

**Opravična št.:**

U-I-130/95

ECLI:

ECLI:SI:USRS:1996:U.I.130.95

Akt:

Statut Občine Bohinj (Uradni vestnik Gorenjske, št. 5/95), 6. čl.

Izrek:

1. Razveljavi se del 6. člena Statuta Občine Bohinj, ki se nanaša na območje, ki je z uveljavitvijo navedenega akta prešlo iz Krajevne skupnosti Koprivnik - Gorjuše v Krajevno skupnost Srednja vas v Bohinju. 2. Dokler se s Statutom Občine Bohinj ne določi razmejitve med krajevnima skupnostima, navedenima v prvi točki izreka, se zadrži izvrševanje odločitev teh dveh krajevnih skupnosti, kolikor se nanašajo na območje, navedeno v prvi točki izreka.

Evidenčni stavek:

Določba občinskega statuta, ki pri oblikovanju meja med krajevnimi skupnostmi, ne upošteva pogoja utemeljenosti takšne razmejitve s prostorskimi, zgodovinskimi, upravno - gospodarskimi ali kulturnimi razlogi in če pred tem ni ugotovljen interes prebivalcev prizadetih delov občine, je v neskladju z zakonom.

Geslo:

Določitev meja krajevne skupnosti glede na zakonske pogoje.

Določitev načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča.

Odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pritrdilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pravna podlaga:

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), 18. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 21., 2. odst. 40., 1. odst. 45 čl.

Opomba:**Dokument v PDF obliki:**

[U-I-130-95.pdf](#)



[U-I-130-95_LM Jambrek.pdf](#)



[U-I-130-95_LM Krivic.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-130/95

3.10.1996

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti na pobudo Krajevne skupnosti

o d l o č i l o :

1. Razveljavi se del 6. člena Statuta Občine Bohinj (Uradni vestnik Gorenjske, št. 5/95), ki se nanaša na območje, ki je z uveljavitvijo navedenega akta prešlo iz Krajevne skupnosti Koprivnik - Gorjuše v Krajevno skupnost Srednja vas v Bohinju.

2. Dokler se s Statutom Občine Bohinj ne določi razmejitve med krajevnima skupnostima, navedenima v prvi točki izreka, se zadrži izvrševanje odločitev teh dveh krajevnih skupnosti, kolikor se nanašajo na območje, navedeno v prvi točki izreka.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnica Krajevna skupnost Koprivnik-Gorjuše izpodbija drugi odstavek 6. člena Statuta Občine Bohinj (v nadaljevanju: Statut), ki določa obseg krajevnih skupnosti v občini. Zatrjuje, da je ta določba v neskladju s prvim odstavkom 18. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95 in 20/96 - odl. US; v nadaljevanju: ZLS). Pobudnica navaja, da so v izpodbijani določbi meje krajevnih skupnosti v Občini Bohinj določene po mejah katastrskih občin, pred tem pa naj bi bile v skladu z odlokom iz leta 1976 določene po mejah naselij. Z novo teritorialno členitvijo občine je del nekdanjega območja Krajevne skupnosti Koprivnik - Gorjuše (območje Goreljka) prešel v Krajevno skupnost Srednja vas v Bohinju. Pobudnica glede Goreljka navaja, da je bil gospodarsko pomemben del krajevne skupnosti in da v gospodarskem (kmetijskem in gozdarskem) smislu gravitira h Koprivniku. Prebivalci Koprivnika imajo po navedbah pobudnice na Goreljku gozdove, pašnike, hleve, svisli in planšarske stanove. Poleg tega naj bi nova meja odrezala od pobudnice tudi nekaj stanovanjskih hiš naselja Koprivnik, tako da morajo sedaj nekateri prebivalci Koprivnika "urejati svoje življenjske potrebe v drugi krajevni skupnosti".

