

**Opravična št.:**

U-I-183/94

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:1994:U.I.183.94

**Akt:**

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Ur. list RS, št. 60/94) (ZUODNO), 2. in 3. čl.

**Izrek:**

1. Člena 2 in 3 Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij sta iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te odločbe, v neskladju z Ustavo. 2. Državni zbor mora neskladnost iz prejšnje točke odpraviti najkasneje šest mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev.

**Evidenčni stavek:**

V nasprotju z ustavo so tiste točke 2. čl. zakona, s katerimi se ustanavljajo občine, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih pogojev, ki jih je Državni zbor sam določil kot vsebinske pogoje z ZLS.

V odloku predvideno območje občine Koper po teritorialnem obsegu, po številu vključenih naselij in prebivalcev in po posledični notranji heterogenosti tako močno in očitno odstopa od ustavno določenega koncepta občin tako da ne ustreza območju, na katerem bi bilo mogoče ustanoviti občino.

Preobrazba starih, z novim konceptom lokalne samouprave neskladnih občin v nove samoupravne občine, ki bi bila omejena le na določena območja, druga pa bi bilo potrebno ponovno uskladiti, bi pomenila, da se Ustava na področju lokalne samouprave ne bi uveljavila hkrati v vsej Sloveniji, to pa bi bilo v nasprotju z načeli pravne države. Sočasen pričetek izvajanja lokalne samouprave je nujen tudi zaradi zagotovitve možnosti sočasnega prenosa državnih funkcij na občine in zaradi sprejemanja področne zakonodaje, ki postavlja nove temelje določenih družbenih podsistemov v sferi javnih služb.

Ustavno sodišče je s tehtanjem ustavno varovanih dobrin, ki bi bile prizadete na spornih območjih s takšno ali drugačno njegovo odločitvijo, ugotovilo, da bi razveljavitev Zakona pomenila, da na spornih območjih ne bi bilo mogoče opraviti volitev v nove organe, s potekom roka, s katerim je bil z Ustavnim zakonom podaljšan mandat sedanjim občinskim organom, pa bi tako nastala pravna praznina.

**Geslo:**

Pogoji za ustanovitev območja občine (skupni interesi in potrebe prebivalcev).

Z referendumom izražena volja prebivalcev kot podlaga za določanje občinskega območja.

Vežanost državnega zbora na referendumsko izraženo voljo.

Poizvedovalni referendum.

Interpretativna odločba ustavnega sodišča.

Delno pritrdilno in delno odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

**Pravna podlaga:**

Ustava, 64., 139. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču RS (ZUstS), 48. čl.

### **Opomba:**

V obrazložitvi odločbe se ustavno sodišče sklicuje na svojo odločitev v zadevah U-I-144/94, U-I-85/94 in U-I-90/94.

K obravnavani zadevi so bile s sklepom ustavnega sodišča z dne 9/11-1994 pridružene zadeve U-I-185/94, U-I-186/94, U-I-187/94, U-I-189/94, U-I-190/94, U-I-191/94, U-I-192/94, U-I-193/94, U-I-194/94, U-I-195/94, U-I-196/94, U-I-197/94, U-I-198/94, U-I-199/94, U-I-200/94, U-I-201/94, U-I-202/94, U-I-203/94, U-I-205/94, U-I-206/94, U-I-207/94, U-I-208/94, U-I-209/94, U-I-211/94, U-I-212/94, U-I-213/94, U-I-214/94, U-I-215/94, U-I-216/94, U-I-217/94, U-I-218/94, U-I-219/94, U-I-221/94, U-I-222/94, U-I-223/94, U-I-224/94, U-I-225/94, U-I-226/94, U-I-227/94, U-I-229/94, U-I-231/94, U-I-232/94, U-I-236/94, U-I-238/94, U-I-239/94, U-I-240/94, U-I-241/94, U-I-242/94, U-I-243/94, U-I-244/94, U-I-246/94, U-I-247/94, U-I-248/94, U-I-249/94, U-I-250/94, U-I-251/94, U-I-252/94, U-I-253/94, U-I-255/94, U-I-256/94, U-I-257/94, U-I-260/94, U-I-261/94, U-I-262/94, U-I-263/94, U-I-264/94, U-I-265/94, U-I-266/94, U-I-267/94, U-I-268/94, U-I-269/94, U-I-270/94, U-I-271/94, U-I-272/94, U-I-273/94, U-I-275/94, U-I-276/94, U-I-277/94, U-I-278/94 in U-I-281/94 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

### **Dokument v PDF obliki:**



[U-I-183-94.pdf](#)



[U-I-183-94\\_LM Jambrek.pdf](#)



[U-I-183-94\\_LM Krivic.pdf](#)

### **Polno besedilo:**

U-I-183/94

9/11-1994

## **ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti 2.in 3. člena Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94) na seji dne 9/11-1994

o d l o č i l o:

1. Člena 2 in 3 Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94) sta iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te odločbe, v neskladju z Ustavo.

2. Državni zbor mora neskladnost iz prejšnje točke odpraviti najkasneje šest mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev.

## **O b r a z l o ž i t e v**

A - I.

Ustavno sodišče je v času od 6. do 26. oktobra 1994 prejelo eno zahtevo občinske skupščine in 79 pobud krajevnih skupnosti oziroma njihovih svetov ter posameznikov za začetek postopka za oceno ustavnosti posameznih točk 2. in 3. člena Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (v nadaljevanju: Zakon) in vse te zadeve združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja. Posebej pa bo Ustavno sodišče obravnavalo tiste vloge oziroma njihove dele, ki se nanašajo na ustavnost določitve imen in sedežev ustanovljenih občin.

S to odločbo je bilo tako odločeno:

1. o pobudi Krajevne skupnosti Vitanje za oceno ustavnosti Zakona glede priključitve naselja Rogla k občini Zreče (133. točka 2. člena) namesto k občini Vitanje (U-I-183/94);
2. o pobudi Občine Celje in krajevnih skupnosti Dobrna, Frankolovo, Nova cerkev, Svetina, Vojnik in Štore za oceno ustavnosti Zakona glede nove občine Štore (117 točka 2. člena) in nove občine Vojnik (128. točka 2. člena) (U-I-185/94);
3. o pobudi Krajevne skupnosti Grad za oceno ustavnosti Zakona zaradi določitve občine Kuzma namesto občine Grad (53. točka 2. člena) (U-I-186/94);
4. o pobudi Krajevne skupnosti Svetina za oceno ustavnosti Zakona zaradi uvrstitve v občino Štore in ne v mestno občino Celje (128. točka 2. člena in 1. točka 3. člena) (U-I-187/94);
5. o pobudi Krajevne skupnosti Hajdina za oceno ustavnosti Zakona, ker ne ustanavlja občine Hajdina, temveč naselja iz referendumskega območja uvršča v mestno občino Ptuj oziroma v občino Kidričevo (44. in 124. točka 2. člena in 9. točka 3. člena) (U-I-189/94);
6. o pobudi Krajevne skupnosti Iška vas za oceno ustavnosti Zakona, ker z njim ni ustanovljena občina Iška vas in ker je Krajevna skupnost Iška vas uvrščena v občino Ig in ne v mestno občino Ljubljana (36. točka 2. člena) (U-I-190/94);
7. o pobudi Krajevne skupnosti Loška dolina za oceno ustavnosti Zakona, ker ne ustanavlja občine, ki bi jo sestavljale vasi v Loški dolini (U-I-191/94);
8. o pobudi Vinka Mlinariča iz Sovjaka za oceno ustavnosti Zakona ker, ustanavlja občino Sveti Jurij (106. točka 2. člena), ki naj ne bi izpolnjevala materialnih pogojev (U-I-192/94);
9. o pobudi Krajevne skupnosti Osilnica za oceno ustavnosti Zakona, ker je ustanovil občino Osilnica (80. točka 2. člena) v nasprotju z referendumsko odločitvijo (U-I-193/94);
10. o pobudi Krajevne skupnosti Rateče - Planica za oceno ustavnosti Zakona, ker Rateče v nasprotju z referendumsko odločitvijo uvršča v občino Kranjska gora (50. točka 2. člena) (U-I-194/94);
11. o pobudi Krajevne skupnosti Struge za oceno ustavnosti Zakona, ker uvršča naselja KS v občino Dobropolje (19. točka 2. člena) in ne v občino Kočevje (U-I-195/94);
12. o pobudi Krajevne skupnosti Teharje za oceno ustavnosti Zakona, ker uvršča Teharje v mestno občino Celje (1. točka 3. člena) in je ne ustanavlja kot samostojno občino, skladno z referendumsko odločitvijo (U-I-196/94);
13. o pobudi Krajevne skupnosti Vrhpolje-Zalog za oceno ustavnosti Zakona, ker jo uvršča v občino Moravče in ne v občino Domžale, skladno z izraženo voljo (72. točka 2. člena) (U-I-197/94);
14. o pobudi Skupščine občine Nova Gorica za oceno ustavnosti Zakona, ker deli območje sedanje občine na občine Brda, Kanal in Miren-Kostanjevica (7., 43. in 70. točka 2. člena) ter na mestno občino Nova Gorica (7. točka 3. člena), proti izraženi volji, da občina ostane enotna (U-I-198/94);
15. o pobudi Krajevne skupnosti Peče za oceno ustavnosti Zakona, ker v nasprotju z izraženo voljo vključuje KS v občino Moravče (72 točka 2. člena) (U-I-199/94);

16. o pobudi dr. Julija Tittla, Jadrana Luina, Valerije Jakovac, Aleksandra Gregoriča in Danijela Starmana iz Kopra za oceno ustavnosti druge točke 3. člena Zakona, ki določa območje mestne občine Koper in 5. člena Zakona, ki določa narodnostno mešana območja (U-I-200/94),

17. o pobudi krajevnih skupnosti Tišina in Gederovci za oceno ustavnosti Zakona, ker ju je vključil v občino Cankova-Tišina (10. točka 2. člena (U-I-201/94),

18. o pobudi Leopolda Vrbovska iz Štor, ker uvršča Krajevno skupnost Svetina v občino Štore (117. točka 2. člena) (U-I- 202/94);

19. o pobudi Kurta Germiča in drugih prebivalcev Rožičkega vrha in Stanetinec, ker Krajevno skupnost Videm ob Ščavnici uvršča v občino Sveti Jurij (106. točka 2. člena) (U-I-203/94);

20. o pobudi Krajevne skupnosti Ribnica na Pohorju za oceno ustavnosti Zakona, ker ne ustanavlja samostojne občine Ribnica na Pohorju, temveč občino Podvelka-Ribnica na Pohorju (85. točka 2. člena) (U-I-205/94),

21. o pobudi Krajevne skupnosti Fram za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v novo občino Rače-Fram (89. točka 2. člena) (U-I-206/94);

22. o pobudi Ivana Brleka in skupine krajanov dela naselja Lancova vas za oceno ustavnosti Zakona, ker jih vključuje v občino Videm (124. točka 2. člena) namesto v občino Hajdina ali mestno občino Ptuj (U-I-207/94);

23. o pobudi Krajevne skupnosti Desternik za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine, temveč jo vključuje v občino Desternik-Trnovska vas (17. točka 2. člena) (U-I-208/94);

24. o pobudi Krajevne skupnosti Vojnik za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Vojnik (128. točka 2. člena) in ne v mestno občino Ptuj (9. točka 3. člena) (U-I-209/94);

25. o pobudi krajevnih skupnosti Dob, Šentvid pri Stični in Temenica za oceno ustavnosti Zakona, ker jih v nasprotju z izraženo voljo na referendumu vključuje v občino Ivančna gorica (38. točka 2. člena) in jih ne ustanavlja kot samostojno občino, čeprav so bile samostojno referendumsko območje (U-I-211/94);

26. o pobudi Krajevne skupnosti Nova vas - Bloke za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-212/94);

27. o pobudi prebivalcev naselja Placar za oceno ustavnosti Zakona, ker jih uvršča v občino Desternik-Trnovska vas (17. točka 2. člena) in ne v mestno občino Ptuj (9. točka 3. člena) (U-I-213/94);

28. o pobudi Krajevne skupnosti Tabor za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine, temveč jo uvršča v občino Žalec (134. točka 2. člena) (U-I-214/94);

29. o pobudi Krajevne skupnosti Velika vas-Dešen za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Moravče (72. točka 2. člena) in ne v občino Domžale (U-I-215/94);

30. o pobudi Krajevne skupnosti Velika vas-Dešen za oceno ustavnosti Zakona, ker naselje Veliko vas

vkliučuje v občino Moravče (72. točka 2. člena) in ne v občino Dol pri Ljubljani (U-I-216/94);

31. o pobudi Krajevne skupnosti Štanjel za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Komen (48. točka 2. člena) in ne v občino Sežana (U-I-217/94);

32. o pobudi skupine krajanov dela naselja Dobrovlje za oceno ustavnosti Zakona, ker jih vključuje v občino Zreče (133. točka 2. člena) in ne v občino Slovenske Konjice (U-I-218/94), razen v tistem delu pobude, ki se nanaša na oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o spremembi območja naselij Dobrava in Gabrovlje in o imenovanju naselja Dobrovlje (Uradni list RS, št. 17/94) in o katerem bo sodišče odločalo posebej;

33. o pobudi Krajevne skupnosti Beričevo-Brinje za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Dol pri Ljubljani (21. točka 2. člena) in ne v mestno občino Ljubljana (U-I- 219/94);

34. o pobudi krajevnih skupnosti Poljane in Javorje za oceno ustavnosti Zakona, ker ju vključuje v občino Gorenja vas-Poljane (26. točka 2. člena) in ne v občino Škofja Loka (U-I-221/94);

35. o pobudi Krajevne skupnosti Nova cerkev za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Vojnik (128. točka 2. člena), ne pa v mestno občino Celje (1. točka 3. člena) (U-I-222/94);

36. o pobudi krajevnih skupnosti Podnanos in Lozice za oceno ustavnosti Zakona, ker ju ni ustanovil kot samostojne občine, temveč ju je vključil v občino Vipava (125. točka /in ne 121., kot je pomotoma navedeno v pobudi/ 2. člena) (U-I-223/94);

37. o pobudi Stojana Terčiča in skupine prebivalcev naselja Podsabotin za oceno ustavnosti Zakona, ker naselje vključuje v občino Brda (7. točka 2. člena) in ne v mestno občino Nova Gorica (U-I-224/94);

38. o pobudi Krajevne skupnosti Žetale za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojno občino, temveč jo vključuje v občino Majšperk (65. točka 2. člena) (U-I-225/94);

39. o pobudi Krajevne skupnosti Brezovci za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Puconci (88. točka 2. člena) in ne v mestno občino Murska Sobota (U-I-226/94);

40. o pobudi Krajevne skupnosti Ljubljana Šentvid za oceno ustavnosti Zakona, ker jo uvršča v mestno občino Ljubljana (4. točka 3. člena) (U-I-227/94);

41. o pobudi Krajevne skupnosti Draga za oceno ustavnosti Zakona, ker ne vključuje celotne KS v občino Kočevje, temveč jo vključuje tudi v občino Draga (62. točka 2. člena);

