

Številka zadeve: U-I-183/94

Datum odločbe: 9.11.1994

Področje: ustanovitev in določitev območij občin

Izrek: (1) 2. in 3. člen Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij sta neskladna z ustavo. (2) Državni zbor mora neskladnost odpraviti najkasneje 6 mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev.

Dodatno: odgovor DZ, mnenje vlade.

Odločitev: 7 sodnikov ZA, Jambrek in Šturm za (1) in proti (2), Krivic proti odločbi v celoti.

SAMO ZA: Jerovšek, Snoj, Šinkovec, Testen, Ude, Zupančič

PLM/OLM: Jambrek

OLM: Krivic

POVZETEK ZADEVE:

US je prejelo 79 pobud za oceno ustavnosti členov, s katerimi je zakon določil območja občin. Glavni očitke je bilo nespoštovanje na referendumu izražene volje ljudi (ustanovitev občin, ki so jih ljudje zavrnili; neustanovitev občine, ki so ljudje izglasovali; priključitev drugi občini kot je bila na referendumu izražena volja), pa tudi splošneje, da so v nekatere občine vključena naselja, ki niso povezana s skupnimi interesi in potrebami prebivalstva, ter da so se merila za ustanovitev občin spremenila po že izvedenih referendumi.

DZ je v odgovoru pojasnil, da je poleg izidov posvetovalnega referenduma upošteval tudi strokovna mnenja in nove pogoje za ustanovitev, pri čemer je bilo treba te pogoje (v Zakonu o lokalni samoupravi) spremeniti zaradi odločbe US, ki je razveljavila 13. člen tega zakona.

Ustavno sodišče se je strinjalo, da že iz ustave izhaja, da so referendumi o ustanovitvi občin posvetovalni, saj bi lahko prihajalo tudi do nasprotujočih si odločitev, zato je nujno, da DZ upošteva tudi z zakonom določena merila za ustanovitev občin ter javni interes. Vendar pa je pri tem dolžan enake položaje obravnavati enako, česar pa po ugotovitvi US ni storil, ampak je odločal arbitrarno, saj obstaja nekaj očitnih primerov, ko občine niso bile ustanovljene skladno z voljo ljudi, čeprav so enako izpolnjevale pogoje kot druge občine, ki pa so bile ustanovljene. Prav tako je DZ ravnal arbitrarno, ko je ustanovil nekatere občine, ki niso izpolnjevale zakonskih meril.

Glede mestnih občin (3. člen) se je US opredelilo, da vanje ni dopustno vključevati lokalnih skupnosti, ki ne spadajo v urbani sestav mesta, saj se s tem onemogoči funkcionalno delovanje lokalne samouprave in njena demokratičnost. Prav to pa naj bi veljalo za mestni občini Koper in Novo mesto, zaradi česar določitev njunega območja ni skladna z ustavo. Poleg tega je bilo območje mestne občine Koper določeno povsem enako, kot je bilo prej določeno območje za izvedbo referenduma, čeprav je Ustavno sodišče s predhodno odločbo takšno določitev referendumskega območja že spoznalo za neskladno z ustavo.

Ustavno sodišče je zaradi takšne arbitrarnosti pri določitvi območij občin ugotovilo, da sta navedena člena v celoti neskladna z ustavo, vendar pa členov ni razveljavilo, saj bi s tem onemogočilo ustanovitev novih občin in izvedbo volitev v njihove organe. Nadaljne odlaganje ustanovitve novih občin in s tem ohranjanje "starih" občin, ki niso bile skladne z ustavnim konceptom lokalne samouprave, bi namreč pomenilo še močnejšo neustavnost, tudi zato, ker je Zakon o lokalni samoupravi predvidel postopke, po katerih lahko občani sami začnejo postopke za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine.

Sodnik Jambrek je v delno pritrdilnem in delno odklonilnem ločenem mnenju navedel dodatne razloge za neskladnost izpodbijanih členov zakona z ustavo, in sicer, da s tem, ko so bila nekatera demografsko ogrožena območja vključena v območje nadpovprečno razvitih mestnih občin, ta ogrožena območja ne bodo več upravičena do enake pomoči kot ogrožena območja, ki so postala samostojne občine ali del ekonomsko šibkejših občin. Poleg tega je nasprotoval izjemno dolgemu roku za uskladitev zakona z ustavo, saj je bila odločba US zelo decidirana in temeljito utemeljena, zato bi morali določiti bistveno krajši rok za uskladitev.