Izpodbijana določba naj bi "dosedanje smiselno zaokroženo območje Krajevne skupnosti Koprivnik - Gorjuše grobo spremenila", poleg tega pa naj bi bila pri spremembi tudi "popolnoma prezrta volja prebivalcev v Krajevni skupnosti Koprivnik - Gorjuše, kakršna je obstajala do uveljavitve novega statuta Občine Bohinj". Pobudnica meni, da bi bilo mogoče spremembo uveljaviti le s predhodnim referendumom v posameznih krajevnih skupnostih.

Pobudi je priložena tudi protestna pola s podpisi 120 krajanov KS Koprivnik - Gorjuše.

2. Občinski svet Občine Bohinj v odgovoru na pobudo navaja, da je bil Statut, ki vsebuje izpodbijano določbo, sprejet v skladu z zakonom z dvetretjinsko večino. Iz odgovora izhaja, da je bil problem, ki je nastal v zvezi z območjem Krajevne skupnosti Koprivnik - Gorjuše, rešen kompromisno tako, da je bil katastrski občini Gorjuše pripojen zaselek Krniški lom z nekaj domačijami, ki dejansko pripadajo in živijo povezano s Koprivnikom.

B.

3. Izpodbijani drugi odstavek 6. člena Statuta določa, da je Občina Bohinj razdeljena na štiri krajevne skupnosti: Bohinjska Bistrica, Srednja vas v Bohinju, Stara Fužina - Studor in Koprivnik - Gorjuše. Določa tudi območja krajevnih skupnosti in sicer praviloma po mejah katastrskih občin. Območje Krajevne skupnosti Srednja vas v Bohinju obsega območja katastrskih občin Bohinjska Srednja vas in

Bohinjska Češnjica, območje Krajevne skupnosti Koprivnik - Gorjuše pa območje katastrske občine Gorjuše z zaselkom Krniški Lom.

Pred uveljavitvijo Statuta je bilo območje krajevnih skupnosti Koprivnik - Gorjuše in Srednja vas v Bohinju z Odlokom o mejah krajevnih skupnosti v Občini Radovljica (Uradni vestnik Gorenjske, št. 13/76) določeno po mejah naselij, tako da je sporno območje Goreljka spadalo v Krajevno skupnost Koprivnik - Gorjuše.

4. ZLS določa v prvem odstavku 18. člena, da je lahko območje občine v skladu s statutom občine razdeljeno na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti, če je to utemeljeno s prostorskimi, zgodovinskimi, upravno-gospodarskimi ali kulturnimi razlogi in če je to v interesu prebivalcev dela občine.

V drugem odstavku tega člena pa je določeno, da se interes prebivalcev za četrtne skupnosti ugotovi na zborih krajanov.

5. V obravnavani zadevi je občinski svet s statutom ohranil krajevne skupnosti, ki so na območju nove občine Bohinj delovale že prej. Vendar pa se je odločil, da meje krajevnih skupnosti opredeli z mejami katastrskih občin, zaradi česar je prišlo do teritorialnih sprememb. V odgovoru na pobudo občinski svet ne navaja argumentov, ki bi utemeljevali takšno spremembo meja z razlogi, navedenimi v prvem odstavku 18. člena. Prostorski, zgodovinski in upravno - gospodarski razlogi govorijo v prid ohranitvi starih meja krajevnih skupnosti Koprivnik - Gorjuše in Srednja vas v Bohinju. Iz podatkov, navedenih v Krajevnem leksikonu Dravske banovine iz leta 1937 na straneh 532 in 533, izhaja, da je že v tistem času območje Goreljka gospodarsko gravitiralo h Koprivniku in Gorjušam. Tudi dejstvo, da so bile meje krajevnih skupnosti, temelječe na mejah naselij, določene že leta 1976 in se po tistem do uveljavitve Statuta niso spreminjale, predstavlja pomemben zgodovinski razlog za ohranitev starih meja.

