivališča tamkajšnji prebivalci, se sodišče ni odločilo za rešitev, po kateri bi se volja prebivalcev na območju Rogle ugotavljala posebej. Tudi v primeru, da ne gre za naselje, pa točke 265 Odloka, s katero je določeno območje Zreč, ni treba spreminjati: v tem primeru je navedbo Rogle med naselji, ki tvorijo to referendumsko območje, mogoče razumeti le kot način določitve meja bodoče občine. Skladno z določbo četrtega odstavka 14. člena zakona o lokalni samoupravi lahko Državni zbor izjemoma določi območje občine tudi tako, da meje občine sekajo meje katastrskih občin in krajevnih skupnosti. Glede na to, da gre za izjemo, bo moral Državni zbor pred določitvijo območij občine Zreče in občine Vitanje vprašanje spornega ozemlja, ki je sedaj v Odloku navedeno kot območje naselja Rogla, ponovno proučiti in imeti za odločitev, s katero bo eventualno sekal meje obstoječih katastrskih občin oziroma krajevnih skupnosti, utemeljene razloge.

B. - V.

Peto in šesto točko izreka te odločbe je Ustavno sodišče sprejelo na podlagi določbe drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču, po kateri Ustavno sodišče določi, če je to potrebno, kateri organ mora izvršiti odločbo in na kakšen način.

C.

To odločbo je Ustavno sodišče sprejelo na podlagi prvega odstavka 21. člena in četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločba je bila sprejeta v točki 1.a izreka soglasno, v drugih točkah pa s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Krivic, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k
dr. Tone Jerovšek

Odklonilno ločeno mnenje sodnika Krivica

Razen v točki 1.a izreka sem glasoval proti tej odločbi, ker bi bilo po mojem mnenju treba odpraviti Odlok kot celoto. V tem ločenem mnenju v I. delu prikazujem razloge, ki so me privedli do takega radikalnega stališča, v II. delu pa prikazujem, kako naj bi se taka radikalna odločitev glasila in kako naj bi bila obrazložena.

I.

1. Dne 20.5.1994 sem glasoval pri odločbi št. U-I-85/94 za ohranitev veljavnosti Odloka, kolikor je to možno, pri odločbi U- I-90/94 pa proti razveljavitvi koprskega referendumskega območja - oboje na podlagi stališča, da sta Ustava in zakon presojo o tem, kako velike občine izpolnjujejo pogoj "naselij, povezanih s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev", skoraj v celoti prepustila tem prebivalcem samim, torej njihovi subjektivni presoji. Na tej podlagi je bilo možno dne 20.5.1994 od 19 do takrat dobljenih vlog rešiti 11, odločitev o ostalih pa je bila odložena za nekaj dni.

Zaradi bližajočega se dne referendumskega glasovanja (29. maj) je bilo takrat nujno razglasiti izrek

odločbe takoj, še brez obrazložitve - pri sprejemanju obrazložitve pa se je pokazalo, da je moje, zgoraj prikazano izhodišče za presojo teh spornih primerov ostalo povsem osamljeno in da temelji odločba št. U-I- 85/94 na bistveno drugačni, z mojo nezdržljivi obrazložitvi (kar bom glede tiste odločbe izrazil v svojem pritrilnem ločenem mnenju, s katerim pritrjujem izreku in odklanjam obrazložitev, glede odločbe o Kopru pa sem isto že izrazil v svojem odklonilnem ločenem mnenju z dne 23.5.1994). Na enaki obrazložitvi temelji seveda tudi ta odločba (U-I-94/94), kjer sem prav tako kot pri Kopru glasoval proti.

Pri reševanju preostalih vlog, ki še niso bile rešene dne 20.5.1994, se je namreč pokazalo, da jih na podlagi mojega takratnega izhodišča (ohraniti Odlok, kolikor ne prejudicira bodočih občin, in kolikor so njegove kršitve zakonitosti kasneje še popravljive, ker je zakonodajalec vezan na referendumске izide) zaradi neizdelanosti koncepta reforme ni več mogoče dosledno reševati, ne da bi posamezne rešitve prišle med seboj v protislovje. Tudi odločitev, ki je bila sprejeta na podlagi bistveno drugačnega izhodišča od mojega (tako močna ublažitev zakonodajalčeve vezanosti na referendumске izide, da se z njo ne morem strinjati), je v nekaterih pomembnih točkah znotraj sebe in v razmerju do drugih dveh odločb delno nedosledna oziroma protislovna (ali se naselja smejo deliti ali ne, ali se kriteriji za formiranje bodočih mestnih občin v tej fazi postopka že upoštevajo ali ne itd.).

