



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-103/02

Datum: 21. 3. 2002

**S K L E P**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud krajevnih skupnosti Vogrsko, Renče in Bukovica-Volčja Draga, ki jih zastopa Katjuša Gorjan, odvetnica v Novi Gorici, krajevnih skupnosti Bela Cerkev, Otočec in Šmarjeta, Krajevne skupnosti Bizeljsko, krajevnih skupnosti Bogojina in Filovci, Krajevne skupnosti Dobova, krajevnih skupnosti Dragomer-Lukovica in Log pri Brezovici, Krajevne skupnosti Frankolovo, krajevnih skupnosti Godič, Črna pri Kamniku in Kamniška Bistrica, Zbora občanov Krajevne skupnosti Gomilsko, Krajevne skupnosti Gorje, Krajevne skupnosti Hoče in Reka-Pohorje, Krajevne skupnosti Voličina, Krajevne skupnosti Kostanjevica na Krki, Krajevne skupnosti Mesta Krško, Občine Videm in Krajevne skupnosti Leskovec, Krajevne skupnosti Izlake, Krajevne skupnosti Mala nedelja, Zbora občanov Krajevne skupnosti Rakek, Krajevne skupnosti Rakitna, Krajevne skupnosti Rečica ob Savinji, Krajevne skupnosti Mokronog, Krajevne skupnosti Središče ob Dravi, krajevnih skupnosti Spodnja Idrija, Ledine in Krnice-Masore, Krajevne skupnosti Straža, Krajevne skupnosti Sv. Jurij v Slovenskih goricah, Krajevne skupnosti Sveti Tomaž, Krajevne skupnosti Šentjošt, Krajevne skupnosti Šentrupert, Primestne vaške skupnosti Turiška vas, Krajevne skupnosti Poljčane, krajevnih skupnosti Podnanos in Lozice, Krajevne skupnost Podpeč-Preserje, Krajevne skupnosti Vinica, Krajevne skupnosti Makole, Krajevne skupnosti Polhov Gradec, Krajevne skupnosti Pertoča, Krajevne skupnosti Rimske Toplice, Krajevne skupnosti Šentjanž ter Iniciativnega odbora in Krajevne skupnosti Višnja gora na seji dne 21. marca 2002

**sklenilo:**

Predlogi, naj se do končne odločitve zadrži izvrševanje Odloka o razpisu referendumov in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij (Uradni list RS, št. 18/02), se zavrnejo.

**Obrazložitev**

**A.**

1. Ustavno sodišče je prejelo večje število vlog, s katerimi vlagatelji izpodbijajo Odlok o razpisu referendumov in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij (v nadaljevanju OdRRDRO2) in Sklep Državnega zbora (Uradni list RS, št. 18/02 - v nadaljevanju Sklep DZ), izdan na podlagi 13. člena Zakona o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96 - v nadaljevanju ZPOUDO). Večina vlagateljev izpodbija oba navedena akta Državnega zbora. Vlagatelji so svoje vloge naslovili različno. Večina vlagateljev je vložila "zahtevo oziroma pobudo za začetek presoje ustavnosti in zakonitosti" OdRRDRO2 kot tudi ustavno pritožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin in načela enakosti. Navajajo, da je Državni zbor z izpodbijanim sklepom neutemeljeno zavrnil njihove predloge za ustanovitev novih občin ali za spremembo območja občine in zato ni razpisal referendumov na predlaganih območjih. S tem naj bi kršil 9., 14., 15., 22., 44., 138., 149. in 153. člen Ustave ter določbe Evropske listine o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 - v nadaljevanju MELLs).

Menijo, da izpolnjujejo pogoje za ustanovitev novih občin, ki jih določata 13. in 13.a člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl. - v nadaljevanju ZLS), oziroma pogoje za spremembo območja občine (izločitev dela občine in priključitev drugi občini). Navajajo dejstva in okoliščine ter prilagajo dokazila o izpolnjenih zakonsko določenih pogojih za ustanovitev občine

oziroma za spremembo območja. Predlagajo, naj Ustavno sodišče naloži Državnemu zboru, da razpiše referendum na območjih, na katerih so predlagane nove občine oziroma spremembe območij občin. Predlagatelji, navedeni v uvodu tega sklepa, predlagajo tudi zadržanje izvrševanja izpodbijanega odloka oziroma zadržanje "teka rokov za izvedbo glasovanja na referendumu dne 7. 4. 2002". Kot razlog za zadržanje navajajo, da bi z izvedbo razpisanega referenduma izgubili možnost ustanovitve nove občine oziroma spremembe območja občine za naslednja štiri leta.