6. Občinski svet bi bil moral pri oblikovanju meja krajevnih skupnosti upoštevati merila iz prvega odstavka 18. člena ZLS.

Spremembo meja bi bil lahko določil le pod pogojem, da bi jo bil utemeljil s prostorskimi, zgodovinskimi, upravno - gospodarskimi ali kulturnimi razlogi. Iz odgovora na pobudo izhaja, da se na takšne razloge občinski svet sploh ni oziral. Prav tako se ni oziral na interes prebivalcev posameznih prizadetih krajevnih skupnosti. ZLS sicer ne določa načina oziroma postopka ugotavljanja tega interesa, tako da lahko občinski svet izbira med različnimi načini. Interes prebivalcev bi bil moral ugotoviti vsaj na ravni posvetovalnih zborov krajanov. Tako ugotovljeni interes za občinski svet sicer ne bi bil absolutno zavezujoč (zlasti v primeru ugotovitve, da si interesi prebivalstva prizadetih krajevnih skupnosti nasprotujejo), vendar pa bi ga bil moral občinski svet vseeno ugotoviti in upoštevati, če utemeljeni razlogi ne bi narekovali drugače.

7. Ker pri določanju meja Krajevne skupnosti Koprivnik - Gorjuše niso bila upoštevana merila iz prvega odstavka 18. člena ZLS, je Ustavno sodišče razveljavilo 6. člen Statuta, vendar samo, kolikor se nanaša na sporno območje. Če bi v celoti razveljavilo del 6. člena, ki se nanaša na krajevni skupnosti Koprivnik - Gorjuše in Srednja vas v Bohinju, bi namreč ti dve krajevni skupnosti izgubili pravno podlago za svoj obstoj. Razveljavitev se torej nanaša le na sporno območje. Na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) je Ustavno sodišče v drugi točki izreka določilo tudi način izvršitve odločbe. Suspenz izvrševanja vseh odločitev krajevnih skupnosti Koprivnik - Gorjuše in Srednja vas v Bohinju, kolikor se nanašajo na sporno območje, velja vse dotlej, ko bo občinski svet s spremembo Statuta določil območje obeh krajevnih skupnosti v skladu z zakonom.

C.

8. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, drugega odstavka 40. člena in prvega odstavka 45. člena ZUstS 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 in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jambrek in Šturm. Sodnik Jambrek je dal odklonilno ločeno mnenje, sodnik Krivic pa pritrdilno ločeno mnenje.

Predsednik

dr. Tone Jerovšek

Odklonilno ločeno mnenje sodnika Jambreka

Glasoval sem proti izreku te odločbe, zato ker sem se v razpravi zavzemal za to, da se ugotovi skladnost 6. člena Statuta Občine Bohinj z zakonom in ustavo. Menim namreč, da ima občina, kot temeljna samoupravna skupnost pravico, da samostojno odloča tudi o svoji notranji organiziranosti, oziroma o svoji razdeljenosti na KS. Zakon res določa merila za tako členitev (prostorski, zgodovinski, upravno-gospodarski, kulturni, interesni razlogi), slednja pa pomenijo zgolj zakonodajalčevo priporočilo za samoupravno urejanje ustreznega vprašanja. Če bi zakonodajalec želel dati ustreznim merilom oziroma razlogom preciznejšo obliko in obveznejšo veljavo, bi to lahko storil.

Ker pa ni, lahko občina sama s statutom odloči tudi o številu in območjih krajevnih in vaških skupnosti.

Dodatno opozarjam, da natančno branje prvega odstavka 18. člena Zakona postavlja navajane konkretne razloge členitve zgolj v funkcijo izhodiščne samoupravne odločitve o vprašanju ali območje občine bo - ali pa ne bo - razdeljeno na ožje lokalne skupnosti. Šele širša in z načelnimi razlogi procesnih in demokratičnih postulatov dopolnjena razlaga omogoča interpretirati ustrezne razloge kot merila konkretnega oblikovanja ožjih lokalnih skupnosti na območju občine.