2. Predvsem pa je bila med zadevami, ki jih je bilo treba rešiti s to odločbo, tudi vloga predsednika Sveta KS Ljubljana-Šentvid, ki ne izpodbija samo točke 123 Odloka, s katero je bil Šentvid vključen v ref. območje Ljubljana, ampak celo primarno izpodbija Odlok kot celoto in predlaga njegovo razveljavitev. Nisem se strinjal z odločitvijo, s katero je bila v tem delu ta pobuda zavrnjena kot očitno neutemeljena. Tudi če bi je sodišče ne štelo za očitno utemeljeno, kot jo štejem sam, bi jo moralo vsaj sprejeti in potem z meritorno odločbo odločiti o njeni utemeljenosti.

3. Ali je utemeljena podrejena zahteva Šentvida, da se razveljavi točka 123 Odloka, je drugo vprašanje. Po mojem in večinskem stališču bi tu prišla v poštev kvečjemu interpretacijska odločba, po kateri bi se izid tudi tu za sporno območje Šentvida ugotavljal posebej. Večinska odločba je tudi to možnost zavrnila, kar bi se lahko opiralo po eni strani na argument nedeljivosti naselij in po drugi strani na argument nujne vključenosti obmestnih območij v mestno občino. Toda hkrati je odločba Frankovemu naselju kot predmestju Škofje Loke, formalno prav tako vključenemu v naselje Škofja Loka, dovolila ločeno ugotavljanje izida glasovanja, Šentvidu pa ga ni dovolila. Solkanu, ki je, čeprav naselje, po statutu občine Nova Gorica izrecno določen (skupaj s Šempetrom, Kromberkom itd.) kot del mesta Nova Gorica, je Ustavno sodišče dopustilo celo lastno referendumsko območje, Šentvidu pa niti ločenega ugotavljanja izida glasovanja ni dopustilo. S tem ne trdim, da za sprejete odločitve Ustavnega sodišča v teh primerih ni nobenih argumentov - trdim pa, da so preveč nezanesljivi in eden z drugim v opreki, da bi bilo v teh zapletenih primerih (npr. Nova Gorica - Škofja Loka - Šentvid) na podlagi obstoječih skupnih izhodišč za oblikovanje novih občin možno sprejeti kakršnokoli odločitev, ki ne bi bila v neskladju z drugimi odločitvami v analognih primerih. To je prvi argument, ki me je pripeljal do stališča, da bi bilo treba odpraviti Odlok v celoti in zahtevati od zakonodajalca, da s korekturo zakonov in Odloka vzpostavi jasen koncept oblikovanja novih občin ter jasne kriterije in tudi jasen postopek za to. Pri ocenjevanju izpolnjenosti morebitnih podrobnejših kriterijev bi potem Ustavno sodišče - po vzoru na ustaljeno tujo prakso - lahko priznalo zakonodajalcu dokaj širok prostor ustavnopravno nevezanega samostojnega odločanja, rigorozneje pa bi lahko interveniralo zlasti v primerih očitnega nasprotja z izhodišči koncepta ali hujših kršitev postopka.

Drugi argument za to je bila utemeljenost razlogov, s katerimi je Šentvid zahteval razveljavitev Odloka v celoti. Naj povzamem glavne:

- Izhodišča ("vogalni kamni") projekta reforme niso bili zakonsko opredeljeni. Najprej, kaj je "območje"

(čl. 139/3 Ustave: "volja prebivalcev na določenem območju"). S pojmi KS in k.o. bi bilo to določljivo (njihove meje so določene), s pojmom naselja to ni določljivo /najočitnejša potrditev te teze Šentvida je primer Rogle, obravnavan v tej odločbi - op.M.K./.

Drugo izhodišče (volja ljudi) je bil le neobvezen pripomoček in kvečjemu indikator, nikakor pa ne temelj za urejanje lokalne samouprave. Zaradi neopredeljenosti je bilo oboje prepuščeno improviziranemu razumevanju organov.

