

Številka zadeve: U-I-98/95

Datum odločbe: 11. 7. 1996

Področje: lokalna samouprava, prevzem državnih funkcij

Izrek:

1. Razveljavi se 1. člen Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin.
2. Razveljavi se prvi odstavek 99.a člena Zakona o lokalni samoupravi.
3. V 3. členu Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin, se razveljavijo:
 - a) točka I/11,
 - b) točka V/13, kolikor se nanaša na upravne naloge, ki pomenijo izvrševanje občinskih predpisov s področja urejanja prometa,
 - c) točka VI/1, kolikor se nanaša na pripravo lokacijske dokumentacije,
 - č) točka VI/5, kolikor se nanaša na ugotavljanje javne koristi v skladu z občinskimi prostorskimi plani oziroma izvedbenimi akti,
 - d) točka VI/7, kolikor se nanaša na prevzem upravnih nalog iz drugega odstavka 3. člena, četrtega odstavka 10. člena, tretjega odstavka 27. člena, prvega odstavka 28. člena, tretjega odstavka 41. člena in drugega odstavka 50. člena Stanovanjskega zakona, iz pristojnosti mestnih občin in
 - e) točka VII/2, kolikor se nanaša na lokalne ceste.
4. Razveljavi se 9. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona, kolikor se nanaša na mestne občine. Razveljavitev začne učinkovati tri mesece po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.
5. Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin, ni v skladu z Ustavo, kolikor ne upošteva posebnega ustavnega statusa mestnih občin. Državni zbor mora to neskladje z Ustavo odpraviti v 9 mesecih od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.
6. Točke I/1, III/1, III/10, IV/1, V/6, V/19, VI/2, VI/3, VI/8 in VII/3 člena 3 Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin, niso v neskladju z Ustavo.
7. Točka VI/1 člena 3 Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin, ni v neskladju z Ustavo, razen v delu iz točke 3 c) tega izreka.
8. Točke V/13, VI/5, VI/7 in VII/2 člena 3 Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin, niso v neskladju z Ustavo, razen v delih iz točke 3 tega izreka.
9. Razveljavitev iz 3. in 4. točke tega izreka začne učinkovati tri mesece po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Dodatno: /

Odločitev:

Prva, tretja, peta, šesta osma in deveta točka izreka: **9:0 (soglasno)**

Druga točka izreka: **7:2 (proti Jerovšek, Ude)**

Četrta točka izreka: **8:1 (proti Šturm)**

Sedma točka izreka: **7:2 (Jambrek, Jerovšek)**

število **PLM 1**, število **OLM 2**

SAMO ZA: Krivic, Snoj, Šinkovec, Testen, Zupančič

PLM 1: Šturm

OLM1: Ude

OLM2: Jerovšek, ki se mu pridružuje Jambrek

Izločeni: /

POVZETEK ZADEVE:

Predlagatelji (državni svet, dve mestni občini in tri občine) so vložili zahtevo za presojo ustavnosti več zakonskih določb, ki urejajo razdelitev funkcij in upravnih nalog med državo in lokalnimi skupnostmi. Trdili so, da zakonodajalec s sprejetjem Zakona o prevzemu državnih funkcij ni odpravil protiustavnosti, ki jo je Ustavno sodišče ugotovilo z odločbo št. U-I-285/94. Vztrajali so, da je treba jasno določiti posamezne pristojnosti, ki jih prevzame država, in poseben ustavni status mestnih občin. Šele tako bi bile jasno razmejene pristojnosti med državo in lokalno samoupravo. Poleg državnih funkcij, ki so jih v nekdanjem sistemu opravljale občine kot podaljšek državne oblasti, naj bi država prevzela tudi tiste upravne naloge, ki so povezane z uresničevanjem lokalne samouprave.