Sodnik

Dr. Peter Jambrek

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Krivica

I.

S tistim, o čemer je v tej odločbi odločeno (v izreku in v nosilnih razlogih obrazložitve), v celoti soglašam. V tem pritrdilnem ločenem mnenju izražam svoje nesoglasje le s tem, da odločba ni (po koneksiteti) odločila še o dveh nadaljnjih vprašanjih, povezanih s predmetom odločanja: o ustavnosti tistega dela prvega odstavka 18. člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS), ki kot pogoj za ustanavljanje krajevnih skupnosti predpisuje tudi "interes prebivalcev dela občine", in pa o ustavnosti zadnjega odstavka 6. člena občinskega statuta.

II.

Prvi odstavek 18. člena ZLS omogoča delitev občine na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti pod dvema pogoje: (1) "če je to utemeljeno s prostorskimi, zgodovinskimi, upravno-gospodarskimi ali kulturnimi razlogi" - in (2) "če je to v interesu prebivalcev dela občine".

S tem, kako je bil v tej odločbi razumljen in uporabljen prvi od teh dveh pogojev, se strinjam. Zgolj ozka jezikovna razlaga bi sicer lahko vodila k sklepu, da je ugotovitev o obstoju takih pogojev potrebna le za odločitev o tem, da se občina sploh razdeli na krajevne skupnosti (oziroma, da še naprej ostane razdeljena na take skupnosti) in ne tudi za oblikovanje vsake krajevne skupnosti posebej, toda že logična razlaga tako razumevanje določbe ovrže: če za obstoj krajevnih skupnosti obstajajo zgodovinski, upravno-gospodarski in drugi razlogi, niti ne morejo obstajati zgolj abstraktno (nasploš), ampak obstajajo prav kot razlogi za obstoj določenega števila takih skupnosti v določenih (zgodovinsko, upravno-gospodarsko itd. utemeljenih) mejah. To ne pomeni, da "zgodovinskih" meja ni mogoče spremeniti, toda za to mora biti ugotovljen obstoj prevladujočih drugih tehtnih razlogov.

Seveda pa ne bi zadoščalo zgolj zatrjevanje, da taki tehtni razlogi obstajajo, kadar jih v resnici ne bi bilo, ker bi prišlo npr. do kompromisa med zahtevano dvotretjinsko večino članov občinskega sveta na račun neke majhne krajevne skupnosti, ko bi ji npr. z navidez demokratično dvotretjinsko odločitvijo odvzeli gospodarsko pomemben del ozemlja, da bi s tem zadovoljili interese drugih. V takem primeru bi se bilo celo Ustavno sodišče po mojem mnenju prisiljeno spustiti v ugotavljanje resničnega obstoja zatrjevanih razlogov - česar običajno ne bo delalo - ker bi v takem primeru obstajal utemeljen sum, da je morda šlo za zlorabo demokratičnega načina odločanja z namenom diskriminiranja manjšine z neupoštevanjem njenih zakonitih interesov. Normalno pa se, kot rečeno, Ustavno sodišče seveda ne bo spuščalo v preverjanje, ali so občinski sveti res prav pri vsaki krajevni skupnosti in pri določanju njenih meja ustrezno upoštevali prav vse zgodovinske, upravno-gospodarske in druge razloge, oziroma, kako so jih vrednotili - temveč bo občinskim svetom oziroma statutom pri tem nujno priznavalo širok "prostor lastne1 presoje" ali "Gestaltungsspielraum", kot pravijo Nemci.

Drugi zakonski pogoj za razdelitev občine na krajevne skupnosti ("če je to v interesu prebivalcev dela občine") pa je nejasen. Če bi se določba glasila "če je to v interesu prebivalcev (takih) delov občine", bi to - ob odsotnosti podrobnejših zakonskih določb - verjetno pomenilo, da bi bilo treba ugotoviti interes prebivalcev v vseh takih delih in da bi verjetno zadoščala ugotovitev obstoja takega interesa v večini takih predvidenih delov občine, ne pa nujno v vsakem posebej.