- Ustavnega pojma naselje ni mogoče opredeljevati s pomočjo zakona iz leta 1980, ki ureja imenovanje in evidentiranje naselij, ulic in stavb - izključno z vidika geodetskih potreb, ne pa zaradi izvajanja lokalne samouprave. Ustavno sodišče naj bi mimo tega (torej direktno iz Ustave) interpretiralo pojem naselja.

- Ob tako neopredeljenih izhodiščih je Odlok konstitutivna podlaga za oblikovanje občin, njegovih odločitev kasneje ne bo več mogoče popraviti.

- V postopku se Državni zbor ni opredelil do posamičnih zahtev, ampak je le formalno potrjeval stališča vladne službe in komisije za lokalno samoupravo.

Tretji argument, ki me je prepričal v nujnost odprave Odloka kot celote, je bila javna kritika neizdelanega koncepta reforme, še zlasti članek Mihe Jazbinška v Delu dne 21.5.1994. S to kritiko soglašam v sklepu, da tolikšna razdrobljenost občin, v kakršno neizdelanost koncepta očitno vodi, onemogoča uresničitev ustavne zamisli lokalne samouprave na prvi in na drugi stopnji (obrazložitev glej v nadaljevanju) in je zato torej protiustavna. 4. Ker je izpodbijani Odlok le izvedbeni akt, njegove bistvene slabosti izvirajo iz neizdelanosti koncepta oziroma kriterijev v zakonu, zato bi bilo treba ugotoviti tudi neustavnost take zakonske ureditve in zahtevati od zakonodajalca, da jo nemudoma uskladi z ustavo, tako da bi bilo kljub temu možno reformo izpeljati do konca leta.

V že nastali časovni stiski je taka naloga videti na prvi pogled neizvedljiva. Mislim pa, da bo nadaljnje izvajanje nepopravljenega koncepta povzročalo toliko zapletov, ki bi se jim z dvema mesecema za naknadno izdelavo jasnejšega koncepta in kriterijev lahko izognili (nujno ponavljanje referendumov v nejasnih primerih - če pa DZ na izide referendumov dejansko ne bo vezan, ampak le načelno, kar po mojem sledi iz te odločbe, pa obilica sporov, tudi ustavnih, po sprejetju zakona), da bi po dveh mesecih, ko bi to opravili, proces lahko stekel gladko, brez zastojev (referendume bi se dalo ob jasnejših kriterijih in ob ustrezni spremembi 14. člena ZLS koncipirati tako, da bi zakonodajalcu v vsakem primeru dajali podlago za takojšnjo zakonsko ustanovitev vseh občin), predvsem pa ob trdnem prepričanju ljudi, da sodelujejo v nekem smiselnem početju, kar bi najbrž dalo tudi plodnejše rezultate. Junija bi bilo možno sprejeti jasen koncept, kakšne občine hočemo, in temu ustrezne zakonske kriterije ter potrebne korekture 14. člena ZLS, nato bi na tej podlagi julija sprejeli nov Odlok, septembra izvedli referendume, oktobra sprejeli zakon o ustanovitvi občin in decembra izvedli volitve (če malo kasneje, bi pa za mesec ali dva pač moral poseben zakon urediti način vodenja nujnih tekočih zadev v novih občinah, dokler funkcij ne bi prevzeli novoizvoljeni župani in občinski sveti).

II.

Izrek odločbe o odpravi Odloka v celoti naj bi se glasil:

1. Odlok o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin in Odlok o razpisu referenduma za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 22/94) se odpravi.

2. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93) ni v skladu z Ustavo, kolikor ne določa takih pogojev za ustanovitev novih občin, ki bi omogočali ustanovitev občin, sposobnih uresničevanja svoje ustavne funkcije iz 140. člena Ustave (samostojnega urejanja lokalnih zadev) na območju, povezanem s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev (139. člen Ustave), in takih pogojev in postopka za ustanovitev mestnih občin, da bi te lahko uspešno uresničevale svojo ustavno funkcijo in da bi bile lahko ustanovljene hkrati z ustanovitvijo drugih občin.

3. Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 5/94) ni v skladu z Ustavo, kolikor odločitev Državnega zbora o ustanovitvi prvih novih občin v primerih nasprotujočih si referendumskih odločitev pretogo veže na izid referenduma in s tem onemogoča dosledno spoštovanje ustavnih in zakonskih kriterijev za ustanavljanje občin in tudi uvedbo lokalne samouprave v roku, ki ga omogoča Ustavni zakon za izvedbo ustave.