Poudarjajo, da neustanovitev občin na območjih, ki izpolnjujejo vse zakonsko določene pogoje, pomeni težko popravljivo posledico v smislu 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS), ki je po izvedbi referendumov ni mogoče več odpraviti. Njihov neenakopraven položaj bi se podaljševal še naslednja štiri leta, tj. do naslednjih lokalnih volitev. Večina vlagateljev predlaga tudi prednostno obravnavo iz enakih razlogov kot začasno zadržanje.

## B.

2. Ustavno sodišče je vse vloge obravnavalo kot pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti OdRRDRO2 in Sklepa DZ. Ker se vse pobude nanašajo na ista akta Državnega zbora, je Ustavno sodišče zadeve združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

3. Po določbi 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice.

4. Člen 13 ZPUODO določa, da Državni zbor, če ob obravnavi posameznih predlogov oceni, da niso izpolnjeni z Ustavo in zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občin, to ugotovi s svojim aktom, ki ga pošlje predlagatelju. Po določbi 14. člena ZPUODO pa Državni zbor, če ugotovi, da so izpolnjeni z Ustavo in zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občin, določi območje, na katerem se izvede referendum za ugotovitev volje prebivalcev, in razpiše referendum. Kot je razvidno iz navedenih določb, Državni zbor izda poseben akt glede izpolnjevanja z zakonom določenih pogojev za predlagane spremembe le v primeru, če ugotovi, da ti pogoji niso izpolnjeni. Če ugotovi, da posamezni predlogi izpolnjujejo z zakonom določene pogoje za predlagano ustanovitev občine ali za predlagane spremembe, o tej svoji ugotovitvi ne izda posebnega akta, temveč izda akt, s katerim določi referendumska območja in razpiše referendum.

5. Pobudniki izpodbijajo OdRRDRO2, ker menijo, da bi Državni zbor moral tudi glede njihovih predlogov za ustanovitev novih občin oziroma spremembo območij razpisati referendum. Takšne navedbe nimajo podlage v ZPUODO. Ker Državni zbor lahko določi referendumska območja in razpiše referendum le po predhodni ugotovitvi o izpolnjevanju z zakonom določenih pogojev za predlagane spremembe, izpodbijani odlok ne more vsebovati določb o določitvi referendumskih območij in o razpisu referenduma za tista referendumska območja, za katera je bilo predhodno ugotovljeno, da ne izpolnjujejo z zakonom določenih pogojev za predlagane spremembe. Odločitve Državnega zbora glede tistih predlogov, za katere je ugotovil, da izpolnjujejo z zakonom določene pogoje za ustanovitev občine oziroma za spremembo območja, in za katere je določil referendumska območja in razpisal referendum (14. člen ZPUODO), pa pobudniki ne izpodbijajo. S samim izvrševanjem izpodbijanega odloka, tj. z izvrševanjem opravil, ki so potrebna za izvedbo referenduma, in z izvedbo glasovanja na referendumskih območjih, ki jih določa izpodbijani odlok, za pobudnike ne morejo nastati nikakršne težko popravljive posledice v smislu 39. člena ZUstS. Ker pobudniki izpodbijajo odločitev, vsebovano v izpodbijanem sklepu Državnega zbora, tj., da njihovi predlogi za ustanovitev nove občine ali za spremembo območja (predlogi za izločitev dela občine in priključitev k sosednji občini) ne izpolnjujejo z zakonom določenih pogojev, bo Ustavno sodišče v nadaljevanju postopka presojalo izpodbijani sklep. V primeru, da bi Ustavno sodišče ugotovilo neustavnost ali nezakonitost odločitve Državnega zbora v izpodbijanem sklepu, lahko Državni zbor ugotovljeno neustavnost ali nezakonitost odpravi z izdajo novega odloka o razpisu referenduma. Ustava zahteva le, da se referendumi, s katerimi se ugotovi volja prebivalcev, opravijo pred ustanovitvijo občine in pri tem ne zahteva, da bi se morali opraviti istočasno (tretji odstavek 139. člena Ustave). Ustavno sodišče bo zadevo obravnavalo prednostno. Pri tem bo upoštevalo potreben čas za dokončanje predhodnega postopka (za izvedbo referendumov) in za sprejem zakona o ustanovitvi novih občin oziroma o spremembi njihovih območij