Sedanja določba pa je premalo jasna, da bi bilo zgolj iz nje možno zanesljivo sklepati na nasprotni pomen take določbe, torej na pomen, po katerem bi že nasprotovanje prebivalcev enega od predvidenih novih delov občine preprečilo razdelitev občine na take dele, čeprav bi prebivalci v drugih delih izrazili svoj interes za to. Zato bi Ustavno sodišče po mojem mnenju moralo ugotoviti neustavnost take določbe in naložiti zakonodajalcu odpravo te nejasnosti.

Toda nejasnost določbe je le v tem, da niti z interpretacijo ni mogoče ugotoviti, kakšne posledice naj bi po zakonu sledile iz ugotovljenega nestrinjanja prebivalcev posameznega predvidenega dela občine za predvideno razdelitev celotne občine, medtem ko pa je jasno, da določba pred odločitvijo o razdelitvi občine na take dele vsekakor zahteva ugotavljanje, ali tak interes prebivalcev posameznih predvidenih delov občine obstoji ali ne. Čeprav je v drugem odstavku 18. člena izrecno določeno le za četrtne skupnosti, da se interes za njihovo ustanovitev ugotovi na zborih krajanov, je po analogiji - ob odsotnosti drugačne ureditve - treba tudi pred ustanovitvijo krajevnih in vaških skupnosti ugotavljati obstoj interesa prebivalcev vsaj na zborih krajanov (če statut za to ne predpisuje kakšne druge, zahtevnejše oblike ugotavljanja interesa prebivalcev).

V obravnavanem primeru pred sprejetjem občinskega statuta volja prizadetih prebivalcev ni bila ugotovljena ne na zborih prebivalcev ne na kakršenkoli drug ustrezen način. Zgolj ta pomanjkljivost v postopku sama po sebi praviloma še ne bi zadoščala za ugotovitev nezakonitosti sprejete statutarne rešitve, če bi bila ta rešitev po vsebini zakonita - razen kadar bi npr. obstajali resni razlogi za dvom v obstoj tovrstnega interesa med prebivalstvom občine nasploh in ne le v posameznem prizadetem delu. Prav tako bo Ustavno sodišče, kot sem omenil že prej, pri presojanju vsebinske zakonitosti takih rešitev (ali je delitev občine utemeljena "s prostorskimi, zgodovinskimi, upravno-gospodarskimi ali kulturnimi razlogi") morale priznavati občinskim svetom širok prostor lastne presoje in bo lahko interveniralo le v skrajnih primerih očitnega neupoštevanja ali napačne uporabe teh zakonskih kriterijev².

V konkretnem spornem primeru je iz podatkov v spisu tudi možno sklepati, da ni sporen obstoj interesa prebivalcev v vseh (dotedanjih) krajevnih skupnostih za nadaljnji obstoj teh krajevnih skupnosti - sporna je le drugačna določitev območja oziroma meja dveh sosednjih krajevnih skupnosti. Ker v obravnavanem primeru na spornem območju praktično ni stalnih prebivalcev, pri reševanju spora tudi ni mogoče uporabiti kriterija volje oziroma interesa tam živečih prebivalcev, ampak ga je treba rešiti predvsem na podlagi drugih zakonskih kriterijev iz prvega odstavka 18. člena ZLS - seveda ob zakonsko zahtevanem ugotavljanju interesa prebivalcev obeh prizadetih krajevnih skupnosti (čeprav bo to ugotavljanje morda pokazalo zgolj to, da si sporno gospodarsko zanimivo območje želita imeti v svojih mejah obe prizadeti krajevni skupnosti).

III.