4. Državni zbor je ugotovljeno neustavnost zakonov iz 2. in 3. točke izreka dolžan odpraviti v najkrajšem možnem času, ki bo omogočal ustanovitev novih občin, vključno z mestnimi, v roku, ki ga omogoča Ustavni zakon za izvedbo Ustave.

Nosilni razlogi obrazložitve:

Dne 20.5.1994 je Ustavno sodišče z dvema odločbama odločilo o enajstih vlogah za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka, ki so bile takrat že zrele za odločitev, o preostalih osmih vlogah pa je odločalo nekaj dni kasneje. Pri odločanju o teh osmih vlogah so se pokazali ustavnopravni problemi, ki znotraj danega ustavnega in zakonskega okvira niso bili več rešljivi. Ustavno sodišče je prvotno hotelo ohraniti izpodbijani Odlok v največji možni meri v veljavi, da s tem ne bi zavrlo uvajanja novih občin v predvidenih rokih, toda ob reševanju preostalih vlog se je pokazalo, da ohranitev veljavnosti Odloka žal ni možna, da pa je kljub temu z ustreznimi spremembami zakonov in Odloka na podlagi te odločbe možno proces izpeljati v roku, ki ga dopušča Ustavni zakon za izvedbo Ustave.

Odlok je bilo potrebno v celoti odpraviti tudi zato, ker je zaradi preohlapnih zakonskih kriterijev za oblikovanje občin prišlo v postopku oblikovanja Odloka do vrste kršitev zakonskih določb o tem postopku, predvsem pa zato, ker je tudi brez takih kršitev postopka zaradi že omenjene ohlapnosti zakonskih kriterijev prišlo do oblikovanja referendumskih območij, iz katerih bo na podlagi referendumskih izidov nastalo mnogo preveliko število občin. Ustavno sodišče sicer ni pristojno samo določati kriterijev za oblikovanje občin, toda če pomanjkanje koncepta oziroma kriterijev pripelje do oblikovanja občin, ki očitno ne bodo sposobne uresničevanja svoje ustavne funkcije iz 140. člena Ustave (samostojnega urejanja lokalnih zadev) na območju, povezanem s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev (139. člen Ustave), potem tu ne gre več za vprašanje primernosti takega ali drugačnega izbranega koncepta in uspešnosti njegovega uresničevanja, ampak za vprašanje spoštovanja ustavne koncepcije lokalne samouprave in spoštovanje smisla ustavnih določb o funkcijah občin in še posebej tudi mestnih občin.

Določbo 141. člena Ustave, da lahko mesto dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine (torej določbo, ki je sama nekoliko nejasna, kolikor določa, da status mestne občine lahko dobi mesto, kar ne označuje nikakršnega pravnega subjekta), bi bilo prav zato treba z zakonom konkretizirati tako, da bi bilo po eni strani jasno, kakšne občine ali morda tudi samo deli občin se bodo po prvi vzpostavitvi ustavnega koncepta lokalne samouprave kasneje lahko potegovali za status mestne občine, po drugi strani pa bi bilo - ločeno od prejšnjega vprašanja - treba jasno določiti, pod kakšnimi pogoji se že ob prvem oblikovanju novih občin nekatere od njih oblikujejo kot mestne občine. Ker niti v ZLS niti v ZRUO to vprašanje ni bilo jasno rešeno, je v procesu nastajanja prvih občin prišlo

prav v zvezi z oblikovanjem občin, ki se nameravajo kasneje potegovati za status mestne občine, do zapletov, ki naj bi jih na podlagi vloženih pobud reševalo Ustavno sodišče - pokazalo pa se je, da konsistentno reševanje takih sporov kot sporov o ustavnosti in zakonitosti določenih rešitev na podlagi obstoječe pomanjkljive zakonske izpeljave ustavnih načel ni možno.