42. o pobudi krajevnih skupnosti Vransko, Tabor, Polzela, Braslovče in Andraž za oceno ustavnosti Zakona, ker je ustanovil občino Žalec (134. točka 2. člena), ne pa namesto nje petih občin: Vransko, Braslovče, Polzela, Prebold in Žalec (U-I- 231/94);

43. o pobudi Krajevne skupnosti Otalež pri Cerknem za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Cerkno (13. točka 2. člena) in ne v občino Idrija (U-I-232/94);

44. o pobudi Krajevne skupnosti Bistrica ob Sotli za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Podčetrtek (84. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I- 236/94);

45. o pobudi Krajevne skupnosti Horjul za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Dobrova

- Horjul - Polhov Gradec (20. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-238/94);

46. o pobudi Krajevne skupnosti Lavrica za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Škofljica (113. točka 2. člena) in ne v mestno občino Ljubljana (U-I-239/94);

47. o pobudi Krajevne skupnosti Loški potok za oceno ustavnosti Zakona, ker jo skupaj s KS Draga ustanavlja kot občino Loški potok (62. točka 2. člena), o čemer krajanji predhodno niso odločali (U-I-240/94);

48. o pobudi Krajevne skupnosti Mačkovci za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Puconci (88. točka 2. člena) in ne ustanavlja občine Mačkovci (U-I-241/94);

49. o pobudi Krajevne skupnosti Opatje selo za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Miren-Kostanjevica (70. točka 2. člena), čeprav so bili krajanji proti njeni ustanovitvi (U-I-242/94);

50. o pobudi Krajevne skupnosti Sela na Krasu za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Miren-Kostanjevica (70. točka 2. člena) in ne v mestno občino Nova Gorica (U-I-243/94);

51. o pobudi Krajevne skupnosti Vitomarci za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Destrnik-Nova vas (17. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-244/94);

52. o pobudi Krajevne skupnosti Dobrovnik za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Lendava (56. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-246/94);

53. o pobudi Krajevne skupnosti Hodoš za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Hodoš-Šalovci (32. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-247/94);

54. o pobudi Krajevne skupnosti Nazarje za oceno ustavnosti Zakona, ker naselji Dobrovlje nad Mozirjem in Prihova vključuje v občino Mozirje (74. točka 2. člena) in ne v občino Nazarje (U-I-248/94);

55. o pobudi Krajevne skupnosti Prosenjakovci - Partosfalva za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Moravske toplice (73. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine pod posebnimi pogoji zaradi narodnostno mešanega območja (U-I-249/94);

56. o pobudi Krajevne skupnosti Anhovo-Deskle za oceno ustavnosti Zakona, ker ustanavlja občino Kanal (43. točka 2. člena) v nasprotju z referendumsko voljo (U-I-250/94);

57. o pobudi Združene liste socialnih demokratov Škofja Loka za oceno ustavnosti Zakona, ker v občino Škofja Loka (112. točka 2. člena) ne vključuje naselij Žiri, Gorenja vas-Poljane in Železniki (U-I-251/94);

58. o pobudi Sveta Krajevne skupnosti Notranje Gorice za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Brezovica (8. točka 2. člena) in ne v mestno občino Ljubljana (U-I-252/94);

59. o pobudi Krajevne skupnosti Dolsko za oceno ustavnosti Zakona, ker je ustanovil občino Dol pri Ljubljani (21. točka 2. člena) in krajevne skupnosti tako ni vključil v mestno občino Ljubljana;

60. o pobudi Krajevne skupnosti Senožeče za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-255/94);

61. o pobudi Krajevne skupnosti Solčava za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Luče (63. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-256/94);
62. o pobudi Sveta Krajevne skupnosti Sveta Trojica za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Tolmin (55. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I- 257/94);
63. o pobudi Krajevne skupnosti Kostanjevica na Krasu za oceno ustavnosti Zakona glede območja mestne občine Nova Gorica (U-I- 260/94);
64. o pobudi Krajevne skupnosti Leskovec za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Videm (124. točka 2. člena), kar je v nasprotju z referendumsko voljo (U-I-261/94);
65. o zahtevi Skupščine občine Ljutomer za oceno ustavnosti Zakona, ker v občino Sveti Jurij vključuje naselje Bolehnečici (106. točka 2. člena) (U-I-262/94);
66. o pobudi Krajevne skupnosti Lovrenc na Pohorju za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot občino (U-I-263/94); 67. o pobudi krajevnih skupnosti Poljčane in Studenice za oceno ustavnosti Zakona, ker ju ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-264/94);
68. o pobudi Srečka Žižka in drugih iz Spodnjih Ivanjcev za oceno ustavnosti Zakona, ker naselje Očeslavci vključuje v občino Gornja Radgona in ne v občino Radenci (U-I-265/94);
69. o pobudi Krajevne skupnosti Rakitna za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-266/94);
70. o pobudi Krajevne skupnosti Krka za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne vključuje v občino Grosuplje, temveč v občino Ivančna Gorica (U-I-268/94);
71. o pobudi Krajevne skupnosti Razkrižje za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-269/94);
72. o pobudi Zelenih Pirana za oceno ustavnosti Zakona, ker občina Piran ni opredeljena kot mestna občina (U-I-270/94);
73. o pobudi Krajevne skupnosti Cerkvenjak za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-271/94);
74. o pobudi skupine občanov krajevnih skupnosti Vodice in Bukovica Šinkov turn za oceno ustavnosti Zakona, ker ju vključuje v občino Vodice (127. točka 2. člena) (U-I-272/94);
75. o pobudi Alojza Kosa iz Šentjerneja za oceno ustavnosti Zakona, ker naselja Krajevne skupnosti Orehovica vključuje v občino Šentjernej (U-I-273/94),
76. o pobudi Jožeta Bega iz Otočca ob Krki za oceno ustavnosti Zakona, ker določa območje mestne občine Novo Mesto v nasprotju z Ustavo (8. točka 3. člena) (U-I-275/94);
77. o pobudi skupine občanov Krajevne skupnosti Klopce za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Dol pri Ljubljani (21. točka 2. člena) (U-I-276/94);
78. o pobudi Krajevne skupnosti Podbrezje za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Naklo

(U-I-277/94);

79. o pobudi vaških odborov Šentjošt, Kurja vas, Butajnova in Planina za oceno ustavnosti Zakona, ker jih ne ustanavlja kot samostojne občine, temveč jih vključuje v občino Dobrova (U-I- 278/94);

80. o pobudi skupine občanov Krajevne skupnosti Dolič za oceno ustavnosti Zakona, ker vključuje naselja Gornji Dolič, Srednji Dolič, Kozjak in Zvrše-del v občino Mislinja (71. točka 2. člena) in ne v mestno občino Slovenj Gradec (U-I-281/94).

V vlogah se kot razlogi za izpodbijanje 2. in 3. člena Zakona navajajo:

1. kršitev drugega odstavka 139. člena Ustave, ki naj bi bila v tem, da so v območja novih občin vključena naselja ali njihovi deli, ki niso povezani s skupnimi interesi in potrebami prebivalcev,

2. kršitev tretjega odstavka 139. člena Ustave, ki naj bi bila v tem, da pri določanju območij novih občin ni bila upoštevana z referendumom izražena volja prebivalcev na določenem območju.

Drugi navedeni razlog navajajo pobudniki zlasti v naslednjih treh sklopih primerov:

a) ustanovitev občine na območju, kjer je bil referendumski izid glasovanja negativen,

b) neustanovitev občine na referendumskem območju, na katerem je bilo odločeno, da se ustanovi kot občina,

c) uvrstitev določenega območja v novoustanovljeno občino, čeprav so se krajan na referendumu odločili za samostojno občino ali za vključitev v drugo občino.

V eni izmed pobud se zatrjuje, da se pogoji, ki so bili z zakonom določeni za ustanovitev občine, po opravljenem referendumu za določitev območja nove občine ne bi smeli spreminjati, saj zakon ne more posegati v pridobljene pravice.

Ocena ustavnosti 13. in 13.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - Odl.US, 45/94 - Odl.US in 57/94; v nadaljevanju: ZLS) je predmet zadeve U-I-234/94.

Dr. Julij Tittl, Jadran Luin, Valerija Jakovac, Aleksander Gregorič in Danijel Starman iz Kopra v pobudi dne 11/10-1994, ki so jo dopolnili 24/10-1994, izpodbijajo drugo točko 3. člena Zakona ki ustanavlja mestno občino Koper in določa njeno območje. Pobudniki navajajo, da naj bi šlo za politično tvorbo, ki jo sestavlja 106 naselij. Po njihovem mnenju območje mestne občine Koper ni določeno v skladu z Ustavo, saj je bil referendum za ustanovitev občine Koper opravljen na območju, za katerega je bilo z odločbo Ustavnega sodišča ugotovljeno, da ni v skladu z Ustavo. Menijo tudi, da je območje mestne občine Koper sestavljeno iz naselij, ki med seboj niso vzajemno povezana in ne predstavljajo ozemeljske celote, ki bi omogočala vzpostavitev mreže medosebnih in sosedskih odnosov ter potrebne zavesti o pripadnosti občini, kar naj bi bil pogoj za določitev območja občine.

Po mnenju pobudnikov naj bi bila druga točka 3. člena Zakona tudi v nasprotju s 5. in 6. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 57/94), saj mestna občina Koper v obsegu 106 naselij ni gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem.

Marjan Dvornik iz Novega mesta pa v pobudi, ki jo je vložil dne 25.10.1994, izpodbija ustavnost osme



točke 3. člena navedenega zakona, ki ustanavlja mestno občino Novo mesto in določa njeno območje. Zatrjuje, da velikost take geografsko predimenzionirane občine ni v skladu z Ustavo, poleg tega pa da taka mestna občina tudi ni v skladu s 16. členom ZLS, ki določa, da je mestna občina gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Kot primer nekonsistentnosti pri oblikovanju navedene mestne občine navaja primer Dolenjskih Toplic in Žužemberka, ki da sta od mesta geografsko zelo oddaljena. Navaja še, da je tudi izid referendumu dokazal, da so se občani v Novem mestu odločili proti veliki občini.

Dr. Julij Tittl in drugi pobudniki iz Kopra izpodbijajo tudi 5. člen Zakona, saj po njihovem mnenju v nasprotju s 64. členom Ustave daje s prostorskega vidika preobsežne pravice italijanski narodni skupnosti, katere pripadniki naj bi po navedbah pobudnikov živeli le v 13 naseljih od 106, ki jih obsega nova mestna občina Koper. Glede na 5. člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93) gre po mnenju teh pobudnikov v primeru območij, na katerih prebivajo pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, za občine sui generis, ki morajo biti organizirane le na območjih, ki so narodnostno mešana. Ustavno sodišče je glede tega dela pobude sklenilo, da bo o ustavnosti 5. člena Zakona odločalo posebej.

#### A. - II.

Državni zbor je na vse pobude odgovoril 26/10-1994. V svojem odgovoru navaja, da že iz utemeljitve predloga Zakona izhaja, da je pri določanju območij občin oziroma mestnih občin predlagatelj upošteval izide referendumov za ustanovitev občin, strokovne podlage ter spremembe in dopolnitve Zakona o lokalni samoupravi, ki določajo nove pogoje za ustanavljanje občin in mestnih občin. Navaja, da je predlagatelj Zakona upošteval tudi odločbe Ustavnega sodišča, ki so se nanašale na Odlok o določitvi referendumskih območij in na ZLS.

Državni zbor glede vprašanja upoštevanja referendumsko izražene volje za ustanovitev občin navaja, da je bilo referendumsko glasovanje izvedeno na podlagi odloka, ki ga je Državni zbor sprejel na podlagi takrat veljavnih kriterijev oziroma meril iz 13. člena ZLS. Ker je Ustavno sodišče razveljavilo 13. člen navedenega zakona ter prvi in drugi odstavek njegovega 14. člena, je Državni zbor sprejel spremembe in dopolnitve ZLS, s katerimi je na novo določil pogoje za oblikovanje občin in mestnih občin. Kljub temu so bili po navedbah predlagatelja Zakona izidi referendumov upoštevani, kolikor je bilo pač to mogoče. Izhajal pa je tudi iz ocene, da so prebivalci na referendumu večinsko zavrnil s strani Državnega zbora predlagani model 340 občin in da je njihovo tako izraženo voljo mogoče razumeti tudi v tem smislu, da se jasno razdelijo pristojnosti države od pristojnosti lokalnih samoupravnih skupnosti, določi sistem financiranja novih občin in določijo pogoji za pridobitev posebnega statusa. Ob tem naj bi predlagatelj upošteval strokovne podlage in nove pogoje, ki so bile uzakonjene s spremembami in dopolnitvami ZLS.

Državni zbor meni, da je glede na odločitev Ustavnega sodišča (U-I-144/94), iz katere izhaja, da opravljeni referendumi nimajo zavezujočega učinka, temveč imajo le posvetovalni značaj, lahko rezultate referendumov sam ocenil in jih po tehtnem premisleku upošteval pri sprejemanju Zakona tako glede celotnega koncepta kot tudi glede posameznih konkretnih rešitev pri oblikovanju novih občin. V kolikšni meri in v kakšnih kombinacijah se tako izražena volja upošteva glede na siceršnje strokovne podlage ter glede na nove, z ZLS določene pogoje, je po mnenju Državnega zbora stvar tako splošne kot konkretne ocene v posameznih primerih. Vsekakor pa po njegovem mnenju ni bil zavezan slediti izidom referendumu s takimi posledicami, kot so bile določene v prvotnih določbah ZLS.

Po mnenju Državnega zbora vse navedeno utemeljuje zaključek, da je Državni zbor ob navedenih

dejanskih in pravnih okoliščinah kot zakonodajalec lahko po lastni oceni v večji ali manjši meri, na splošno ali konkretno, upošteval na referendumu izraženo voljo ljudi in ni utemeljene podlage za očitek, da je ravnal protiustavno. Ob tem poudarja, da so ga k takemu ravnanju silile tudi časovne okoliščine, da se omogočijo lokalne volitve in s tem konstituiranje novih občin do izteka v Ustavnem zakonu predvidenega roka. Pri tem ga je vodila tudi misel, da obstoječa zakonska ureditev daje možnost prebivalcem posameznih naselij in občin, da se lahko kadarkoli odločijo za drugačno občino ob pogojih in na način, določen v ZLS.

V svojem odgovoru Državni zbor navaja tudi manjšinska ločena mnenja, ki so bila izražena na seji Komisije za lokalno samoupravo dne 26/10-1994. V njih se navaja:

- da je z ustavnopravnega vidika sporno oblikovanje in ustanovitev tistih občin, na območju katerih ni bil predhodno opravljen referendum in ugotovljena volja prebivalcev v skladu s 139. členom Ustave,
- da je z ustavnopravnega vidika sporno oblikovanje in ustanovitev tistih občin, ki so bile v teritorialnem smislu oblikovane v nasprotju s kriteriji za mestno občino,
- da pri odločanju o območjih občin niso bila spoštovana ustavna in zakonska načela o varstvu in uresničevanju posebnih pravic narodnih skupnosti kakor tudi ne sporazum med Slovenijo in Madžarsko glede ureditve pravic manjšin.