Sodnik Krivic je v odklonilnem ločenem mnenju navedel dodatne razloge za ustavno neskladnost določitve območij občin (očitno neupoštevanje in celo nepreverjanje zakonskih meril, nejasnost in nedoločnost opredelitve pojma mestne občine, protisloven in težko izvedljiv postopek za kasnejše spreminjanje območij občin, neobstoječ normativni okvir glede pristojnosti in financiranja občin). Zavzel se je za to, da bi morale US sporna člena razveljaviti in s tem preprečiti, da bi na podlagi arbitrarnih posegov v referendumsko izraženo voljo ljudi in nespoštovanja zakonskih meril nastale neustavne občine brez jasnih pristojnosti in finančnih virov. Škoda, ki bo tem nastala za razvoj in sprejemanje novega koncepta lokalne samouprave je večja od škode, ki bi nastala z nadaljno odložitvijo njihove uvedbe.

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

Sodba nima ekonomske dimenzije, saj se ni odločalo o ekonomskih pogojih za delovanje občin ali o njihovih pristojnostih na ekonomskem področju.

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	nerazporejeno				
Pozicija PLM/OLM	PLM/OLM				
PLM/OLM: Jambrek	2				

Obrazložitev pozicij

Sodba sama nima družbene dimenzije, saj se ni odločalo o razmerju med različnimi skupinami ljudi (npr. tistimi, ki bi želeli novo občino, in tistimi, ki bi ji nasprotovali), temveč o razmerju med ljudmi, ki so izrazili svojo voljo na referendumu, in državo, ki je določila območja občin.

Družbeno dimenzijo pa ima ločeno mnenje sodnika Jambreka v smislu, da primerja (prihodnji) položaj ljudi, ki živijo na demografsko ogroženih območjih, glede na to, v kakšno občino so bila ta območja vključena. Po njegovem mnenju je DZ z določitvijo območij občin vzpostavil neupravičeno razlikovanje med ljudmi z različnih demografsko ogroženih območij z vidika dostopnosti oziroma upravičenosti do pomoči iz sredstev, namenjenih razvoju demografsko ogroženih območij. Stališče, da določitev območij občin ne sme otežiti dostopnosti drugih pravic ljudi na določenem območju, ocenimo s **pozicijo 1**.

AVTORITARNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe			S		PS

Pozicija LM	OLM	PLM/OLM		
OLM: Krivic	2			
PLM/OLM: Jambrek		2		
ZA: vsi ostali		0,5	1	0,5
ZA/PROTI: Šturm*		1		

Obrazložitev pozicij

Odločba je jasno ugotovila arbitrarnost zakonodajalca pri določanju območij občin in zato neskladnost izpodbijanih členov z ustavo. Vendar je s tem, ko členov ni razveljavila, omogočila ustanovitev, volitve in delovanje občin v neustavno določenih območjih z izjemno dolgim rokom za uskladitev. Zaradi tega sodbe ne moremo razlagati kot močan poseg v arbitrarno odločanje zakonodajalca in jo umestimo na **pozicijo 3**.

Sodnik Jambrek se je strinjal s tem, da se izpodbijani členi ne razveljavijo, je pa nasprotoval predolgemu roku za uskladitev, zato ima njegovo PLM/OLM **pozicijo 2**.

Sodnik Krivic se je zavzemal za razveljavitev izpodbijanih členov, da bi preprečili nastanek arbitrarno in neustavno določenih občin, zato ima njegovo OLM **pozicijo 1**.

Nasprotna odločba bi dopustila arbitrarno odločanje DZ v nasprotju z zakonskimi merili za ustanovitev občin in ne glede na rezultate referendumov, kar bi bila **pozicija 5**.

*Sodnik Šturm: ni podal ali se pridružil ločenemu mnenju Krivica ali Jambreka, je pa glasoval proti 2. tč. Izreka. S tem se bolj približa poziciji sodnika Jambreka in ne nasprotni odločbi, zato dobi točko na poziciji 2.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Sodniki ZA, PLM/OLM, OLM	1	<i>Sodba in ločeni mnenji se ne sklicujejo na mednarodno pravo.</i>
ZA/PROTI: Šturm	NC	/

NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Sodniki ZA, PLM/OLM, OLM in Šturm	NC	<i>Mnenje vlade v obrazložitvi ni celovito povzeto, ampak se omenja obrobno, zato ne moremo oceniti odnosa odločbe do tega mnenja.</i>

NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
---	--	--

Sodniki ZA, PLM/OLM, OLM in Šturm	1	<i>Tako odločba kot obe ločeni mnenji se strinjajo glede neskladnosti izpodbijanih članov z ustavo, kar je v nasprotju z odgovorom DZ.</i>
--------------------------------------	----------	--