Ustavno sodišče je opravilo obširno presojo. Uvodoma je ugotovilo, da je izpodbijani Zakon o prevzemu državnih funkcij nadomestil razveljavljene določbe Zakona o upravi. S sprejetim Zakonom o prevzemu državnih funkcij je zakonodajalec določil, katere izmed prevzetih upravnih nalog opravljajo upravne enote. Odločil se je tudi za metodo naštevanja zakonov po posameznih področjih. Ustavno sodišče je presodilo, da izpodbijani določbi Zakona o prevzemu državnih funkcij in Zakona o lokalni samoupravi urejata državni prevzem normativnih pristojnosti nejasno, zato sta protiustavni in ju je razveljavilo. Opozorilo je, da je zakonodajalčeva pristojnost, da jasno razmeji normativne pristojnosti med državo in občino, kar zahtevajo tudi načela pravne države. V nadaljevanju je presojalo nomotehnično metodo naštevanja zakonov (namesto naštevanja posameznih upravnih nalog, ki naj bi jih prevzela država), za katero se je odločil zakonodajalec. Ugotovilo je, da zaradi izbire takšne metode Zakon o prevzemu državnih funkcij ni protiustaven. Potrebna pa je bila še presoja posameznih točk določb Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih kot sporne izpodbijali predlagatelji, z vidika jasnosti razmejitve pristojnosti. Ustavno sodišče je pojasnilo, da ne govorimo o jasni razmejitvi takrat, kadar ta državljanom in organom javne uprave ne omogoča, da iz zakona za vsako zadevo razberejo, ali je zanjo pristojna država ali občina. Tako je denimo ugotovilo, da je razmejitev pristojnosti med državo in občino na področju Stanovanjskega zakona jasna, kot je tudi jasna razmejitev na nekaterih drugih področjih. Glede navedbe upravnih nalog z nekaterih drugih zakonov pa je ugotovilo protiustavnosti in presojane določbe Zakona o prevzemu državnih funkcij razveljavilo z odločnim učinkom, ker to omogoča postopen prenos upravnih nalog na občinske organe. Določitev obsega nalog iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest, je naloga zakonodajalca, zato je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost Zakona o prevzemu državnih funkcij, ker ne upošteva posebnega statusa mestnih občin, in zakonodajalcu naložilo rok za odpravo te protiustavnosti.

PLM Šturm: Sodnik sicer navaja, da gre za pritrdilno ločeno mnenje, vendar se nanaša na točko izreka, glede katere je sodnik glasoval proti. Tudi iz kratkega ločenega mnenja izhaja, da opozarja na pomembno mesto nedotakljivosti lastnine in meni, da je treba izkazati sorazmernost med razlastitvijo in njenimi učinki, pogojev, pod katerimi je to mogoče izvesti, pa v zakonu ni navedenih, zato je uporaba zakona pri razlastitvah po njegovem mnenju ustavnosporna.

OLM1 Ude: sodnik je glasoval proti točki izreka, ki razveljavlja določbo Zakona o lokalni samoupravi. Meni, da razveljavitev te določbe pripelje do tega, da ni jasno, katere predpise lahko občine sprejemalo ali spreminjajo in dopolnjujejo. Ker je po njegovem mnenju ustvarjena večja nejasnost, ko bi bila, če bi razveljavljeno zakonsko določbo ohranili v veljavi, je nasprotoval njeni razveljavitvi.

OLM2 Jerovšek, ki se mu pridružuje Jambrek: Sodnik Jerovšek je nasprotoval dvema točkama izreka: tisti, ki razveljavlja določbo Zakona o lokalni samoupravi (meni, da je ta določba nujno potrebna, da bi obstajal vsaj splošen kriterij razmejevanja predpisov bivših občin na države predpise in predpise novih občin), in tisti, ki izdajo lokacijskih dovoljenj odvzame iz kroga pristojnosti občin in jo dodeli v pristojnost države. V slednjem delu z njegovim mnenjem soglaša tudi sodnik Jambrek. Strinjata torej

se, da je nesprejemljivo, da izdajanje lokacijskih dovoljenj pomeni oblastno odločanje in da je v pristojnosti državne uprave, ne občin.

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

Ne gre za vprašanje ekonomske dimenzije, ker se odločba ne nanaša na vprašanje svobodne gospodarske pobude oziroma na vprašanja dohodkovne in premoženjske enakosti.

| DRUŽBENA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|------------------------------|----------------------|---|---|---|---|
| Pozicija sodbe in protisodbe | nerazporejeno | | | | |
| Pozicija LM | | | | | |

Ni prisotne družbene dimenzije, ker ne gre za razmerje med dvema družbenima skupinama.

| AVTORITARNA DIM. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---------------|---|------|----|
| Pozicija sodbe in protisodbe | | | S | | PS |
| Pozicija LM | | PLM1; OLM2 | | OLM1 | |
| PLM1: Šturm | | 2 | | | |
| OLM1: Ude | | | | 2 | |
| OLM2: Jerovšek, Jambrek | | 2 | | | |
| ZA: Krivic, Snoj, Šinkovec, Testen, Zupančič | | 0,5 | 1 | 0,5 | |

Odločba:

