

Številka zadeve: U-I-13/94

Datum odločbe: 21.1.1994

Področje: lokalna samouprava

Izrek: Ugotovljena neskladnost, razveljavi se prvi odstavek 95. člena zakona o lokalni samoupravi, dodatno US poda še 4 ugotovitve

Dodatno: Pisno ali ustno so se izjavili predstavniki 40 občin, pridobljeno je bilo mnenje vladne službe za reformo lokalne samouprave

Odločitev: število glasov ZA:9; PROTI:0; število PLM:2

SAMO ZA: dr. Jambrek, dr. Jerovšek, mag. Snoj, dr. Šinkovec, dr. Šturm, dr. Ude, dr. Zupančič

SAMO PROTI: /

PLM 1: Testen

PLM 2: Krivic

#### POVZETEK ZADEVE:

Izvršni svet Skupščine je vložil predlog za oceno ustavnosti drugega stavka prvega odstavka 95. člena zakona o lokalni samoupravi ter obenem predlagal podaljšanje rokov iz prvega stavka istega člena. Predlagal je, naj se zadrži do dokončne odločitve US izvrševanje drugega stavka prvega odstavka 95. člena navedenega zakona.

Po mnenju predlagatelja naj bi bila zakonska ureditev, katere namen je izvedba volitev v organe občin, in sicer v nove organe občin tam, kjer bi do volitev že izvedli referendum za ustanovitev občin skladno z ustavo, in v obstoječe organe obstoječih občin tam, kjer referendumov ne bi izvedli pravočasno. Določil je tudi rok za izvedbo teh referendumov. S tem se uvaja paralelni sistem lokalne samouprave, v neskladju z 138. členom, drugim in tretjim odstavkom 139. člena, z drugim odstavkom 14. člena, z drugim odstavkom 140. člena in s prvim odstavkom 141. člena ustave. Roki, določeni v 1. stavku prvega odstavka 95. člena pa naj bi bili v neskladju z ustavnim načelom, da je Slovenija pravna država. Izpodbijana določba naj bi en del prebivalcev Slovenije spravljala v drugačen položaj od drugih, saj enim pravico do referenduma daje, drugim pa ne in je tako posledično v nasprotju z enakostjo pred zakonom, ki je zagotovljena z ustavo. V prvem stavku prvega odstavka 95. člena zakona naj bi bili določeni neizvedljivo kratki roki za ustanavljanje novih občin.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je drugi stavek prvega odstavka 95. člena zakona o lokalni samoupravi v neskladju z določbami 2., 9., 14. in 139. člena Ustave. Ker razveljavitev zgolj drugega stavka ne bi bilo smiselna, saj je vezan na dele prvega stavka tega člena, je US sklenilo, da razveljavi tudi prvi stavek, torej celotni 95. člen.

PLM 1 (Testen) se z odločitvijo v celoti strinja, vendar se je zavzemal, da se ugotovitve, ki jih je navedlo US v izreku, uvrstijo v obrazložitev sodbe, torej ne soglaša glede formulacije sodbe, ne pa glede vsebine.

Podobno PLM2 (mag. Krivic) obrazloži svoje mnenje, s tem, da se sam dodatno ne strinja z ugotovitvijo, da je drugi stavek prvega odstavka 95. člena v neskladju tudi s 139. členom Ustave.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	nerazporejeno				

Sodba ne vsebuje ekonomske dimenzije.

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	<b>S</b>				<b>PS</b>
ZA: vsi ostali (tudi PLM 1 in 2)	1	1			

#### Obrazložitev pozicij

Sodišče izpostavlja, da je lokalna samoupravna pravica po ustavi dodeljena prebivalcam, ki jo uresničujejo v občinah in drugih lokalnih skupnosti. Meni, da izpodbijana določba tako privede do tega, da bi nesočasno preoblikovanje starih občin v nove samoupravne občine pomenilo, da se nova Ustava ne bi uveljavljala po vsej Sloveniji hkrati, kar je v nasprotju z načeli pravne države in načelom enakosti njenih prebivalcev.

Izpostavi, da bi v tem primeru zakonodajalec moral sprejeti zakonsko odločitev o ustanovitvi določenih občin, preden bi mu bile znane referendumске odločitve tudi na potencialno spornih območjih in bi tako bili državljani Slovenije v trenutku oblikovanja občin v neenakem položaju, kar je v nasprotju s 14. členom ustave.

V danem primeru se torej sodišče strinja s tem, da prebivalci nimajo enake pravice referendumа, in s tako odločitvijo ne dopusti razlikovanja med njimi, njihove pravice izenači in prepreči, da bi jih zakonodajalec različno obravnaval.

Pozicija 1 torej zato, ker Ustavno sodišče zagovarja pravice državljanov, ki so jim podeljene z ustavo, razlikovanje je nedopustno, in Ustavno sodišče ne dopusti omejitev teh pravic s strani države.

PLM 1 soglašа z vsebino sprejete odločitve v celoti, ne soglašа samo s tem, da ugotovitve, ki so vsebovane v izreku odločbe pod II v točki 1 do 4, niso uvrščene v obrazložitev. PLM2 soglašа z odločitvijo sodišča, ki se nanaša na družbeno dimenzijo. Ker PLM ne prinašata dodatnih razlogov glede družbene dimenzije, jih na tej dimenziji ocenimo in točkujemo enako kot sodbo.