Ustavno sodišče se je pri odločanju seznanilo tudi z mnenjem Vlade, ki ga je ta glede pobud za oceno ustavnosti 2. in 3. člena Zakona poslala Državnemu zboru 25. in 26/10-1994, Ustavnemu sodišču pa 28/10-1994.

#### B. - I.

Ustavno sodišče je vse, tudi drugače naslovljene vloge krajevnih skupnosti, 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. Ustavno sodišče je kot pobudi obravnavalo tudi vloge dveh občinskih skupščin. Njim oziroma njihovim predstavnikom kakor tudi posameznim občanom pa je bilo vsekakor treba priznati pravni interes za vlaganje pobud, saj ima tak pravni interes vsak prebivalec na spornem območju. Ni pa priznalo pravnega interesa političnim strankam, ker izpodbijane določbe Zakona neposredno ne posegajo v njihove pravice, pravne interese oziroma v njihov pravni položaj.

Ustavno sodišče je na podlagi sprejetih pobud, potem ko je ugotovilo, da so izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču, takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

#### B. - II.

Ustavno sodišče je najprej ocenilo tiste pobude, v katerih se zatrjuje, da je Zakon v nasprotju z drugim in tretjim odstavkom 139. člena Ustave, ker ne upošteva interesov in volje prebivalcev, izražene na referendumih, in stališč občin in krajevnih skupnosti.

Ustava določa, da območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev.

Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja

prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine.

Ustavno sodišče ugotavlja, da je bila zahteva tretjega odstavka 139. člena Ustave, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, v postopku ustanavljanja občin izpolnjena. Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 5/94) je v 3. členu določil, da prebivalci naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi, oblikujejo predlog na svojih zborih, katero območje se določi kot referendumsko območje za ugotovitev volje prebivalcev za ustanovitev občine. Na tej podlagi je Državni zbor, upoštevajoč izraženo voljo prebivalcev, določil kar 340 referendumskih območij, ki so jih pretežno predlagali občani po krajevnih skupnostih na svojih zborih. Vendar predlogov za določitev tako predlaganih referendumskih območij za ustanovitev občin v številnih primerih kasneje na referendumih niso potrdili.

Ustavno sodišče je že z odločbo št. U-I-85/94 zavzelo stališče, da z Odlokom o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 22/94; v nadaljevanju: Odlok) določena referendumsko območja še ne pomenijo dokončne odločitve o območjih novih občin, ki jo bo pomenil šele zakon, ki bo sprejet na podlagi izvedenih referendumov. Državni zbor je s 13. členom ZLS samega sebe, ne da bi ga k temu zavezovala Ustava, zavezal, da bo območje občin določil v skladu z izraženo voljo prebivalcev, ki so glasovali na referendumu. Z novelo ZLS (Uradni list RS, št. 57/94) pa je bila ta določba razveljavljena, tako da je bil Državni zbor pri sprejemanju Zakona glede upoštevanja referendumsko izražene volje vezan samo na Ustavo. Izvedeni referendumi na določenih območjih torej ne predstavljajo obveze Državnemu zboru, da ne bi mogel določiti drugačne zakonske členitve državnega teritorija, kot je bila izražena volja na posameznih referendumskih območjih.

Referendumi v smislu 139. člena Ustave namreč izražajo voljo prebivalstva na določenem teritoriju, ki ni nujno skladna z interesi sosednjih območij in s širšimi javnimi koristmi, ki jih mora upoštevati zakonodajalec pri določitvi teritorialne členitve države, ki bo omogočala ne le izvajanje lokalne samouprave, pač pa tudi izvajanje tistih oblastnih nalog države, ki jih bo ta izvajala preko občin oziroma nanje prenesenih pristojnosti države. Zato je Ustava predvidela poizvedovalni referendum, končno določitev območja občine pa je prepustila zakonodajalcu. Zato referendumsko izražena volja ne veže zakonodajalca pri določanju območja občine absolutno oziroma brezpogojno.

Ustavno sodišče se je glede vprašanja vezanosti Državnega zbora na referendumsko izraženo voljo že opredelilo v svoji odločbi U- I-85/94, dodatno pa še opozarja, da bi popolna vezanost na referendumsko izraženo voljo lahko pomenila oviro ali celo blokado pri realizaciji obveznosti Državnega zbora, da po izteku rokov za uskladitev zakonodaje z Ustavo ustanovi občine in določi njihovo območje ter tako omogoči pričetek uresničevanja ustavne pravice do lokalne samouprave. Vezanost na izid referenduma bi namreč povzročila, da bi prišlo do dolgotrajnih "pogajanj" o teritorialni razdelitvi državnega teritorija na občine. Ta pa je predpogoj, da se lahko sploh vzpostavi državna oblast na eni in lokalna samouprava na drugi strani na podlagi ustavnih načel iz 1., 2., 3. in 9. člena Ustave.

Lahko pa bi šlo za preseganje ustavnih pooblastil, če bi Državni zbor ne oblikoval občine na območju, ki izpolnjuje ustavne in zakonske pogoje in na katerem so se prebivalci na referendumu izrekli za ustanovitev svoje občine. Pri tem pa bi po oceni Ustavnega sodišča moral upoštevati tudi to, ali ostanek območja izpolnjuje pogoje za občino, kolikor ga ne bi bilo mogoče zaradi geografskih, gospodarskih ali drugih utemeljenih razlogov vključiti v območje druge občine.

B. - III.

V 34 pobudah zahtevajo pobudniki razveljavitev tistih zakonskih določb, s katerimi je bila ustanovljena

občina oziroma mestna občina, katere del pa bi se moral po mnenju pobudnikov ustanoviti kot samostojna občina.

Pri tem se pobudniki sklicujejo:

- na rezultate referendumu, ki je potrdil večinsko voljo prebivalstva določenega območja, da se na njem ustanovi občina,
- na sposobnost bodoče občine, da zadovoljuje potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjuje druge naloge,
- na obstoj geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov, zaradi katerih bi zahtevana občina smela imeti izjemoma tudi manj kot 5000 prebivalcev, ali/in
- na arbitrarnost zakonodajalca pri uporabi meril in pri priznavanju pogojev za ustanovitev občin, zaradi katere so prebivalci območja, ki ni bilo, pa bi po mnenju pobudnikov moralo biti ustanovljeno kot samostojna občina, prikrajšani v primerjavi s prebivalci območij, ki so bila ustanovljena kot samostojne občine, pa izpolnjujejo zakonske pogoje za samostojno občino v enaki ali celo v manjši meri.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da vsaj tretjina ustanovljenih občin ne dosega z ZLS določene spodnje meje števila prebivalcev (5000). Nadalje je ugotovilo, da geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski razlogi, ki opravičujejo ustanovitev občine z manj kot 5000 prebivalci, niso podani le izjemoma, ampak pri precejšnjem številu že ustanovljenih občin, pa tudi območij, za katera pobudniki zatrjujejo, da izpolnjujejo pogoje za ustanovitev samostojne občine, vendar nimajo 5000 ali več prebivalcev. Ta dejstva je ocenjevalo glede na ustavno zasnovo občine in mestne občine kot samoupravne lokalne skupnosti.

Ustava pooblašča zakonodajalca, da z zakonom ustanovi občine in določi njihova območja. Državni zbor je z ZLS določil pogoje za ustanovitev občine ter se zavezal, da jih bo pri ustanavljanju občin upošteval kot celoto. Kriterij števila prebivalcev, od katerega so možne izjeme, nima absolutne, ampak relativno veljavo in ga je zato treba upoštevati v okviru celote pogojev za ustanovitev občine ter na podlagi ustavne zasnove občine kot samoupravne lokalne skupnosti.

Stvar ocene Državnega zbora pa je, ali bo na določenem območju ustanovljena občina na podlagi novega 13. a člena, ki dopušča, da se lahko občina ustanovi tudi na območju, ki ima manj kot 5000 prebivalcev, seveda če so podani razlogi iz tega člena (geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski). V takih primerih ni mogoče uspešno uveljavljati protiustavnosti oblikovanja občine. Ustavno dopustno je namreč, da Državni zbor pogoja števila prebivalcev ni upošteval togo, ampak v sorazmerju z razlogi, ki opravičujejo ustanovitev občin z manj kot 5000 prebivalci.

Vendar pa Državni zbor pri uporabi kriterijev, ki si jih je sam postavil, ne sme ravnati arbitrarno, tako da bi pri ustanavljanju občin različno obravnaval enake objektivne situacije ter da bi po drugi strani enako obravnaval različne dejanske stanove. Nadalje mora Državni zbor upoštevati načelo sorazmernosti, tako da v konkretnem primeru ustanovitve občine za doseg končnega cilja, ki ga predstavlja realizacija ustavne zasnove lokalne samouprave, uporabi temu cilju ustrezna sredstva in pri tem pretehta težo, funkcionalnost ter smiselnost posameznih zakonitih pogojev v okviru njihove celote. Državni zbor bi moral ravnati dosledno in enako obravnavati zahteve prebivalcev vseh območij, da na svojem območju oblikujejo občino. Ta ugotovitev velja zlasti za zahteve po ustanovitvi samostojnih občin na območjih:

- ki ne odstopajo od ustavne zasnove občine,
- ki so sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom,
- ki sicer ne dosegajo števila 5000 prebivalcev, vendar pa so glede na to merilo izenačene s povprečno velikostjo tistih z zakonom že ustanovljenih občin, ki tudi ne izpolnjujejo številčnega kriterija,
- in pri katerih obstoji kateri od zakonitih razlogov, ki opravičujejo ustanovitev občine z manj kot 5000 prebivalci, še posebej, če so prebivalci na referendumu izrazili večinsko voljo za ustanovitev samostojne občine.

Ustavno sodišče je na podlagi podatkov iz pobud v tem pogledu ugotovilo nekaj primerov očitne arbitrarnosti, ko niso bile ustanovljene samostojne občine, čeprav so bili izpolnjeni isti pogoji kot v primerih, ko so občine bile ustanovljene.

#### B. - IV.

V manjšem številu pobud Ustavnemu sodišču, npr. glede ustanovitve občine Osilnica in občine Sveti Jurij, je izrecno predlagano, naj oceni ustanovitev občin kot protiustavnih in v nasprotju z ZLS, češ da ne izpolnjujejo pogojev za ustanovitev.

Vlada v svojem mnenju navaja, da ni vsiljevala občin kot sta Osilnica in Sveti Jurij, temveč so to storili z amandmaji poslanci Državnega zbora. Nadalje še navaja, da je v omenjenih in še nekaterih drugih primerih (Zavrč, Juršinci, Dornava) prišlo do ustanovitve občin, ki ne izpolnjujejo vseh osmih z zakonom določenih vsebinskih pogojev za ustanovitev občine.

Ustavno sodišče je pri presoji Zakona vezano na Ustavo in njeno zasnovo občine. Seveda pa mora z vidika načela enakosti ter pravne države oceniti, ali je Državni zbor pri ustanavljanju občin tudi v teh primerih uporabil merila, ki si jih je za ustanovitev občin z ZLS sam predpisal kot izvedbene kriterije ustavnega koncepta občine, za vse primere enako, oziroma ali je od njih arbitrarno odstopal. Tudi pri tej oceni Ustavno sodišče ugotavlja, da pri ustanavljanju občin niso bili enako uporabljeni vsebinski pogoji iz 13. člena ZLS, ki so za Državni zbor obvezni, ne glede na to, da gre za razmerje dveh zakonov.

Načelo pravne države terja, da se zakonodajalec ravna po pravilih, ki si jih sam določi. Primerljiva naselja, ki izpolnjujejo primerljive pogoje, je treba obravnavati na način, ki ni arbitraren. Zato so v nasprotju z Ustavo tiste točke 2. člena Zakona, s katerimi se ustanavljajo občine, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih pogojev, ki jih je Državni zbor sam določil kot vsebinske pogoje z ZLS.

#### B. - V.

1. Za presojno ustavnosti druge (Koper) in osme točke (Novo mesto) 3. člena Zakona, ki se nanaša na ustanovitev enajstih mestnih občin (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje), je bilo treba najprej razjasniti vprašanje razmerja med ustavno in zakonsko zasnovo mestne občine na eni strani ter med to zasnovo ter ustanovitvijo mestnih občin na območjih, kakor jih določa izvedbeni zakon.

2. Ustava pooblašča Državni zbor, da določi postopek in pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da mesto lahko dobi status mestne občine. Primerjava med prvim odstavkom 141. člena Ustave in (spremenjenim in dopolnjenim) 16. členom ZLS pokaže, da je zakonodajalec ravnal na podlagi in v okviru ustavnega pooblastila.

Ustavni pojem "mesta", ki lahko dobi status "mestne občine", je konkretiziral s pojmom "območje mesta", ki sovpada z "mestno občino". Na območju mesta se po določilih sistemskega zakona (ZLS) lahko nahaja eno ali več naselij. Ne glede na število naselij, ki ga sestavljajo, pa mora biti mestna občina oziroma celotno "območje mesta" (16. člen ZLS):

- gosto in strnjeno naseljeno,
- povezano v enoten prostorski organizem,
- povezano v mestno okolico ter
- povezano preko dnevne migracije prebivalstva.

Gramatikalna razlaga 16. člena ZLS ne daje jasnega odgovora na vprašanje, ali se pogoj "povezanosti na podlagi dnevne migracije prebivalstva" nanaša na "mestno občino" ali pa na "mestno okolico." V obeh primerih pa "dnevna migracija" ni pogoj, ki samostojno definira bodisi "območje mestne občine" bodisi "mestno okolico", saj je tudi za ozemlje slovenske države izkustveno dokazano, da območja dnevne migracije presegajo kakorkoli že opredeljena območja slovenskih mest.

Zato je "povezanost na podlagi dnevne migracije prebivalstva" le dodaten pogoj v kontekstu vseh drugih zakonitih pogojev za ustanovitev mestne občine, ki potencialno zožuje pojem mestne okolice in s tem lahko tudi pojem območja mestne občine. Kolikor neko območje z mestom ni povezano na podlagi dnevne migracije, ne more veljati za "mestno", pa čeprav bi bili podani drugi pogoji in torej ne bi moglo biti teritorialna podlaga za ustanovitev mestne občine.

Nadaljnji pogoj za to, da mesto lahko dobi status mestne občine, je število prebivalcev (najmanj 20.000) ter število delovnih mest (najmanj 15.000, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih; četrti odstavek 16. člena ZLS).

Zakon tudi razlikuje med pojmom "mestno območje" (oziroma "mesto") ter njegovo "gravitacijsko območje" ter vzpostavlja med obema potrebno funkcionalno povezanost: mesto lahko dobi status mestne občine, če "je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja."

In končno, da mesto lahko dobi status mestne občine, mora izpolnjevati osem pogojev za ustanovitev občine (13. člen ZLS) ter še devet dodatnih pogojev za ustanovitev mestne občine (16.a člen istega zakona).