V konkretni odločbi se izpostavlja avtoritarna dimenzija, saj je ključno vprašanje razmejitve pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, pri čemer velja pri pozicioniranju večinske odločbe in ločenih mnenj izhajati iz predpostavke, da je bolj avtoritarna tista odločitev, ki ohranja naloge in pristojnosti v rokah države oziroma državnih (upravnih) organov, medtem ko se od te avtoritarnosti odmika tisto stališče, ki razmejitev nalog razume v korist lokalne skupnosti in s tem omogoča uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave. Večinska odločba se v resnici nahaja bližje razumevanju, da zakonodajalec s sprejetim Zakonom o prevzemu državnih funkcij ni v celoti uresničil prejšnje odločbe Ustavnega sodišča, pri čemer se mu ne očita izbira nomotehnične metode naštevanja zakonov v kombinaciji s pojmom upravne naloge, temveč nekatere razmejitve, ki jih je na tak način izvedel zakonodajalec. K temu velja dodati tudi poudarek Ustavnega sodišča, da mora zakonodajalec upoštevati poseben status mestnih občin. Razveljavitev nekaterih presojanih določb Zakona o prevzemu državnih funkcij je bila sprejeta z odložnim rokom, ker se je Ustavno sodišče zavzelo za

postopen prenos upravnih nalog na občinske organe. Pri poziciji 1 bi šteli, da je Ustavno sodišče odločilo v prid lokalnim skupnostim, torej predlagateljem, v celoti. Ker pa je vendarle sprejelo bolj uravnoteženo stališče, večinski odločitvi pripišemo **pozicijo 3**.

Nasprotna odločitev:

Ustavno sodišče bi odločilo v prid izvedeni razmejitvi pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, ki jo je sprejel zakonodajalec, pri čemer je ta izrazito v prid države in državnih organov in manj lokalne skupnosti, torej ohranja pravni red, kot ga je vzpostavil zakonodajalec, **pozicija 5**.

PLM1:

Kot že omejeno, sodnik navaja, da gre za pritrdilno ločeno mnenje, vendar se nanaša na točko izreka, glede katere je sodnik glasoval proti. Tudi iz kratkega ločenega mnenja izhaja, da opozarja na pomembno mesto nedotakljivosti lastnine in meni, da je treba izkazati sorazmernost med razlastitvijo in njenimi učinki, pogojev, pod katerimi je to mogoče izvesti, pa v zakonu ni navedenih, zato je uporaba zakona pri razlastitvah po njegovem mnenju ustavnosporna. V tem oziru se to ločeno mnenje odmakne še malce stran od večinske odločitve v smeri naklonjenosti pravicam posameznikov tudi z opozorilom na nedotakljivost lastnine in razlastitvijo kot skrajnim sredstvom. **Pozicija 2**.

OLM1:

Sodnik je glasoval proti točki izreka, ki razveljavlja določbo Zakona o lokalni samoupravi. Meni, da je s tem ustvarjena večja nejasnost, ko bi bila, če bi razveljavljeno zakonsko določbo ohranili v veljavi, zato je nasprotoval njeni razveljavitvi. Razveljavitev bi namreč ustvarila stanje, da bi vsaka občina sama ocenjevala, ali sodi sprejetje posameznega predpisa v njeno izvirno pristojnosti. Zaradi take argumentacije gre za stališče, bližje zakonodajalčevemu. **Pozicija 4**.

OLM2:

Sodnik Jerovšek je nasprotoval dvema točkama izreka. Glede tiste, ki razveljavlja določbo Zakona o lokalni samoupravi, meni, da je ta določba nujno potrebna in ne vidi vsebinskih razlogov njene protiustavnosti. Glede tiste, ki izdajo lokacijskih dovoljenj odvzame iz kroga pristojnosti občin in jo dodeli v pristojnost države, meni, da je nesprejemljivo, da izdajanje lokacijskih dovoljenj pomeni oblastno odločanje in da je v pristojnosti državne uprave, ne občin (s tem soglaša in se pridružuje tudi sodnik Jambrek). **Pozicija 2**.

| MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC) | | |
|---|---|---|
| Odločitev in sodniki ZA | 1 | <i>Se ne sklicuje na mednarodno ali tujo prakso ali ureditev.</i> |
| PLM1: Šturm | 1 | <i>Se ne sklicuje na mednarodno ali tujo prakso ali ureditev.</i> |
| OLM1: Ude | 1 | <i>Se ne sklicuje na mednarodno ali tujo prakso ali ureditev.</i> |
| OLM2: Jerovšek, Jambrek | 2 | <i>Obrobno omeni ZDA in Evropo v zvezi z argumentom, da pomeni odvzem izdaje lokacijskih dovoljenj občinam njihovo osiromašenje na raven nekdanje krajevnne skupnosti. Omeni tudi Konvencijo o lokalni samoupravi v zvezi z načelom uresničitve lokalne samouprave.</i> |

| NAKLONJENOST VLADI (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC) | | |
|--|----|--|
| Odločitev in sodniki ZA | nc | |

| NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC) | | |
|---|-----------|--|
| Odločitev in sodniki ZA | nc | |