Iz gornjih izvajanj je do neke mere že razvidno, zakaj bi bilo po mojem mnenju treba razveljaviti tudi zadnji odstavek 6. člena bohinskega občinskega statuta, ki se glasi: "Občani enega ali več naselij se lahko z referendumom odločijo tudi za drugačno organiziranost v skladu s prvim odstavkom tega člena." V primeru, kakršen je tu obravnavani konkretni primer, ko je statut vzel del ozemlja (celo nenaseljenega) eni KS in ga pripojil drugi, je sploh povsem jasno, da take statutarne ureditve ni mogoče oziroma ni dopustno spreminjati na referendumu "občanov enega ali več naselij". Toda tudi za mnoge druge možne primere je določba nesprejemljiva. Če bi bilo sporno ozemlje naseljeno, določba ne pove, kdo na takem referendumu odloča: zgolj prebivalci spornega območja - ne glede na to, kaj mislijo o tem v KS, iz katere želijo, in v KS, h kateri bi se oni želeli priključiti? Tudi v primeru, ko bi se referendumsko predlagane spremembe nanašale zgolj na drugačno razdelitev KS znotraj določenega območja (npr. združitve dveh KS v eno ali razdelitev ene KS v dve novi) sporna statutarne določba nima pravih, kdaj je tak referendumski predlog sprejet (ali npr. zadošča večina le v eni od dveh takih KS ali je potrebna v obeh itd.). Sporna statutarne določba ni v skladu z načeli pravne države, ker je nejasna in neizvedljiva.

Sodnik
Matevž Krivic

Opombe:

1Izraz "prostor lastne presoje" se mi zdi nekoliko boljši kot izraz "prostor proste presoje", ki ga je Ustavno sodišče že večkrat uporabilo kot slovensko varianto nemškega Gestaltungsspielraum, Gesetzgebungsspielraum ipd. Izraz "prosta presoja" po mojem občutku namreč nekoliko preveč asociira na pravno nevezano odločanje, za kar pa ne gre, saj mora tudi tako odločanje potekati znotraj ustavno in zakonsko določenih meja in tudi znotraj njih ob spoštovanju ustavnih in zakonskih načel in

pooblastil. V bistvu enako, kot to velja tudi za izjemno upravno odločanje "po prostem preudarku" ali diskrecijsko odločanje, ki prav tako ni pravno nevezano, ampak mora biti v skladu z obsegom in namenom zakonskega pooblastila. Ker je izraz "prosti preudarek" torej že pomensko zaseden in v slovenski pravni terminologiji tradicionalno označuje upravno diskrecijsko odločanje, bi za normodajni Gestaltungsspielraum (parlamenta, vlade, občinskih svetov itd.) ta isti izraz torej po mojem mnenju ne bil najbolj primeren, izraz "prosta presoja" (oziroma "prostor proste presoje") pa je tradicionalnemu izrazu "prosti preudarek" preveč podoben in z njim zamenljiv.

2 Nemška ustavna sodišča so v tovrstnih položajih npr. zelo elastična in govorijo v takih skrajnih primerih o svoji pristojnosti za poseganje v take normodajne odločitve le "na zunanjem robu takega Gestaltungsspielrauma" (zamišljenega torej kot nekakšen krog znotraj sicer ustavnosodno v celoti kontroliranega polja odločanja oziroma normiranja) - medtem ko si v manj skrajnih oziroma običajnejših primerih takega Gestaltungsspielrauma torej puščajo (še) bolj proste roke za to, da obseg oziroma meje takega "prostora normodajalčeve lastne presoje" določajo ob vsakem spornem primeru sproti, upoštevajoč in tehtajoč vse najrazličnejše okoliščine posameznega primera.

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

občinski predpis

Vlagatelj:

Krajevna skupnost Koprivnik - Gorjuše

Datum vloge:

12. 7. 1995

Datum odločitve:

3. 10. 1996

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava

Objava:

Ur. list RS, št. 61/96 in OdlUS V, 129

Dokument:

US18037