Mestnih občin glede na 141. člen Ustave ni mogoče razlagati drugače kot v smislu 15.a člena ZLS, ki mesto definira kot večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij. Drugi odstavek 16. člena navedenega zakona je torej razumeti le kot dodatni kriterij, ki ga mora izpolnjevati mesto, kot je definirano v 15. a členu, oziroma ustrezno mestno območje za to, da lahko dobi status mestne občine.

3. Za potrebe ocene ustavnosti izpodbijanih točk 3. člena Zakona se je Ustavno sodišče seznanilo tudi z novjšimi strokovnimi študijami, ki so bile opravljene zlasti za potrebe Službe Vlade za reformo

lokalne samouprave ter z zgodovinskimi ter mednarodnoprimerjalnimi argumenti.

a) Vse do leta 1955 so na ozemlju bivše Jugoslavije in s tem tudi na ozemlju sedanje slovenske države obstajala kot državno- samoupravne teritorialne enote tudi mesta. Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1952 je določil, da imajo vsa mesta razen največjih status mestnih občin v sestavi okraja. To ureditev je ukinila uvedba komunalnega sistema, ki je od leta 1955 dalje poenotil vse podeželske in mestne občine glede na njihov položaj, pravice in pristojnosti. Sedanja ureditev po ZLS je primerljiva z ureditvijo, ki je pred letom 1955 še gradila na tradiciji lokalne in mestne samouprave v Sloveniji in ki je bila z uvedbo komunalnega sistema prekinjena.

b) Ustavna zasnova občine kot temeljne oblike lokalne samouprave temelji na obstoju lokalne skupnosti, ki obsega eno ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. ZLS še posebej za mestne občine določa, da se ustanovijo zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zaradi zadovoljevanja komunalnih potreb in zaradi planiranja razvoja.

Mestna občina se potemtakem ustanovi zato, da bi njeni občani lahko smiselno in funkcionalno sodelovali pri upravljanju lokalnih javnih zadev na območju mesta kot specifične urbane lokalne skupnosti. Vključitev lokalnih skupnosti, ki ne spadajo v urbani sestav mesta, bi nasprotovala tako funkcionalnim kot tudi demokratičnim načelom lokalne samouprave. Po eni strani bi onemogočala smiselno, funkcionalno in demokratično samoupravo v lokalnih skupnostih, ki mejijo na mesto in predstavljajo specifičen substrat ustreznih občin. Po drugi strani pa bi onemogočala lokalno samoupravo iz istih (racionalnih, funkcionalnih in demokratičnih) razlogov na območju mesta kot specifične in funkcionalno povezane urbane skupnosti. c) Pri razlagi deloma nejasnega besedila novega drugega odstavka 16. člena ZLS se je Ustavno sodišče oprlo ne le na že navedeno gramatikalno razlago, temveč tudi na gradiva, ki so bila ob sprejemanju navedene določbe predložena Državnemu zboru. Iz obrazložitve besedila amandmajev, ki jih je Vlada predložila Državnemu zboru dne 13.9.1994, izhaja, da prej navedeno besedilo drugega odstavka 16. člena ZLS Vlada utemeljuje s tem, da tvorita območje mestne občine mesto (to je opredeljeno v novem 15.a členu ZLS) in obmestje (v besedilu ZLS: "mestna okolica").

Po navedeni utemeljitvi Vlade predstavlja obmestje območje, ki kot samostojna "kategorija" (samoupravna lokalna skupnost) ne more obstajati. To po eni strani pomeni, da ne more biti vključeno v mestno občino primestno območje, ki izpolnjuje pogoje za ustanovitev samostojne občine, po drugi strani pa, da je lahko vključeno v mestno občino tudi določeno primestno območje, ki sicer ne izpolnjuje vseh (v nadaljevanju navedenih) kriterijev za vključitev v mestno občino, če samo ne izpolnjuje pogojev za oblikovanje posebne občine. Prej omenjene kriterije za določitev zunanega obsega mestne občine je Vlada, ko je predlagala sprejetje sedanjega drugega odstavka 16. člena ZLS, (kumulativno) navedla takole:

- neprekinjena pozidanost (sklenjenost pozidave) - stavbna zemljišča,
- visoka gostota prebivalcev (praviloma nad 300 prebivalcev/km<sup>2</sup>),
- nadpovprečna rast prebivalstva med dvema popisnima obdobjema (ki mora presežati naravno rast),
- nadpovprečno nizek delež kmečkega prebivalstva,
- povišan delež dnevnih migrantov (vsaj 1000), usmerjenih iz bližnjih obmestij proti mestom.

4. a) V primeru izpodbijane druge točke 3. člena Zakona gre za ustanovitev mestne občine Koper in

določitev njenega območja, ki v ničemer ne odstopa od referendumskega območja za ustanovitev občine Koper. To referendumsko območje je določil Državni zbor s 73. točko I. poglavja Odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 22/94).

Ustavno sodišče je to določbo navedenega odloka razveljavilo s svojo odločbo št. U-I-90/94 z dne 20/5-1994. V navedeni odločbi je Ustavno sodišče ugotovilo, da v Odloku predvideno območje občine Koper po teritorialnem obsegu, po številu vključenih naselij in prebivalcev in po posledični notranji heterogenosti tako močno in očitno odstopa od ustavno določenega koncepta občin, da ne ustreza območju, na katerem bi bilo mogoče ustanoviti občino.

Ker se območje mestne občine Koper, ki je bila ustanovljena z izpodbijano 2. točko 3. člena Zakona, v ničemer ne razlikuje od prvotnega referendumskega območja za ustanovitev občine Koper, Ustavno sodišče ugotavlja, da druga točka 3. člena Zakona ni v skladu z Ustavo. Pri tem se Ustavno sodišče sklicuje na razloge, ki jih je glede predvidenega območja občine Koper navedlo že v odločbi št. U-I-90/94 in glede na to, da je navedeni odlok predvideval ustanovitev občine, z izpodbijano zakonsko določbo pa je bila ustanovljena mestna občina, ugotavlja še naslednje. Že v navedeni odločbi U-I-90/94 je Ustavno sodišče ugotovilo, da tako določeno območje občine Koper ni v skladu tudi z ustavno in tedanjo zakonsko zasnovo mestne občine. Navedenega stališča ne more spremeniti dejstvo, da so bile po izdaji navedene odločbe sprejete spremembe in dopolnitve ZLS (Uradni list RS, št. 57/94), s katerimi je bil v 16. členu dodan nov drugi odstavek, ki daje definicijo mestne občine. Z izpodbijano zakonsko določbo oblikovana mestna občina Koper ne izpolnjuje tudi z drugim odstavkom 16. člena ZLS določenih kriterijev.

V mestno občino praviloma ne morejo biti vključena ruralna naselja, upoštevati pa je potrebno še to, da gre tudi pri mestni občini za osnovno teritorialno enoto, v kateri mora biti zagotovljeno uresničevanje lokalne samouprave. Od določitve območja, kjer bo še zagotovljena ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti (v tem primeru mestni) občini, lahko zakonodajalec odstopa le toliko, kolikor je to potrebno zaradi posebne narave nalog in problemov mestne občine, ki so določene v prvem odstavku 16. člena ZLS.

b) Vse, kar je navedeno prej glede območja mestne občine Koper, v enaki meri velja tudi za območje mestne občine Novo mesto.

Tudi to območje po obsegu in po vrsti naselij, ki so vključena vanj, močno odstopa od ustavnega in z zakonom na podlagi določbe prvega odstavka 141. člena Ustave natančneje določenega koncepta občine oziroma mestne občine. Pri tem je glede naselij, ki jih navaja pobudnik, jasno, da niti po zgodovinskih niti po funkcionalnih kriterijih ne sodijo v mestno občino. c) Pred Ustavnim sodiščem niso bile izpodbijane druge določbe 3. člena Zakona, s katerim so bile ustanovljene druge mestne občine. Iz odgovora Vlade je lahko Ustavno sodišče ugotovilo, da je vprašljivo, ali tudi nekatera druga območja izpolnjujejo pogoje za ustanovitev mestne občine. Tako Vlada izrecno navaja, da mestna občina Slovenj Gradec ne izpolnjuje pogoja glede števila prebivalcev, glede števila delovnih mest in njihove strukture. Iz gradiva Državnega zbora in na podlagi splošno znanih dejstev je Ustavno sodišče ugotovilo, da je zelo vprašljivo tudi, ali vse mestne občine izpolnjujejo dodatne pogoje, ki so kumulativno določeni v 16.a členu ZLS. Tudi glede mestnih občin velja, da se Ustavno sodišče po opravljenem tehtanju prizadetih ustavnih dobrin ni odločilo, da bi z uporabo določbe 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču ocenjevalo, ali so vse mestne občine oblikovane v skladu z Ustavo. Opozarja pa, da bo Državni zbor lokalnim skupnostim, ki ne izpolnjujejo ustavno in zakonsko določenih kriterijev, lahko odvzel status mestne občine.



## B. - VI.

1. Ustavno sodišče kot protiustavnih ni ocenilo le posameznih, z Ustavo izrecno in neposredno neskladnih točk 2. in 3. člena Zakona, ampak oba izpodbijana člena v celoti, ker bi odprava protiustavnosti posameznih točk izpodbijanih členov ali celo le posameznih delov točk vplivala tudi na območja drugih občin in mestnih občin, katerih ustanovitev ustavno ni sporna. Zato do dokončne in celovite uvedbe z Ustavo skladnih občin in mestnih občin sedanje, tako oblikovane mreže občin ni mogoče šteti za v celoti skladno z Ustavo.

Kljub ugotovljenim neskladnostim z Ustavo pa se Ustavno sodišče ni odločilo za razveljavitev posameznih točk 2. in 3. člena Zakona, temveč za ugotovitev neskladnosti obeh izpodbijanih členov v celoti. Tako je ravnalo predvsem iz naslednjih dveh razlogov: Preobrazba starih, z novim konceptom lokalne samouprave neskladnih občin v nove samoupravne občine, ki bi bila omejena le na določena območja, druga pa bi bilo potrebno ponovno uskladiti, bi pomenila, da se Ustava na področju lokalne samouprave ne bi uveljavila hkrati v vsej Sloveniji, to pa bi bilo v nasprotju z načeli pravne države. Sočasen pričetek izvajanja lokalne samouprave pa je nujen tudi zaradi zagotovitve možnosti sočasnega prenosa državnih funkcij na občine in zaradi sprejemanja področne zakonodaje, ki postavlja nove temelje določenih družbenih podsistemov v sferi javnih služb.

2. Lokalna samouprava ima po ustavnem konceptu poleg teritorialnega še druge aspekte, zlasti tudi pristojnostnega in upravljskega. Ustavno sodišče je s tehtanjem ustavno varovanih dobrin, ki bi bile prizadete na spornih območjih s takšno ali drugačno njegovo odločitvijo, ugotovilo, da bi razveljavitev Zakona pomenila, da na spornih območjih ne bi bilo mogoče opraviti volitev v nove organe, s potekom roka, s katerim je bil z Ustavnim zakonom podaljšan mandat sedanjim občinskimi organom, pa bi tako nastala pravna praznina. Odlaganje oblikovanja občin še na čas po izteku z Ustavnim zakonom podaljšanega roka bi bilo še manj v skladu z Ustavo kot takojšnje volitve novega občinskega sveta - pa čeprav v občine, ki niso v celoti skladne z ustavnim konceptom lokalne samouprave, vendar kljub vsemu bolj kot stare občine, ki izvirajo iz sistema in pojmovanja občine kot komune.

Ustanovitev občin je bistven pogoj za uveljavitev lokalne samouprave v Sloveniji. Vendar pa je oblikovanje občin, vključno z mestnimi občinami, proces, v katerem se bodo le-te po njihovi ustanovitvi še naprej oblikovale v smeri k čimbolj naravnim in funkcionalnim celotam, seveda ob upoštevanju zakonskih meril.

Vendar pa Ustavno sodišče ocenjuje, da je predvsem naloga zakonodajalca, da v okviru lastne pristojnosti presodi, kako bo uporabil zakonite kriterije za ustanovitev občin sorazmerno in kompleksno ter v okviru ustavne zasnove občine tako, da bo odpravil ugotovljene neskladnosti z Ustavo v skladu z razlogi te odločbe.

Po konstituiranju novoustanovljenih občin bodo posamezna naselja ali več naselij v eni ali več občinah, kolikor bodo izpolnjevala pogoje za ustanovitev svoje občine ali če se bodo želela izločiti iz občine in priključiti drugi občini, lahko začela postopek po 14. ali 15. členu ZLS, ki omogočata izločitev dela občine in priključitev k drugi občini ali ustanovitev lastne občine. Takšno odločitev, ki se izglasuje na referendumu, bo po navedenem členu Državni zbor potrdil, kolikor bo odločitev skladna z ustavnim konceptom in pogoji za ustanovitev občine. To pomeni, da bo Državni zbor lahko potrdil sprejeto odločitev npr. o izločitvi naselja iz ene občine in o njegovi priključitvi k drugi občini samo, če bo takšna sprememba z vidika "ostanka" občine in "razširjene" občine še v okvirih, ki jih za ustanovitev občine določata Ustava in zakon.

3. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ocenilo, da so izpolnjeni pogoji iz 48. člena Zakona o

Ustavnem sodišču za izdajo ugotovitvene odločbe. Skladno s tem členom je določilo tudi rok za odpravo neskladnosti z Ustavo, ki jih mora Državni zbor odpraviti najkasneje šest mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev. Za takšen rok se je Ustavno sodišče odločilo ob upoštevanju istih razlogov, ki so narekovali ugotovitev neskladnosti z Ustavo za celoten Zakon, pa tudi ob upoštevanju zapletenosti in težavnosti usklajevanja območij občin in mestnih občin z Ustavo.

C.

To odločbo je Ustavno sodišče sprejelo na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambrek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je glede prve točke izreka sprejelo z osmimi glasovi proti enemu, glede druge točke izreka pa s šestimi glasovi proti trem. Sodnik Krivic je glasoval proti celotnemu izreku, sodnika Jambrek in Šturm pa proti njegovi drugi točki. Sodnik Krivic je dal odklonilno ločeno mnenje, sodnik Jambrek pa delno pritrdilno in delno odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k  
dr. Tone Jerovšek

#### **Delno pritrdilno in delno odklonilno mnenje sodnika dr. Jambreka**

Glasoval sem za odločbo Ustavnega sodišča, da sta 1. in 2. člen Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (v nadaljevanju: Zakon) v neskladju z ustavo. V celoti se strinjam tudi z razlogi, s katerimi je sodišče argumentiralo to odločitev. Tej argumentaciji želim dodati še nekaj razlogov oziroma mnenj. Vendar pa se mi zdi rok, ki ga je določilo Ustavno sodišče za odpravo ugotovljenih protiuustavnosti zakonskih določb predolg in sem zato glasoval proti 2. točki izreka odločbe.

I.