(zakonodajni postopek), ki mora biti sprejet najkasneje šest mesecev pred razpisom rednih volitev v občinske svete (prvi odstavek 4. člena ZPUODO). Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče predloge pobudnikov, navedenih v uvodu tega sklepa, naj Ustavno sodišče zadrži izvrševanje OdRRDRO2, zavrnilo.

6. Ustavno sodišče opozarja, da sodno varstvo v predhodnem postopku kot delu postopka za ustanovitev občin po ZPUODO še ni urejeno. Ustavno sodišča je z odločbo št. U-I-322/98 z dne 15. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 28/01 in OdlUS X, 44) ugotovilo, da sta 13. in 14. člen ZPUODO v neskladju z Ustavo, kolikor ne določata sodnega varstva v predhodnem postopku za ustanovitev občin in naložilo Državnemu zboru, naj ugotovljeno neskladnost odpravi v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Kljub temu, da ta rok poteče 19. 4. 2002, je bilo pričakovati, da bo nova ureditev uveljavljena v postopku za ustanovitev občin, ki se je začel s sklepom Državnega zbora (Uradni list RS, št. 30/01) dne 1. 7. 2001. Ustavno sodišče je na potrebnost uskladitve pred iztekom enoletnega roka v obrazložitvi navedene odločbe tudi opozorilo (20. točka). Ker do uskladitve ni prišlo, bo Ustavno sodišče presojalo izpodbijane akte Državnega zbora. Čeprav izpodbijani sklep vsebuje navodilo pooblaščenim predlagateljem, da se lahko zoper njega pritožijo (VIII. točka), pri določitvi dneva razpisa in dneva glasovanja ni bil upoštevan potreben čas za vložitev pobud (pritožb) in odločanje Ustavnega sodišča (upoštevajoč določbo 33. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94 in nasl. - ZRLI).

7. Ker se pobudniki v svojih vlogah sklicujejo na prejšnje odločitve, ki jih je Ustavno sodišče sprejelo ob ustanavljanju novih občin v letu 1994, zlasti pa v letu 1998, Ustavno sodišče še pojasnjuje, da je vse vloge, ki so bile vložene zoper sklep Državnega zbora in Odlok o razpisu v predhodnem postopku za ustanovitev občin v letu 1998, štelo kot pobude zoper Odlok o razpisu zato, ker so pobudniki uveljavljali, da je Državni zbor podobne predloge za ustanovitev občin obravnaval neenako, tako da je razpisal referendum na območjih, ki so glede izpolnjevanja z zakonom določenih pogojev primerljiva z območji, glede katerih je predlog zavrnil oziroma ugotovil, da niso izpolnjeni zakonski pogoji za ustanovitev občine. V obravnavanem postopku pa pobudniki ne očitajo Državnemu zboru arbitrarnosti glede izpodbijanega odloka, temveč da je v primerjavi z že ustanovljenimi občinami neutemeljeno in v nasprotju z zakonsko določenimi pogoji zavrnil njihov predlog za ustanovitev občine oziroma za spremembo območja občine. Zato bo Ustavno sodišče presojalo izpodbijani sklep, ki je vsebinsko povezan z izpodbijanim odlokom in ostaja v veljavi, kljub izvedbi referenduma (5. točka obrazložitve). Zato bojazen pobudnikov, da morebitne neustavnosti in nezakovitosti po izvedbi referenduma, razpisanega z izpodbijanim odlokom, ni mogoče več odpraviti in da se bo njihov neenakopraven položaj ne glede na morebiten uspeh njihove tokratne pobude podaljševal do naslednjih lokalnih volitev, ni upravičena.

### C.

8. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 39. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam-Lukić ter sodnici in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Franc Testen in dr. Lojze Ude. Sklep je sprejelo soglasno.

P r e d s e d n i c a  
dr. Dragica Wedam-Lukić