Nastali spori v zvezi z oblikovanjem drugih, navadnih občin bi sicer bili rešljivi, toda z reševanjem teh sporov bi Ustavno sodišče pristalo na svojo udeležbo pri nastajanju koncepta novih občin, ki z ustavno zamisljivo lokalne samouprave ni združljiv, prav tako pa ni združljiv tudi z načeli pravne države, v kateri morajo na podlagi jasnih zakonskih meril biti vzpostavljeni subjekti lokalne samouprave, ki bodo sposobni samostojnega življenja in uspešnega opravljanja svojih ustavnih nalog. Če naj bi sedaj nastalo okrog 60 občin brez popolne osnovne šole, čez 200 občin brez ambulante itd., čez 100 občin z manj kot 2000 prebivalci ali čez 200 občin z manj kot 3000 prebivalci, je očitno, da v Sloveniji, razdrobljeni na okrog 340 takih občin, lokalna samouprava niti na svoji obvezni, prvi stopnji (v občini) ne bo mogla izpolnjevati svoje ustavne funkcije, še večja pa bo ob taki razdrobljenosti nevarnost, da ne bo moglo priti do soglasja vseh prostorsko povezanih občin o povezavi v ustrezne širše lokalne skupnosti, s čimer pa bo ogroženo tudi opravljanje ustavne funkcije iz 143. člena Ustave, namreč urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena. Kot je Ustavno sodišče upoštevalo 143. člen Ustave v svoji odločbi o Kopru, ko naj bi bil njegov smisel ogrožen zaradi prevelike občine, tako - in še bolj - ga mora upoštevati tudi tu, ko bi bil njegov smisel lahko ogrožen zaradi prevelikega števila premajhnih občin.

Do neke mere pa je možno šteti, da je Odlok v neskladju celo z obstoječo zakonsko ureditvijo, saj bi po 8. členu ZRUO Odlok moral "upoštevati območja in povezanost naselij" (tudi povezanost glede osnovnega šolstva, zdravstvenega varstva itd.), kar je bilo očitno zanemarjeno - seveda predvsem zaradi preohlapne zakonske določbe 13. člena ZLS, po kateri je možna tudi občina brez osnovne šole, ambulante, trgovine, civilne zaščite itd.

- - -

Na koncu te navedbe nosilnih razlogov za predlagano odločitev (ki ni bila sprejeta), je treba na kratko navesti še razloge proti pojmovanju, da z zakonom sploh ni mogoče določati nikakršnih kriterijev za ustanavljanje občin, češ da je to po Ustavi izključno stvar prizadetih ljudi in da se država v to sploh ne sme na noben način vmešavati. Tako stališče bi seveda pomenilo, da sme država predpisati le postopek ustanavljanja občin, ki naj bi temeljil na striktnem spoštovanju volje prebivalcev - morda bi smela država (bolj v vlogi nekakšne arbitraže) odločiti oziroma razsoditi le tam, kjer zaradi medsebojnega nasprotja referendumskih izidov dosledno spoštovanje referendumsko izražene volje ne bi bilo možno.

Stališče o ustavni nedopustnosti zakonskega določanja kriterijev za ustanavljanje občin se včasih utemeljuje s trditvijo, da Ustava prav s tem namenom le pri mestni občini (v 141. členu) določa, da pogoje za pridobitev statusa mestne občine določa zakon, medtem ko da pri "navadni" občini (v 139. členu) kaj takega ni določeno.

Toda brž ko zakonodajalec pri tem ni striktno vezan na voljo prebivalstva - in Ustava vendarle govori o "referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev", in ne o tem, da bi se občina morala ustanoviti "v skladu" s tako izraženo voljo prebivalcev ali "na podlagi" nje in podobno - lahko od izražene volje odstopa (in to ne le po referendumih, ampak še zlasti na začetku procesa, ko oblikuje referendumsko območja) samo na podlagi nekkih kriterijev, nekega koncepta. Brez tega bi bilo tako zakonodajalčevo odločanje samovoljno in torej ustavno nedopustno. Za pravno državo je torej nujno, da oblikovanje tako pomembne sestavine njene ustavne ureditve poteka na podlagi koncepta in kriterijev, ki so vsaj

okvirno določeni v zakonu.

Sodnik
Matevž Krivic

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

občinski predpis

Vlagatelj:

Svet Krajevne skupnosti Trata občina Škofja Loka

Datum vloge:

9. 5. 1994

Datum odločitve:

23. 5. 1994

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev - ni v neskladju z Ustavo/zakonom

Objava:

Ur. list RS, št. 30/94 in OdlUS III, 59

Dokument:

US17043