1. Odločba se na več mestih sklicuje na ustavno zasnovo občine, ki jo je Ustavno sodišče že opredelilo (Glej odločbo U-I- 90/94.). Poudarjam, da je prav Ustavno sodišče pristojno in dolžno ob obravnavanju konkretnih ustavnih sporov izdelati na podlagi formalne ustave, to je veljavnega ustavnega besedila, določnejša, konkretnejša in za obravnavani primer uporabna merila, s katerimi dodatno osvetli besedilo Ustave. Ustavno sodišče je za potrebe te odločbe povsem ustrezno uporabilo svoje lastno sodno pravo. Vendar pa menim, da bi že podano opredelitev ustavne zasnove občine lahko razvilo še korak dalje v spodaj nakazani smeri, ki sledi nemškimi (in še posebej bavarskim) strokovnim razlagam koncepta lokalne samouprave:

Občina praviloma sovпада s krajevno povezanostjo prebivalcev določenega območja. Označuje jo prostorska in socialna bližina občanov in predstavlja splet družbenih odnosov, ki jih pogojuje prebivanje na krajevno razmejenem območju. Skupno življenje se odvija preko številnih in različnih gospodarskih, socialnih in kulturnih vezi, ki omogočajo zadovoljevanje pomembnega dela potreb in interesov prebivalcev lokalne skupnosti.

Ko oseba zori in odrašča, razvija v lokalni skupnosti oziroma v občini tudi vedno več socialnih

vzajemnosti, ki presegajo najožji krog družine. Zato predstavlja občina tudi v sodobni družbi najpomembnejšo socialno povezavo med osebo in njeno družino na eni strani ter širšimi skupnostmi ter državo na drugi. Območje občine praviloma sovpada z življensko povezanostjo zaposlitve, stanovanja in prostega časa, ki jo pogojuje krog dejavnosti med normalnim delovnim dnevom.

Ustavna zasnova samoupravne občine navezuje na zgoraj opredeljeni pojem lokalne skupnosti oziroma občine kot naravne, zgodovinske, geografske in socialne skupnosti. V razmerju do države pa opredeljuje občino njena izvirna pristojnost urejati v skladu z zakoni vse specifično lokalne zadeve. Občina in lokalna samouprava sta temelja državne ureditve, v kateri poteka demokratični proces od spodaj navzgor.

2. Območja večine mestnih občin, pa tudi nekaterih drugih občin, kakor jih določa 3. člen Zakona, v določenih pogledih nasprotujejo tudi ustavnemu načelu Republike Slovenije kot socialne države (2. člen Ustave). To načelo med drugim pobilže opredeljuje (čeprav se nanj izrecno ne sklicuje) tudi Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Ur. list RS, št. 48/90 in 12/92) ter Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1994-1996 (Ur. list RS, št. 13/94).

Oba predpisa določata, da Republika Slovenija posebej skrbi za razvoj geografsko zaokroženih območij, ki v razvoju znatno zaostajajo in so demografsko ogrožena. Za taka območja se štejejo širša strnjena območja, ne glede na meje bivših občin.

Zakon določa tudi, da razvoj demografsko ogroženih območij temelji predvsem na prizadevanjih prebivalstva in gospodarstva na teh območjih, država pa pri njegovem razvoju sodeluje tako, da mu pomaga z različnimi ukrepi (s sofinanciranjem programov, z olajšavami, s spodbudami, idr.; 6. člen Zakona). Iz navedene uredbe pa je razvidno, da se taka območja nahajajo tudi znotraj območij sedanjih mestnih občin (med drugimi Kopra, Kranja in Maribora).

Ustavno sodišče je pravilno odločilo, da so sedaj določena območja mestnih občin v nasprotju z ustavno zasnovo mestne občine (141. člen Ustave), ki se ustanovi na območju mesta. V neskladju je tudi z opredelitvijo mestne občine, kakršno podaja sistemski zakon o lokalni samopravi. Vključevanje širšega okolja centralnega mesta v mestno občino, okolja torej, ki vključuje tudi druge, bodisi urbane, bodisi ruralne lokalne skupnosti, bo še izraziteje kot do sedaj zaviralo enakomeren razvoj območij znotraj (pre)velike mestne ali "navadne" občine. Zakaj? Zakon o demografsko ogroženih območjih temeljni na dveh načelih, ki sta glede na temeljno ustavno določbo o socialni državi (na katero se zakon, ponavljam, izrecno ne sklicuje) izvedbene narave: prvič, na načelu lokalne samouprave ogroženega območja, ki je predvsem samo odgovorno za svoj razvoj, na temelju prizadevanj lastnega prebivalstva in gospodarstva. In drugič, na načelu nacionalne solidarnosti, ki ga zagotavlja država s svojimi ukrepi.

Obstoj prevelike mestne ali prevelike (seveda glede na ustavno zasnovo lokalne samouprave) "navadne" občine, v katero so vključena tudi razvojno ogrožena območja, je v sistemskem nasprotju z zakonito strategijo razvoja teh območij, ker, prvič, omejuje ali celo preprečuje njihovo samoupravno participacijo, in drugič, ker določa tako občino kot posrednika med nacionalno solidarnostjo in ogroženimi območji. Centralizacija odločanja v okviru take občine bi še nadalje prispevala k zaostajanju razvojno ogroženih območij.

Po novem sistemu financiranja občin bo država v odločilni meri prispevala za delovanje osnovnih javnih služb tistih občin, ki ne bodo same sposobne dosegati ustreznega nacionalnega standarda. Tudi v tem pogledu bo torej načelo nacionalne solidarnosti izravnalo razvojne neenakosti med občinami.

Zato bodo razvojno ogrožena območja, vključena v urbani sistem (pre)velike občine (take torej, ki vključuje več lokalnih skupnosti, od katerih bi vsaka lahko tvorila socialni substrat samostojne občine), prikrajšana za dopolnilna državna sredstva za financiranje lokalnih javnih potreb. Razvojno povprečje vse mestne občine bo namreč presegalo raven ogroženega območja.

## II.

V celoti se strinjam z rezultatom tehtanja ustavnih vrednot, do kakršnega je prišlo Ustavno sodišče, ko se ni odločilo za razveljavitev spornih zakonskih določb, in s tem za odložitev uvedbe pristne lokalne samouprave (čeprav z resnimi pomanjkljivostmi), ampak je "le" ugotovilo, da so te določbe v nasprotju z ustavo. Vendar pa je odločitev o njihovi protiustavnosti tako decidirana in temeljito argumentirana, da odprava ugotovljene protiustavnosti terjaja urgentno obravnavo. K temu me navaja tudi v tem ločenem mnenju navedeni argument protiustavnosti glede na načelo socialne države in še posebej možnega nadaljnjega zaostajanja razvojno ogroženih območij znotraj sedaj protiustavno ustanovljenih prevelikih občin.

Zato menim, da bi sodišče moralo izrečno pozvati zakonodajalca, da ugotovljene protiustavnosti odpravi čim prej, urgentno in prioritarno, ali podrejeno najkasneje v roku dveh let po objavi odločbe Ustavnega sodišča.

Sodnik  
dr. Peter Jambreč

### **Odklonilno ločeno mnenje sodnika mag. Krivica**

#### I.

1. Ustavno sodišče je bilo v tem primeru (zlasti glede na svoje prejšnje odločbe v zvezi z uvajanjem lokalne samouprave) pred zelo težko nalogo. Reševati je moralo dva zapletena sklopa vprašanj: ali je teritorialno oblikovanje novih občin z 2. in 3. členom ZUO skladno z Ustavo - in če ni, ali neustavne določbe razveljaviti (z rokom ali brez njega) ali le ugotoviti njihovo neustavnost in določiti rok za odpravo ugotovljenih neustavnosti.

2. Glede prvega sklopa vprašanj se s sprejeto odločitvijo žal ne morem strinjati zlasti glede mestnih občin in to iz dveh razlogov:

a) kjer so zakonski pogoji za ustanovitev mestne občine dovolj jasni (čl. 16/4 in čl. 16.a ZLS), se že iz podatkov v tem postopku vidi, da nekaterih od njih ZUODNO sploh ni upošteval, za nekatere od njih pa se v zakonodajnem postopku niti ni ugotavljalo, ali so sploh podani ali niso - kar se mi zdi za ustavnopravnega gledišča nesprejemljivo;

b) kjer pa je tudi spremenjena zakonodaja še vedno do te mere nejasna, da ne omogoča ne zakonodajalcu nearbitrarnega odločanja ne Ustavnemu sodišču sojenja v sporih, ki so že in ki še bodo na tako nejasni zakonski podlagi nujno nastajali, namreč pri definiciji pojma mestne občine v novem drugem odstavku 16. člena ZLS (čl. 16/2) - bi bilo po mojem mnenju treba to nejasno določbo ZLS

razveljaviti in potem posledično tudi celoten tretji (in nato posledično še drugi) člen ZUODNO. (Podrobneje - pod II.)

Glede navadnih (ne mestnih) občin se z argumentacijo odločbe sicer pretežno strinjam<sup>2</sup> - razen seveda v tisti (bistveni) točki, v kateri sem že v prejšnjem ustavnem sporu o občinah glasoval drugače od drugih in v kateri gre za to, da (po mojem mnenju) tretji odstavek 139. člena Ustave ne dopušča ustanovitve občine na območju, na katerem (izvzemši morebitne manjše popravke meja) ni bil izveden referendum. Na izid referenduma sicer Državni zbor tudi po mojem mnenju ni absolutno vezan (lahko odloči tudi drugače, če ima za to dovolj utemeljene razloge - a le pod tem pogojem, katerega obstoj bi bilo v primeru spora treba preveriti), vendar pa na nekem povsem drugačnem območju ne sme ustanoviti občine, če prebivalcev pred tem na referendumu ni vprašal za mnenje o nameravani ustanovitvi občine prav na tem območju (Ustava zahteva "ugotovitev volje prebivalstva na določenem območju" in ne na kateremkoli, poljubnem območju)<sup>3</sup>. Neustavnost ustanovitve večine navadnih občin vidim torej tudi v tem.

Delno protiustaven pa je po mojem mnenju - kljub svoji načelni sprejemljivosti - tudi novi (z zadnjimi spremembami ZLS uvedeni) mehanizem oziroma instrumentarij za nadaljnje spreminjanje območij občin in sicer v tistih delih 14. in 15. člena ZLS, ki so do te mere nejasni oziroma protislovni, da zaradi tega lahko pride do težko rešljivih ali celo nerešljivih sporov.

Razveljaviti (ali vsaj razglasiti za neustavne) bi bilo torej treba tudi na to nanašajoče se določbe 14. in 15. člena ZLS (o tem podrobneje pod IV.).

3. Glede drugega sklopa vprašanj sem bil tudi sam v dilemi, katera od obeh možnih rešitev bi (začasno) povzročila manj protiustavno stanje in bi bila torej bolj sprejemljiva.

Radikalnejša rešitev, torej razveljavitev, ki sem ji vseskozi dajal prednost in za katero sem tudi na koncu glasoval, bi sicer prav tako povzročila neustavno stanje: s 1.1.1995 še ne bi bile ustanovljene nove, z Ustavo skladne občine in Državni zbor bi se moral odločiti, ali jih bo ustanovil hitro (v nekaj mesecih - z neko provizorično ureditvijo stanja do takrat) ali kasneje (z volitvami novih občinskih svetov v okviru starih občin, morda s kakšno specifično rešitvijo za Ljubljano - ob dodatni dilemi: ali z ustavnim ali z navadnim zakonom) - toda stanje bi bilo vendarle "čistejše" in nova lokalna samouprava ne bi (kasneje) startala s toliko nejasnostmi in hipotekami kot sedaj. Če bi tako odločbo izdali takoj, ko je bil tak predlog podan, torej konec oktobra ali vsaj v začetku novembra, tudi ne bi šle v nič energije in stroški, vrženi v predvolilno kampanjo - česar pa ob dejanskem izidu odločbe 15.11.1994 ne bi bilo več mogoče preprečiti. Toda tudi ta škoda, čeprav nedvomno velika, bi bila po mojem mnenju še vedno manjša od dolgoročne škode, ki jo utegne utrpeti lokalna samouprava - konkretno in tudi na simbolni ravni, torej pri zaupanju ljudi vanjo kot ustavno vrednoto - zaradi vseh nejasnosti in hipotek, pod katerimi je sedaj prisiljena startati. Taka utegne biti Sloveniji še precej manj v čast kot to, da bi spremenila ustavni zakon za izvedbo ustave in prave lokalne samouprave še ne bi uvedla s 1.1.1995, ampak malo kasneje (a solidneje). Evropa dobro ve, da se take reforme delajo pet ali deset let in da tako na hitro pač ne gre. Sprejeti odločitvi, da se le ugotovi neskladnost izpodbijanega zakona z Ustavo, ne da bi ga razveljavili, sem torej nasprotoval, ker utegne po mojem mnenju povzročiti še bolj neustavno stanje kot bi ga povzročila razveljavitev. Nasprotoval sem ji zlasti iz naslednjih razlogov:

a) Zaživele bodo mnoge neustavno oblikovane občine - nekatere le glede na neugotovljeno ali brez utemeljenih razlogov nespoštovano voljo prebivalstva, druge pa celo v nasprotju z ustavnimi in zakonskimi pogoji oziroma brez izpolnjevanja minimalnih pogojev, ki naj bi občini omogočali učinkovito izpolnjevanje njene vloge. Prvo in drugo bo takim občinam zelo oteževalo ali celo

preprečevalo, da bi uspešno zaživele. V danem triinpolletnem roku bo nekatere od teh protiustavnosti sicer možno odpraviti (vseh najbrž ne) - toda kakšen smisel ima leto, dve ali tri vzdrževati pri življenju življenja v ustavnem smislu nesposobno ali od prebivalcev nezaželeno, morda celo bojkotirano občino? Bo to bolj koristilo utrditvi lokalne samouprave kot ustavne vrednote kakor če bi jo uvedli sicer morda dve leti kasneje, a na solidnejših temeljih in z večjim soglasjem prebivalstva?

b) In kar je še huje, zadelo pa bo prav vse občine - predvsem normativni in finančni pogoji za normalen start lokalne samouprave žal sploh niso zagotovljeni, čeprav bi morali biti zagotovljeni in ljudem znani že v času, ko so se na referendumih odločali za take ali drugačne občine. Pa še sedaj niso. Poleg nejasnosti glede financiranja in glede delitve premoženja dosedanjih občin mislim zlasti tudi na povsem nejasen in neopredeljen krog pristojnosti teh bodočih občin<sup>4</sup>, navadnih - in mestnih še posebej. Ta krog naj bi se začel jasni - in širiti (praktično morda skoraj od nič)<sup>5</sup> - šele postopno, s sprejemanjem t.i. področne zakonodaje. Nove občine naj bi torej sprejemale svoje statute, urejale svojo organizacijo, personal, davčne in druge predpise itd. - ne da bi sploh jasno vedele, o čem bodo odločale in za kaj bodo skrbele, koliko jih bo to stalo, koliko ljudi in organov bodo za to potrebovale itd. itd.? Pa tudi, če bi bila ta področna zakonodaja sprejeta hitro po 1.1.1995, opozarjam še posebej na izredno težko ustavnopravno vprašanje v zvezi z določbo drugega odstavka 140. člena Ustave, po kateri lahko država na občino prenese "opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti" le z njenim soglasjem in z zagotovitvijo (dodatnih) sredstev. Če bo 101. člen ZUpr obveljal, potem bodo vse prej navedene upravne naloge bivših občin obveljale kot državne naloge in jih bo možno prenašati nazaj na občine samo po zahtevnem mehanizmu 140. člena Ustave (s soglasjem vsake občine in z dodatnim denarjem). Če ne bo obveljal in bo spoznan za protiustavnega, pa bo nastala pravna praznina in nejasnost, čigave so posamezne upravne naloge - z vsemi spori, ki bodo iz tega vznikali, in z vsem poraznim učinkom za pravno varnost, dokler ti spori ne bodo rešeni. Je takojšnja uvedba lokalne samouprave s 1.1.1995 - in to celo v teritorialno neustavnih občinah - res vredna tolikšnega tveganja? In koliko bo taka lokalna samouprava za ljudi, ki jim je namenjena, res vredna? Forsirano ustanavljanje novih občin v takih okoliščinah bo po mojem mnenju lokalno samoupravo kot ustavno vrednoto prej razvrednotilo kot okrepilo.

c) Poleg lokalne samouprave utegne biti ob takem načinu in vsebini njene uvedbe v zavesti ljudi precej razvrednoten tudi demokratični institut referendum. Obrazložitev sicer na koncu četrtega odstavka pod B.II. govori o tem, da referendumski izid ne veže zakonodajalca absolutno oziroma brezpogojno, vendar žal ne pove dovolj jasno, kako pa ga vendarle veže. Po mojem mnenju je to indirektno sicer povedano v zadnjem odstavku pod B.II., vendar pa sta ta dva dela obrazložitve ne le premalo direktna, ampak žal tudi v nasprotju z argumentacijo tik pred njima, ki pa se konča s stavkom: "Zato je Ustava predvidela poizvedovalni referendum, končno določitev območja občine pa je prepustila zakonodajalcu." Če je referendum le poizvedovalne narave, potem sploh ne obvezuje - čeprav nadaljnja argumentacija navaja le, da ne obvezuje "absolutno oziroma brezpogojno".