Protisodba bi imela pozicijo 5, saj bi sodišče s tako odločitvijo ugotovilo, da ne prihaja do neenakosti pred zakonom, torej bi odločilo, da izpodbijana določba ne jemlje prebivalcem na določenih območjih usresničevati pravico do lokalne samouprave, in da imajo vsi enako pravico do referendumа in da niso v drugačnem položaju. To bi pomenilo močno intervencijo države glede na pravice, ki so državljanom zagotovljene že po sami ustavi in bi postavilo osebne pravice prebivalcev v sekundarni položaj.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	<b>S</b>				<b>PS</b>
Pozicija LM	<b>PLM2</b>	<b>PLM1</b>			
PLM1: Testen		2			
PLM2: mag. Krivic	2				
ZA: vsi ostali	1	0,5			

#### Obrazložitev pozicij

US v celoti razveljavi 95. člen zakona o lokalni samoupravi s čimer nasprotuje avtoriteti države in zaščititi pravice posameznikov pred njenimi posegi. US s tem ne samo ugotovi nezustrednost predlagatelja, temveč širše obravnava problematiko in pove, da bi razveljavitev zgolj drugega stavka

povsem spremenila smisel prvega stavka, kar bi bilo nesprejemljivo, saj ne bi bilo v skladu z načelom delitve oblasti in vlogo ustavnega sodišča in tako torej razveljavi tudi prvi stavek. S tem doseže, da ne bi prišlo do pravne praznine oziroma veljave nesmiselne določbe. US tudi poudari, da je jasna in istočasna prostorsko-politična razdelitev države pomembna tudi za sprejemanje področne zakonodaje, ki postavlja temelje določenih družbenih podsistemov v sferi javnih služb.

Iz odločbe izhaja, da je zakonodajalec z izpodbijanim členom želel reševati situacijo, ki je nastala zaradi zamude pri sprejemanju vse potrebne zakonodaje za ustanovitev novih občin v skladu z ustavo, ki zahteva tudi referendum. US je ugotovilo, da bi s takšno rešitvijo nastal dvotirni sistem občin in neenakost v izvrševanju pravice do lokalne samouprave. Neustavne bi bile tudi nove volitve v organe "starih" občin, ki jih je izpodbijani člen predvideval, saj bi se volilo skupščine občin, ki niso bile pravočasno usklajene z ustavo. US zato kot manj sporno rešitev predlaga časovno omejeno podaljšanje mandatov obstoječim skupščinam z zakonom do izvedbe vsega potrebnega za hkratno ustanovitev novih občin in volitev v vsej državi. US se je v postopku močno angažiralo za pridobivanje mnenja vseh strani in za hitro izdajo in objavo odločbe še pred sejo DZ, kjer naj bi odločali o spremembah zakona. Z vsem tem, ne le z odločbo samo, je US močno omejilo avtoriteto DZ, zato ima odločba pozicijo 1.

PLM 1 ima pozicijo 2, saj kljub temu, da se sodnik strinja z vsebinsko odločitvijo sodišča, v svojem mnenju navede, da je s tem, ko je US ugotovitve uvrstilo v izrek po nepotrebnem ustvarilo videz, da presega svoja pooblastila, ki jih ima kot negativni zakonodajalec, in da posega na področje, ki je pridržano zakonodajalcu.

PLM 2 ima pozicijo 1, saj se strinja z odločitvijo, meni le, da bi bilo potrebno na mestu kjer obrazložitev poziva zakonodajalca, naj določi za izvedbo referendumov čim krajši a izvedljiv rok, zakonodajalca pozvati še k temu, naj zagotovi, da bodo pred referendumskim odločanjem pravočasno znane morda še manjkajoče najnujnejše systemske rešitve, brez katerih ljudem ne bi bilo omogočeno demokratično odločanje o oblikovanju novih občin, ter da bi morale omeniti tudi problem blokad nedelovanja obstoječih skupščin, ki naj bi se jim podaljšal mandat, predvsem zaradi "naravnega odmiranja anahronističnih zborov združenega dela".

Protisodba bi dobila pozicijo 5, saj bi US v celoti zaščitilo avtoriteto države oziroma obstoječo rešitev, ki jo je sprejel DZ. Država bi tako posegla v pravice državljanov in prišlo bi do neenakomernega in nepravilnega preoblikovanja obstoječih občin v nove občine, s čimer bi se uvedel dvojni sistem lokalne samouprave. Pravica državljanov, da sodelujejo pri upravljanju javnih zadev je namreč eno od temeljnih demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam. Taka odločitev bi podprla uveljavitev neustreznega pravnega sistema, ki ne bi bil koherenten in neprotisloven.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
dr. Jambrek, dr. Jerovšek, mag. Krivic, mag. Snoj, dr. Šinkovec, dr. Šturm, dr. Ude, dr. Zupančič	2	<i>Sklicuje se na Evropsko listino lokalne samouprave Sveta Evrope iz leta 1985, vednar obrobno..</i>
PLM1: Testen	2	<i>Obrobno se sklicuje tudi na prakso drugih ustavnih sodišč glede vsebine izreka in obrazložitve.</i>

PLM2: mag. Krivic	<b>3</b>	Se veliko sklicuje na tuje pravo in primerja z domačim. Poudarja kako so se v ustavnem sodstvu, zlasti v Nemčiji in Italiji razvile nove tehnike odločanja, omeni tudi VII. konferenco evropskih ustavnih sodišč v Lizboni, kjer se je o teh tehnikah tudi poglobljeno razpravljalo. To je ključni razlog za stališče glede tega, da bi ugotovitve morale biti del obrazložitve, ni pa podlaga za druge kritike odločbe.
-------------------	----------	--

NAKLONJENOST VLADI IN DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Vsi sodniki	<b>NC</b>	Vlada in DZ nista podali mnenja. Stališč dveh poslancev, ki sta se odzvala vabilu US, ter mnenja vladne službe za lokalno samoupravo, ne moremo šteti za uradni stališči DZ oziroma vlade.