Skratka, argumentacija je na tem mestu nekoliko nejasna oziroma celo protislovna in zato izpostavljena nevarnosti, da bo narobe razumljena (da referendumski izidi sploh niso obvezujoči - tako napačno razumevanje se v javnih odmevih na odločbo že kaže oziroma celo izrazito prevladuje) - tudi zato govorim o nevarnosti razvrednotenja referendum v zavesti ljudi. Predvsem pa je razvrednotenje pomena referendum po mojem mnenju v tem, da je Ustavno sodišče že s prejšnjo odločbo "dovolilo" ustanovitev občin (in s sedanjo odločbo to "dovoljenje" potrdilo), ne da bi morali biti prebivalci na referendumu direktno vprašani, ali soglašajo z ustanovitvijo prav takšne občine, kakršna je bila potem ustanovljena.

č) Meje med občinami ponekod z zakonom niso ne določene ne določljive. Zakon v 2. in 3. členu našteva naselja, katerih območja spadajo v posamezno občino - kljub temu pa nekatera naselja uvršča

deloma v eno in deloma v drugo občino, ne da bi povedal, kje gre meja. Še posebej sporno pa utegne biti vprašanje glede območja Rogle, ki je v zakonu navedena kot naselje v okviru občine Zreče, čeprav Rogla sploh ni naselje - kvečjemu "turistično naselje" brez stalnega prebivalstva (v odločbi na to vprašanje ni odgovora). Prvotno zakonsko besedilo ZLS je v četrtem odstavku 14. člena vsebovalo vsaj določbo, da je pri določanju območja občine praviloma treba upoštevati meje katastrskih občin in krajevnih skupnosti - z novelo ZLS pa je bila tudi ta določba črtana.

## II.

(mestne občine)

### A. Pogoji za ustanovitev mestne občine

#### 1) Pogoji iz čl. 16/4 ZLS6

##### a) 20.000 prebivalcev

Po uradnih podatkih na str. 102 vladnega gradiva "Zakaj v nove občine" (cit. v op. 6) tega pogoja ne izpolnjujejo: Nova Gorica 14.462 (s Solkanom 17.866), Murska Sobota 13.854, Ptuj 11.317 in Slovenj Gradec 6.714 (med Ptujem in Slovenj Gradcem je na tej lestvici še 10 drugih mest, celo nad Ptujem pa Škofja Loka z 12.340 in še višje Jesenice 18.807 in Trbovlje 17.485 - ti podatki pa so iz gradiva Inštituta za geografijo, pridobljenega kot gradivo v tem postopku).

##### b) 15.000 delovnih mest

Tega pogoja ne izpolnjujejo (po istem viru) ista mesta: Nova Gorica 11.327, Murska Sobota 14.783, Ptuj 11.958 in Slovenj Gradec 5.945.

c) Polovica del. mest v terc. in kvart. dejavnostih Tega pogoja ne izpolnjuje (po istem viru) pet mest: Kranj 36%, Novo mesto 37%, Murska Sobota 36%, Velenje 27%, Ptuj 45% (za Slovenj Gradec ni podatka).

##### č) Središče gravitacijskega območja

Da je vsako mesto gotovo središče svojega gravitacijskega območja (kolikršno to območje pač že je), je seveda jasno in tega ni niti potrebno niti sploh mogoče posebej ugotavljati (če zakon tu razumemo dobesedno) - ali je ta pogoj izpolnjen, če ga razumemo po njegovem (verjetnem) pravem pomenu (ki ga zakonodajalec tudi ni ekspliciral), pa sploh nihče ni ugotavljal.

##### d) Skupaj

Prve tri navedene pogoje izpolnjujejo torej le štiri mesta od enajstih: Ljubljana, Maribor, Celje in Koper. Iz magnetograma seje Državnega zbora ob sprejemanju ZUODNO se vidi, da so nekateri poslanci (celo po večkrat) opozarjali prav na to, a brez uspeha. Glede tretjega od tu navedenih pogojev pa se iz magnetograma seje Državnega zbora ob sprejemanju novele ZLS vidi, da je bil takrat predlagan amandma, naj se ta pogoj ublaži od polovice na četrtno, ker ga sicer večina mest ne bo izpolnjevala, toda amandma ni bil sprejet.<sup>7</sup> Vlada kot predlagatelj obeh zakonov je torej vztrajala pri vseh postavljenih pogojih (načelno ni hotela popuščati), večina poslancev jo je pri tem načelno podpirala - pri odločanju o konkretnih občinah pa teh kategorično postavljenih pogojev niso spoštovali.

Tako ravnanje je v pravni državi po mojem mnenju nesprejemljivo (glej tudi opombo 1). Zakon bi bilo že iz tega razloga treba razveljaviti, da bi zakonodajalec bodisi spremenil zakonske pogoje (recimo tako, da bi jih izpolnjevalo vsaj 8 ali 10 mest) bodisi ob nespremenjenih pogojih ustanovil le štiri mestne občine - sedaj pa bodo tudi vse druge, vključno s Slovenj Gradcem, pridobile razširjene pristojnosti mestnih občin, se za to ekipirale in jih začele uresničevati, nato pa bo, tudi če bodo pogoji ustrezno ublaženi, vsaj Slovenj Gradcu, morda pa še kateri drugi mestni občini, treba ta status (najkasneje po treh letih in pol) spet odvzeti. To gotovo ne bo prav smiselno in racionalno početje - kar še dodatno govori v prid (nesprejete) razveljavitve zakona.

## 2) Pogoji iz čl. 16.a ZLS

Tudi znanstveno-raziskovalne dejavnosti ter oddelkov visokih šol in fakultet8 nekatera od 11 mest očitno nimajo in morda tudi bolnišnice, telekomunikacijskega središča in specializiranega INDOK centra ne - toda izpolnjenosti teh (skupaj devetih) pogojev Državni zbor ob sprejemanju ZUODNO sploh ni ugotavljal.

Pri sprejemanju novele ZLS je že omenjeni poslanec Verzolak sicer (realistično) predlagal amandma, naj zadošča izpolnjevanje dveh tretjin teh pogojev, toda tudi ta amandma ni bil sprejet9 - ta celo ob izrecnem zatrdilu predstavnika Vlade, da so se "zavestno odločili za ostrejšje pogoje". Sprejeto je bilo torej stališče Vlade, da je treba zahtevati striktno izpolnjevanje vseh devetih pogojev - preverili pa potem (ob sprejemanju ZUODNO) niso izpolnjenosti nobenega.

## B. Definicija mestne občine (čl. 16/2 ZLS)

### 1) Splošno

Z novelo ZLS je bil v 16. člen vnesen nov drugi odstavek, ki se glasi: "Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva." Ta dopolnitev zakona je očitno imela namen rešiti prej nerešeno vprašanje, kolikšen del "obmestja" oziroma okolice mesta naj še zajamejo mestne občine. Potem ko je novi 15.a člen definiral pojem mesta in ko je dopolnitev četrtega odstavka 16. člena precizirala, kakšno mesto (pod katerimi pogoji) lahko postane jedro mestne občine10, bi bilo treba v tej določbi povedati samo še to, kar je bil sploh razlog za njen sprejem, torej to, kako daleč "zunaj mestnega obzidja" lahko mestna občina še seže. V strokovnih gradivih, ki so jih za vladno službo pripravili zlasti strokovnjaki z Inštituta za geografijo, so bili kriteriji za to razmejitev strokovno pripravljene, ni pa jasno, zakaj je Vlada te kriterije navedla le v obrazložitvi svojega amandmajskega predloga za dopolnitev 16. člena z novim drugim odstavkom (in še to ne vseh), samo zakonsko besedilo pa je predlagala točno tako, kot je bilo potem (praktično brez razprave) tudi sprejeto. Če bi to zakonsko besedilo te kriterije sicer vsebovalo, le na ne dovolj jasen način, bi bilo s pomočjo obrazložitve morda možno priti do zadovoljive interpretacije teh nejasnosti in s tem sporno določbo šteti za vendarle skladno z Ustavo. Problem pa je v tem, da je zakonsko besedilo (iz neznanih in v postopku nepojasnjenih razlogov) povsem drugačno: od petih kriterijev iz obrazložitve delno (nejasno) omenja samo enega11, poleg tega pa je namesto razjasnitve pojma mestne občine in njenih sestavin (mesta in obmestja oz. okolice) tudi te temeljne sestavine take definicije iz nerazumljivih in nepojasnjenih razlogov povsem zbrisala (zameglila) in jih med seboj povezala na način, ki je pri dobesednem branju sploh nerazumljiv (stavek je namreč slovnično napačno oblikovan), pri poskusu odprave slovničnih napak in smiselne interpretacije na tej podlagi pa se pokaže, da lahko na ta način pridemo do dveh med seboj bistveno različnih vsebin te določbe (ne da bi imeli zanesljivo oporo za izločitev ene od teh dveh možnih interpretacij), pri čemer pa ne ena ne druga nista niti v skladu z obrazložitvijo niti sami po sebi izvedljivi oziroma uporabni.



Shematično povedano: sporna nejasna določba (po interpretaciji s pravno dopustnimi sredstvi) lahko pomeni A ali B (obe varianti še z vrsto podvariant), obrazložitev pa zatrjuje, da določba pomeni C, torej nekaj povsem tretjega.

Nesporno pravilo za interpretacijo nejasnih zakonskih določb je, da ni mogoče z interpretacijo vnesti v določbo vsebine, ki je določba tudi pri najbolj ekstenzivni smiselni in jezikovni razlagi ne zajema - namreč (objektivno) določba sama, kakor je v zakonu zapisana, ne subjektivni namen zakonodajalca, ki bralcu zakona iz teksta zakona ni razviden niti z interpretacijo dosegljiv.<sup>12</sup>

Ne le, da v zakonskem tekstu štirje od petih kriterijev iz obrazložitve niso niti nakazani, kaj šele omenjeni. Predvsem v zakonskem tekstu ni ključnih pojmov mesto in obmestje (okolica) niti nista ta dva pojma v njem zajeta morda s kakšnim sinonimom ali opisno, ampak je v tem delu zakonska formulacija tako "zavozlana" in nerazumljiva, da z nobeno interpretacijo teksta (ne: namenov zakonodajalca) ni mogoče ugotoviti niti tega, kje se v tej nejasni formulaciji neha opis mesta in začne opis obmestja (okolice), še manj pa, kar je še pomembnejše, kje se ta okolica kot možni del mestne občine neha.

## 2) Posamezni interpretacijski problemi

### a) Pojem mesta

Pojmu mesta bi v tej določbi ustrezale besede "gosto in strnjeno naselje", čeprav ni jasno, zakaj zakon tu ni uporabil v isti noveli (hkrati) sprejete zakonske definicije mesta (urbano naselje z nad 3.000 prebivalci itd.). Kljub temu tu večjih problemov z interpretacijo še ni.

### b) Pojem obmestja

Kljub pomembnosti tega pojma za definicijo mestne občine in kljub temu, da je v pripravah na zakon geografska stroka pripravila jasne elemente za pravno opredelitev tega pojma, ga v zakonu preprosto ni. Kvečjemu bi lahko rekli, da je "skrit" nekje v zapleteni, nejasni in slovnično napačno<sup>13</sup> oblikovani besedni zvezi "... ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico".

Poleg interpretacijskih problemov, ki jih odpira konec te, slovnično napačno oblikovane besedne zveze (o tem glej spodaj v opombi 13), nejasnost njenega začetka prav tako odpira še dodatna vprašanja. Besedna zveza "več (strnjenih) naselij, povezanih v enot. prost. organizem" namreč spet lahko pomeni dvoje: ali t.i. somestje (Nova Gorica-Solkan, Radovljica-Lesce- Bled, Krško-Brežice, Domžale-Kamnik, Piran-Portorož-Lucija itd.), kjer imajo lahko celo vsa taka naselja mestni status - ali pa tudi tesnejšo povezanost (enega) mestnega naselja z njegovimi obmestnimi naselji. Tega drugega pomena te nejasne formulacije ni mogoče izključiti - to pa povzroča nadaljnjo nejasnost, v čem je potem razlika med temi obmestnimi naselji (prvo cono mestne okolice) in preostalo mestno okolico, pri čemer pa zakon ne govori o preostali mestni okolici, ampak le o mestni okolici nasploh. Ta razlika bi bila lahko kvečjemu v tem, da bi bila bližnja, bolj urbanizirana naselja povezana z mestom trdneje (v "enoten prostorski organizem"), preostala okolica pa rahleje (le z dnevno migracijo) - toda ob taki interpretaciji najbrž ne bi bilo več nobene osnove za trditev, da koprška občina ne ustreza tako razumljenemu pojmu mestne občine in njenih sestavin. (Druga možna razlaga, po kateri naj bi bila vsa ta naselja povezana v enot. prost. organizem ne le med seboj, ampak tudi s preostalo mestno okolico<sup>14</sup>, bi ta problem sicer rešila, povzročila pa bi nove probleme - glej na ustreznem drugem mestu.)

### c) Pojem mestne okolice

Izraz je v zakonskem tekstu sicer uporabljen, ni pa jasno (glej izvajanja pod b), ali zajema le območje, povezano v "enoten prostorski organizem" (brez zakonskih kriterijev za opredelitev tega pojma), ali pa tudi (ali samo?) širši pas okolice, ki jo z mestom (podvarianta: z mestom in obmestjem?) povezuje le dnevna migracija (spet brez kriterija v zakonu, kaj to je). 3) Dve možni jezikovni razlagi (odprava slovničnih napak) a) Razlaga A

"Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem, /vejica/ in mestna okolica<sup>15</sup>, ki jo (s tem naseljem ali naselji) povezuje dnevna migracija prebivalstva."

Tako napisano (oziroma prebrano) besedilo še vedno dopušča dve nadaljnji, že zgoraj obrazloženi razlagi mestne občine - "dvoconsko" (mesto + okolica) in "triconsko" (mesto + obmestna naselja + širša okolica). "Dvoconska" razlaga ne rešuje protislovja s tem, da je mesto eno naselje, ne pa več naselij - "triconska" pa bi poleg drugih, že omenjenih pripeljala do še enega nasprotja določbe z njeno uradno obrazložitvijo: obrazložitev je izrazito "dvoconska".

Na podlagi te prve variante branja sporne določbe torej zadeva ni rešljiva - določba je neuporabna, torej protiustavna.

#### Podvarianta A1

"Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem, z mestno okolico, ki jo (s tem naseljem ali naselji) povezuje dnevna migracija prebivalstva."

Pri tej varianti odprave slovničnih napak je bila poleg vstavitve vejice namesto dikcije "in mestna okolica" uporabljena dikcija "z mestno okolico". Uporabljen je bil torej le drug jezikovni izraz za isto vsebino ("mesto in okolica" pomeni isto kot "mesto z okolico").

#### Podvarianta A2

"Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in z mestno okolico, ki jo (s tem naseljem ali naselji) povezuje dnevna migracija prebivalstva."

Tu veznik "in" le nadomešča vejico iz prejšnjih dveh variant, vstavitve veznika "z" pa je nujna zato, ker je mestno naselje (ali več takih naselij skupaj) lahko povezanih le z okolico, ne v okolico (ta naselja so povezana s svojo okolico v mestno občino, ne "v mestno okolico" - slednje je največji nesmisel zakonske dikcije, kakor je zapisana).

#### b) Razlaga B

"Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem /brez vejice in brez "in"<sup>16</sup> / z mestno okolico, ki ga /namreč ta organizem/ povezuje dnevna migracija prebivalstva."

Prvi problem: Pojem "več naselij" pri tej razlagi vsekakor ne vključuje niti dela mestne okolice (okolice mesta), ker je ta navedena posebej, kot drugi element sicer enotnega prostorskega organizma, v katerega se mestna okolica povezuje s temi naselji - s tem, ko ta naselja ne morejo biti več del okolice mesta, pa bi morala torej spadati v samo mesto. To pa ni mogoče, kajti po definiciji v 15.a členu je mesto eno naselje (ne more biti sestavljeno iz več naselij). Možno je potem morda samo še to, da bi izraz "več naselij" razumeli pri tej razlagi izključno v pomenu somestja (več bližnjih mest, ki se

dotikajo eno drugega in imajo skupno okolico) - pri čemer pa se postavlja vprašanje, zakaj naj bi bil zakonodajalec znani in razumljivi pojem somestja označil na tako nenavaden in nejasen način.

Drugi problem: Karakteristika "strnjenosti" se pri tej razlagi očitno nanaša samo na mesto (ali morebitnih več mestnih naselij - somestje) in ne tudi na mestno okolico (kriterij za njeno povezanost z mestom ni strnjenost pozidave, ampak dnevna migracija) - tu pa je ta razlaga nezdržljiva z uradno obrazložitvijo, ki za okolico postavlja pogoj "sklenjenosti pozidave".

Tretji problem: Protislovnost oziroma očitna neutemeljenost trditve, da mesto (ali somestje) povezuje z okolico v enoten prostorski organizem samo dnevna migracija.

#### c) Sklep

(1) Nobena od obeh možnih razlag se torej niti sama v sebi ne izide.

(2) Ni mogoče ugotoviti, katera naj bi bila v skladu z voljo zakonodajalca.

4) Neskladnost te določbe (po obeh razlagah) z njeno obrazložitvijo

Določba lahko pomeni A ali B, njena uradna obrazložitev pa pomeni povsem nekaj tretjega (C). Natančnejši pregled pripravljanih strokovnih gradiv, na podlagi katerih je predlagatelj zakona pripravil to določbo, pokaže, da so znotraj teh gradiv (med njihovimi različnimi deli) določene manjše razlike (bolj v poudarkih ipd.), da pa je s tem, ko je predlagatelj zakona v zakonski tekst nepopolno povzel ene, v obrazložitev pa (prav tako nepopolno) druge dele teh gradiv, prišlo med obema že do nepremostljivih razlik.

#### a) Gradivo za zakonski tekst

Za zakonski tekst so bile očitno uporabljene nekatere formulacije iz gradiva dr. Marjana Ravbarja (Inštitut za geografijo) z naslovom "Neredigirano gradivo, namenjeno spremembam ZLS, ki se nanaša na mesta in mestne občine" iz septembra 1994. V tem gradivu je tudi definicija mestne občine, katere drugi del se glasi:

"Mestna občina je: A) gosto in strnjeno naseljeno naselje, povezano v enoten prostorski organizem; B) del mestne okolice, ki jo dnevno povezuje dnevna migracija in nakupi podeželskega prebivalstva; C) celotno ozemlje, ki je pod mestnim vplivom, ne glede na intenzivnost tega vpliva; D) območje okrog srednje velikih mest (vsaj 20-25 tisoč preb.), pri katerem gre za več gradacij (con): mesto s predmestji in obmestje ali ožje vplivno območje."

Iz tega osnutka ali skice za zakonsko definicijo je predlagatelj uporabil le zgoraj citirani drugi del in še iz njega le točki A in B (z dodatkom "ali več naselij") - za nerazumljivo in slovnično nepravilno povezavo teh dveh točk v zakonskem tekstu pa očitno nosi odgovornost sam. Če zakonski tekst nima poleg navedenega še kakšnega drugega, meni neznanega vira, potem primerjava s pričujočim virom kot strokovno podlago za zakonski tekst vsekakor pokaže, da bi bilo zgoraj pod 3.b podano "razlago B" treba celo izključiti kot možno razlago, kajti pričujoči strokovni vir pojem "enotnega prostorskega organizma" omejuje na mestno naselje in ga ne širi na mestno okolico (tako kot je to storjeno v "razlagi B") - to pa še podkrepljuje omemba gradacij (con) v točki D.

#### b) Gradivo za obrazložitev

To je bilo očitno povzeto iz drugega dela istega, zgoraj omenjenega gradiva (ali lahko tudi iz drugih strokovnih gradiv - isti kriteriji se pojavljajo v vseh teh strokovnih gradivih) in sicer gre za pet kriterijev (pogojev), citiranih že zgoraj v eni od opomb - s tem da pa so v obrazložitvi (spet iz nepojasnjenih razlogov) izpuščeni trije "uvodni" (torej glavni) strokovni kriteriji za določitev območja, ki še spada k mestni občini: da gre za urbanizirano obmestje, ki mora imeti vsaj 5.000 prebivalcev in ki mora biti "znotraj 15-minutne izohrone (z javnim prevoznim sredstvom)".

### c) Sklep

Gradivo, iz katerega je zajemala obrazložitev, je intonirano izrazito "dvoconsko" (s tistimi tremi "uvodnimi" kriteriji še bolj), v gradivu, iz katerega je zajemal zakonski tekst, pa sicer je nek nastavek za "večconsko" interpretacijo, vendar ga zakonski tekst ni povzel, tako da je do nasprotja med zakonskim tekstom in obrazložitvijo prišlo predvsem zaradi nepopolnega in nepravilnega povzemanja strokovne predloge in zaradi smiselno in jezikovno nedomišljene oziroma napačne formulacije, zlasti pa tudi zato, ker bi bilo različne dele strokovnih gradiv treba razumeti kot celoto in iz te celote tako v zakonski tekst kot v njegovo obrazložitev povzeti njeno bistvo oziroma vse njene bistvene elemente. Zlasti izoblikovane kriterije (pogoje) za določanje območja, ki še spada v mestno občino, bi bilo seveda treba vključiti v zakonski tekst, saj bi le tako lahko pridobili pravni pomen, ki ga sedaj nimajo.

Očitno je, da si niti predlagatelj zakona ni ustvaril jasne slike, kakšne kriterije za oblikovanje mestne občine želi uzakoniti - še manj pa zakonodajalec sam, ki nejasnosti, nerazumljivosti in celo jezikovnih nepravilnosti predlagane formulacije sploh ni zaznal in jo je praktično brez razprave uzakonil.

### III.

#### (Koper in Novo mesto)

Iz vseh dosedanjih izvajanj sledi, da zaradi nejasnosti in neuporabnosti zakonske definicije mestne občine Zakon o ustanovitvi občin sploh ni mogel ustanoviti mestnih občin na zakonit način, zaradi česar bi bilo po mojem mnenju treba razveljaviti na mestne občine nanašajoči se 3. člen ZUO v celoti, posledično pa zato še 2. člen (o ustanovitvi vseh drugih občin), saj ob nejasnosti, do kod lahko sega območje mestnih občin, tudi območij vseh drugih občin ni mogoče zakonito določiti.

Prav zaradi nejasnosti in neuporabnosti zakonske definicije mestne občine po mojem mnenju tudi koprške in novomeške mestne občine ni mogoče podvreči ustavnosodnemu preskusu njune skladnosti z ustavnim in zakonskim konceptom mestne občine, dokler zakonodajalec ne bo sprejel jasne in uporabne definicije mestne občine. Pri koprski in novomeški mestni občini je namreč sporno prav vprašanje, kako daleč v zaledje lahko ti dve mestni občini segata - torej vprašanje, ki ga zakonska definicija mestne občine (čl. 16/2) rešuje povsem nejasno (glej zgoraj).

Pri tem še zlasti opozarjam na to, da treh glavnih strokovnih kriterijev za vključitev zaledja v mestno občino (urbanizirano obmestje, vsaj 5.000 prebivalcev, 15-minutna izohrona) zakonodajalec ne le ni vključil v zakonski tekst, ampak jih je izločil celo iz obrazložitve, kamor je vključil le preostalih pet strokovnih kriterijev. Izločitev teh treh kriterijev bi torej logično pomenila, da se v mestno občino poleg "cone" urbaniziranih obmestnih naselij v ožjem smislu lahko vključijo tudi naselja iz naslednje "cone" le delno urbaniziranih (in delno ruralnih) naselij. V podporo takemu pojmovanju in taki odločitvi zakonodajalca je možno navesti tudi nekatera strokovna stališča, npr. že citirani točki C in D iz osnutka definicije mestne občine, iz študije Inštituta za geografijo "Kriteriji za opredeljevanje mest v Sloveniji" (1993) pa npr. stališče na str. 11, kjer se ločuje obmestje ali ožja mestna okolica od širše "mestne regije" - čeprav je v isti študiji potem zavzeto kategorično stališče (na str. 34 in 39), da je

možno Slovenijo razdeliti "na tri poglobitve kategorije: na mesta, na urbanizirano obmestno podeželje, ki skupaj z mesti tvori mestno regijo, in na vaško ali agrarno podeželje". Toda, kot rečeno, pojem "urbanizirano obmestje", ki ga je predlagala stroka, je pripravljalec zakona izločil celo iz obrazložitve in to dejstvo pri presoji kopskega in novomeškega primera ne more ostati neupoštevano. Podobno velja za izločitev zelo jasnega kriterija "15-minutne izohrone": če bi bil ta kriterij v zakonu (ne le v obrazložitvi), bi bilo povsem jasno, da obe obravnavani občini tega kriterija ne izpolnjujeta - toda pripravljalec zakona je ta kriterij izločil celo iz obrazložitve.

Zanimiva je tudi naslednja primerjava, ki pa kaže na to, da je stroka s svojimi kriteriji (Inštitut za geografijo v svoji zgoraj citirani študiji) prišla k nekaterim mestom (za Koper in Novo mesto tega podatka žal ni) celo več obmestnih naselij kot zakon: Celje - stroka 52 : zakon 39, Kranj 91:48, Ljubljana 114:38, Maribor 64:50.

Vprašanje, katera naselja je kot obmestna še možno vključiti v mestno občino in katerih ne več, torej celo ob jasno postavljenih strokovnih kriterijih ni vedno preprosto - o tem pravno odločati v ustavnosodnih sporih pa sploh ni možno, če v zakonu za to ni jasnih kriterijev.

Že samo zaradi te nejasnosti (kaj je mestna občina in do kod lahko sega) bi bilo bolje zadevo vrniti zakonodajalcu z zahtevo, naj najprej določi jasna pravila za lastno odločanje (po katerih bi tudi Ustavno sodišče lahko presojalo spore), potem pa naj še enkrat odloča o tem, katere in kakšne naj bodo mestne občine v Sloveniji.

#### IV.

##### (14. in 15. člen ZLS)

Kot je bilo navedeno zgoraj pod I., bi bilo instrumentarij za nadaljnje spreminjanje območij občin v tistih delih 14. in 15. člena ZLS, ki so do te mere nejasni oziroma protislovni, da zaradi tega lahko pride do težko rešljivih ali celo nerešljivih sporov, treba razveljaviti ali ugotoviti njegovo neustavnost (z rokom za odpravo ugotovljenih neustavnosti).

V 14. členu gre za nejasno razmerje med 2. in 3. odstavkom: po 2. odstavku bi se "del občine" lahko priključil k drugi občini le z njenim (referendumskim) soglasjem, po 3. odstavku pa se "posamezno naselje" lahko priključi k drugi občini tudi brez njenega soglasja (le z lastno referendumsko odločitvijo). Smisel tega razlikovanja naj bi bil očitno v tem, da bi se posameznim manjšim naseljem omogočila priključitev k občini, ki jo sama izberejo, in olajšal postopek za to. Ta namen te določbe najbrž ni ustavno sporen. Sporna pa je njena nejasnost v razmerju do prej omenjene (bistveno drugačne) določbe 2. odstavka: ali ima "posamezno naselje" ta "privilegij" tudi takrat, kadar ima občina, recimo, le malo naselij, to naselje, ki se želi priključiti k drugi občini, pa obsega četrto ali pol občine? Zakaj naj bi v tem primeru veljala drugačna ureditev kot v primeru, če se želi priključiti drugam sicer več naselij, ki pa so majhna in vsa skupaj pomenijo komaj desetino ali dvajsetino občine?

V 15. členu gre za podobno nejasnost v razmerju med 3. in 4. odstavkom: po 3. odstavku je pri razdelitvi občine na dve novi potrebna referendumsko večina "v posameznem delu občine" (ali to pomeni: "v vsakem delu" ali "v kateremkoli delu"? ) - po 4. odstavku pa je pri izločitvi dela občine ("naselja ali več naselij") v novo potreben referendum le pri izločujočem se delu. V čem pa je sploh razlika med delitvijo občine na dve novi in izločitvijo dela občine v novo, kjer s tem prav tako nastaneta dve občini? Uporaba ene ali druge od teh dveh bistveno različnih določb 15. člena najbrž ne bi smela biti odvisna od tega, kdo je predlagatelj spremembe - izločujoči se del ali oba dela

sporazumno. Lahko si predstavljamo težko rešljive zaplete, ki bi nastali, če bi se en del občine hotel izločiti po 4. odstavku, drugi del pa bi mu to skušal preprečiti s tem, da bi občinski svet, kjer bi bili v večini predstavniki drugega dela, hkrati razpisal referendum po 3. odstavku. Katerega od obeh referendumov bi bilo treba izvesti - in če bi izvedli oba, rezultati katerega bi veljali?

Na ta vprašanja bi zakon z ustrezno dopolnitvijo moral dati jasne odgovore, ki bi omogočali rešitev sporov, ki lahko nastanejo - in to prej, preden do takih sporov pride (do njih pa lahko pride že zelo kmalu po 1.1.1995).

Sodnik  
mag. Matevž Krivic

Opombe:

1Nekaj značilnih stavkov iz tovrstnih odločb nemških ustavnih sodišč:

- "O dejanskih podlagah za svojo odločitev si mora zakonodajalec na podlagi zanesljivih virov ustvariti lastno sliko" - oziroma "ugotoviti za odločitev relevantno dejansko stanje" (zvezno U.S. - BVerfGE 82, 310).

- "Ustavno sodišče lahko presoja tudi, ali je bistvena dejanska podlaga zakonske teritorialne reforme pravilna." - in: "... zakonodajalec lahko določi največje ali povprečno število prebivalcev v bodočih okrožjih in potem pri tem vztraja, da ne bi ogrozil uspeha svojih reformnih prizadevanj" (StGH Baden-Wurttemberg, 1972-09-08).

- "Odstopanja od normalne strukture okrožij so dopustna, če so nujna za doseganje cilja, ki je v skladu z javno koristjo" (VerfGH Saarland, 1974-10-11).

- "Pri vrednotenju ... se ustavno sodišče ne sme postaviti na stališče zakonodajalca, ampak mora svoj preskus omejiti na to, ali so ocene in odločitve normodajalca očitno napačne ali nedvomno izpodbojne ali v nasprotju z ustavnopravnimi vrednotami" (Bayerischer VerfGH, 1980-04-09).

2Zlasti se strinjam s stališčem o nedopustnosti arbitrarnega upoštevanja ali neupoštevanja zakonsko predpisanih pogojev. S primerjalnopravnega gledišča v podkrepitev temu stališču navajam, da v judikaturi nemških ustavnih sodišč kriterij "sistemske utemeljenosti" posameznih tovrstnih ukrepov (Systemgerechtigkeit) oziroma njihove skladnosti z vnaprej postavljenim konceptom teritorialnega preoblikovanja (Konzeptionsgerechtigkeit) sicer ni povsem dokončno potrjen kot ustavnopravno relevanten oziroma odločilen, da pa sta v Nemčiji tako judikatura kot literatura temu izrazito naklonjena, čeprav tam praviloma sploh ne gre za zakonsko predpisane pogoje oziroma sistem, ampak se zahteva samo, da so posegi izvršeni v skladu z vnaprej postavljenim konceptom (sistemom, pogoji), ki ni nujno (oziroma praviloma ni) določen niti v zakonski obliki niti sploh v obliki pravnega akta (načrt, model, analiza, zakonska obrazložitev ipd.). Kljub temu, da imajo tako določeni pogoji torej v Nemčiji bistveno šibkejši pravni pomen kot pri nas, kjer so izrecno določeni z zakonom, pa nemška ustavna sodišča praviloma vztrajajo pri njihovem spoštovanju (odstopanja morajo biti utemeljena in morajo ustrezati znanim trem zahtevam po primernosti, nujnosti in sorazmernosti vsakega posega). - Glej judikaturu, citirano v op. 1, in W. Loschelder: Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, Duncker&Humblot, Berlin 1976, str. 276-284,

o nedopustnosti arbitrarnega odločanja še posebej na str. 273, 275 in 277. 3V Nemčiji deželne ustave večinoma zahtevajo, da je treba občino (njene organe) pred vsakim posegom v njeno območje ali obstoj vprašati za mnenje (t.i. Anhorungsrecht). To mnenje za zakonodajalca prav tako ni obvezujoče, toda opustitev tega dejanja (če občine ne vpraša za mnenje - in to točno o nameravani spremembi, ne le na splošno) ima v primeru spora pred ustavnim sodiščem kljub temu praviloma za posledico razveljavitev sporne spremembe in to celo v primeru, kadar so bile kršene le zakonske določbe o načinu izvedbe tega ustavnega Anhorungsrechta (zaradi višjega ranga, ki se priznava splošno-abstraktnemu oz. "sistemskemu" zakonu o občinah, v primerjavi s "posamičnim" zakonom o spremembi območja občin -

gebietsanderndes Einzelfallgesetz; glej W. Loschelder, op. cit., str. 270-274). - Še dve ilustrativni ustavnosodni odločbi: "Če po 'zaslišanju občine' pride do bistvene spremembe načrtovanega preoblikovanja, je treba izpeljati zaslišanje znova" (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, 1972-09-08). "Če so bili nosilni razlogi zakonskega ukrepa le delno predmet zaslišanja občine in jih je zato prizadeta občina lahko narobe razumela, je zakonski ukrep protiustaven, tudi če nosilni razlogi ustrezajo javni koristi" (Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, 1975-09-13).

4Vsaj 16. septembra letos - šele dobre tri mesece po referendumih - je problem začutil tudi Državni zbor in je po sprejetju tu že obravnavane delno sporne novele ZLS sprejel še naslednji sklep: "Državni zbor nalaga Vladi, da najpozneje 14 dni pred pričetkom volilne kampanje ... pojasni volilcem bistvo sprememb pristojnosti občin ... Brošura naj bo kratka in razumljiva." - Brošure Vlada ni izdala, pač pa je Državni zbor le 12 dni kasneje novim občinam odvzel vse upravne pristojnosti starih občin (glej naslednjo opombo).

5Tudi to namreč še ni povsem jasno, kajti 21. člen ZLS sicer (ob precej nejasni generalni klavzuli v prvem odstavku) v drugem odstavku našteva vrsto občinskih izvornih pristojnosti, toda deset mesecev kasneje (sredi novembra letos) je stopil v veljavo Zakon o upravi (ZU), ki v svojem 101. členu določa, da s 1.1.1995 država prevzame vse doslej z zakoni določene upravne naloge dosedanjih občin. Kaj potem novim občinam (pomembnejšega) sploh še ostane, razen upravljanja s premoženjem (kolikor ga ne bo zasegla ali prisilno v najem vzela država)? Tudi če bi Ustavno sodišče to določbo kot protiustavno razveljavilo, problem s tem (še) ne bo rešen, saj so že določbe drugega odstavka 21. člena ZLS za začetek operativnega upravnega delovanja najbrž vendarle presplošne, da o težkih kompetenčnih sporih med občinami in državo, ki utegnejo nastati na podlagi nejasnega prvega odstavka, niti ne govorimo. O takih sporih bo odločalo seveda Ustavno sodišče - toda kako (na podlagi kakšnih kriterijev?) in predvsem, s kakšnimi posledicami za pravno varnost fizičnih in pravnih oseb v času, dokler ti spori ne bodo rešeni? In koliko energije in strokovnih sil, ki nam jih povsod primanjkuje, bo angažiranih na obeh straneh, pri občinah in pri državi (pa še na Ustavnem sodišču), ko se bodo ti spori "sproti" (in pod pritiskom perečih zadev v praksi) reševali, namesto da bi bil ta normativni instrumentarij pripravljen, preden bi bile nove občine ustanovljene|

6"Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja". - Če zanemarimo manjkajočo vejico in nekoliko nelogično formulacijo, da naj bi šlo tu za mesto, ki je središče svojega (namesto "širšega", "regionalnega" ali podobno) gravitacijskega območja, je določba jasna in razumljiva - razen morda glede vprašanja, ali mora imeti zahtevanih 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest samo mesto ali celotna mestna občina. Jezikovno je določba seveda jasna (te pogoje mora izpolnjevati že samo mesto - koliko okolice bi se k temu še lahko priključilo, bi moral povedati čl. 16/2) - in pravilnost take interpretacije potrjuje tudi gradivo vladne Službe za reformo lokalne samouprave iz februarja 1994 "Zakaj v nove občine", kjer je v prispevku dr. Marjana Ravbarja z Inštituta za geografijo na str.

98 zapisano: "... formalni kriteriji določajo najmanjše število prebivalcev v samem (historičnem) mestu, kot območju koncentracije prebivalstva z večjim številom delovnih mest kot kazalcu ekonomske moči mesta. Spodnji prag teh dveh kriterijev, sodimo, naj bi bil pri 10.000 prebivalcih in 15.000 delovnih mestih. ... Nadaljnji problem, ki se pojavlja, je, kakšen "zunanji" teritorialni obseg naj ima nova mestna občina."

7Oziroma točneje: v drugem branju zakona je predlagatelj - poslanec Verzolak - kolege celo prepričal in so amandma sprejeli kar z 42:10, nato pa je v tretjem branju Vlada brez pojasnila vložila amandma, naj se gre nazaj na polovico - in ta njen amandma je bil sprejet s 27:22.

8Tej zakonski dikciji namreč t.i. centri za študij ob delu gotovo ne ustrezajo, ampak samo visokošolska dejavnost, ki v mestu ni le "gostujoča", ampak ima v njem res svoj "domicil", torej oddelke rednega študija.

9Oziroma točneje: v drugem branju je bil Verzolakov amandma s 33:25 sprejet - v tretjem branju pa (s sprejetjem nasprotnega amandmaja Vlade) - brez razprave - zavrjen kar s 33:5]

10Dikcije 141. člena Ustave, da lahko status mestne občine pod določenimi pogoji dobi mesto, seveda pri smiselni interpretaciji ni mogoče razumeti dobesedno, torej tako, da lahko status mestne občine dobi samo mesto (zgolj območje samega mestnega naselja - brez okolice oziroma obmestja).

11Če iz te obrazložitve samo izpustimo nekaj stavkov, ostane - dobesedno povzeto po njej - naslednje besedilo, ki bi bilo nadvse uporabno in jasno, če bi bil to zakonski tekst: "Območje mestne občine tvorita mesto in obmestje. Določajo ga geografsko-fiziognomski, demografski in socialnoekonomski kriteriji. Za zunanji obseg mestne občine veljajo naslednji pogoji:

- neprekinjena pozidanost (sklenjenost pozidave) - stavbna zemljišča;
- visoka gostota prebivalstva (praviloma nad 300 preb./km<sup>2</sup>); - nadpovprečna rast prebivalstva med dvema popisnima obdobjema (ki mora presegati naravno rast);
- nadpovprečno nizek delež kmečkega prebivalstva; - povišan delež dnevni migrantov (vsaj 1000), usmerjenih iz bližnjih obmestij proti mestom."

/V zakonskem besedilu je od teh petih pogojev omenjena le dnevna migracija./

12Če npr. zakonodajalec misli "belo" (A), zapiše pa v zakon "črno" (C), potem nobena interpretacija ne more črnega preobrniti nazaj v belo, pa če v obrazložitvi devetkrat piše: "belo (A) zato, ker ...". V zakonu namreč piše "črno" (C) - in to velja.

13Več naselij je namreč seveda lahko povezanih (med seboj) v "enoten prostorski organizem", ne morejo pa biti povezana "v mestno okolico". Lahko so (poleg medsebojne povezanosti v enot. prost. organizem) povezana kot taka še z mestno okolico (namreč z nadaljnjo cono mestne okolice, kolikor so že sama ta naselja tudi obmestna naselja, torej prva cona mestne okolice) - ali pa, druga možna razrešitev slovničnih nepravilnosti, iz česar pa potem izhaja nekoliko drugačen smisel določbe, da v stavku črtamo "in" (kar pa seveda ni več le odprava očitnih slovničnih napak in torej kot interpretacijsko sredstvo morda niti ni več dopustno), s čimer dobimo zvezo: "... več naselij, povezanih v enot. prost. organizem z mestno okolico" (kjer enoten prost. organizem torej tvorijo ne več le prej omenjena - verjetno "gosta in strnjena"? - naselja, ampak ta "gosta in strnjena" naselja skupaj z mestno okolico). Tu torej ne bi šlo za dve coni mestne okolice (ožje obmestje in širša okolica do meja



dnevne migracije), ampak le za eno cono, v kateri so tako strnjena naselja kot tudi manj strnjena okolica vendarle trdneje povezana "v enoten prostorski organizem", torej ne le z dnevno migracijo). - Podrobneje o teh dveh možnih interpretacijah in njihovih implikacijah glej v nadaljevanju.

14 Kolikor je taka razlaga po pravilih za interpretacijo pravno sploh dopustna - o tem glej na ustreznih drugih mestih.

15 Ne: mestno okolico|

16 Nadomestitev veznika "in" s predlogom "z" pomeni tu že tako bistveno spremembo smisla sporne določbe, da se postavlja vprašanje, ali je pri odpravljanju slovničnih napak iz teksta tako globok poseg v njegov smisel sploh še dopusten. Vzemimo (zgolj kot delovno hipotezo), da je dopusten - glede na to, da razlaga A ni pripeljala do uporabnega rezultata.

17 Prvi del te definicije pa se glasi:

"Mestna občina je sedež centralnih funkcij, uprave, gospodarskih in družbenih funkcij širšega (najmanj regionalnega) pomena.

Mestna občina je območje, ki naj bi se po tem zakonu oblikovala kot geografsko, gospodarsko, kulturno in gravitacijsko zaključeno območje, na katerem bi zagotavljali skupno razvojno politiko širšega regionalnega pomena (mestno občino smatramo kot generatorja razvoja), skupno urbanistično in komunalno politiko. Mestna občina opravlja poleg "gospodarskih" funkcij še kulturne, izobraževalne, oskrbne, socialno-ekonomske funkcije za širšo okolico, ipd." - v opombi pod črto pa je dodano: "Definicije so zastavljene nekoliko širše in se tudi deloma podvajajo. V zakonu jih možno nekoliko prilagoditi."

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

**Vrsta akta:**

zakon

**Vlagatelj:**

Krajevna skupnost Vitanje

**Datum vloge:**

6. 10. 1994

**Datum odločitve:**

9. 11. 1994

**Vrsta odločitve:**

odločba

**Vrsta rešitve:**

ugotovitev - je v neskladju z Ustavo/zakonom

**Objava:**

Ur. list RS, št. 73/94 in OdlUS III, 122

**Dokument:**

US17271