



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-103/02

Datum: 18. 4. 2002

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobude Krajevne skupnosti Martjanci, ki jo zastopa Ivan Šalinovič, odvetnik v Ljubljani, 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, Iniciativnega odbora za ustanovitev nove občine Cirkulane, 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, Krajevne skupnosti Planina pri Sevnici, Zbora občanov Krajevne skupnosti Rakek in Majde Zupan, poslanke Državnega zbora, Krajevne skupnosti Rakitna, Krajevne skupnosti Rečica ob Savinji, Krajevne skupnosti Mokronog, Krajevne skupnosti Središče ob Dravi in Alojza Soka, poslanca Državnega zbora, krajevnih skupnosti Spodnja Idrija, Ledine in Krnice-Masore, Krajevne skupnosti Straža, Krajevne skupnosti Sv. Jurij v Slovenskih goricah, Krajevne skupnosti Sveti Tomaž in Alojza Soka, poslanca Državnega zbora, Občine Šentjur pri Celju, Krajevne skupnosti Šentjošt in Odbora za ustanovitev občine Šentjošt ter Majde Zupan, poslanke Državnega zbora, 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 Ponikva, Krajevne skupnosti Rimske Toplice, Krajevne skupnosti Šentjanž, Iniciativnega odbora in Krajevne skupnosti Višnja gora ter Občine Jesenice in Občine Radovljica, ki jo zastopa Stanislav Repovž, odvetnik na Jesenicah, na seji dne 18. aprila 2002

odločilo:

1. Pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o razpisu referendumu in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij (Uradni list RS, št. 18/02) se zavržejo.
2. Točke I/2, I/3, I/5, I/6, I/7, I/8, I/9, I/10 in I/11, točka I/13 v delu, ki se nanaša na predlog za ustanovitev občine Kamniška Bistrica, točka I/15, točka I/16 v delu, ki se nanaša na predlog za ustanovitev občin Sveti Jurij v Slovenskih goricah in Voličina v Slovenskih goricah, točke I/18, I/19, I/20, I/21, I/22 in I/23, točka I/24 v delu, ki se nanaša na predlog za ustanovitev občine Ponikva, ter točke I/25, I/26, I/27, I/28, I/29, I/30 in V/3 Sklepa Državnega zbora št. 005-01/95-4/30 z dne 26. 2. 2002 (Uradni list RS, št. 18/02) niso v neskladju z Ustavo in z zakonom.
3. Točke I/1, I/4 in I/12, točka I/14 v delu, ki se nanaša na predlog za ustanovitev občine Kostanjevica na Krki, točka I/24 v delu, ki se nanaša na predlog za ustanovitev občine Planina, ter točke II/1, IV/1, IV/2, V/1 in V/2 Sklepa Državnega zbora se razveljavijo. Razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po vročitvi te odločbe Državnemu zboru.
4. Državni zbor je dolžan najkasneje v roku 30 dni od dneva vročitve te odločbe ponovno obravnavati v prejšnji točki navedene predloge in oceniti, ali izpolnjujejo z Ustavo in z zakonom določene pogoje za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij ter sprejeti ustrezen akt v skladu s 13. oziroma 14. členom Zakona o postopku za ustanovitev občin ter za spremembo njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96).

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki 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 (v nadaljevanju Sklep DZ), izdan na podlagi 13. člena Zakona o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij (v nadaljevanju ZPUODO). Večina pobudnikov 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 izpodbijanem sklepom neutemeljeno zavrnil njihove predloge za ustanovitev novih občin ali za spremembo območja občine in da zato ni razpisal referendumov na predlaganih območjih. S tem naj bi kršil 9., 14., 15., 22., 44., 138., 139. in 153. člen Ustave ter določbe Evropske listine o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 - v nadaljevanju MELLs).

2. Pravni interes za izpodbijanje utemeljujejo s tem, da ustanovitev občine predstavlja življenjski interes občanov, ki živijo in delajo na določenem območju, ter uresničitev njihovih gospodarskih, izobraževalnih, kulturnih in drugih interesov. To naj bi zlasti dokazale majhne krajevne skupnosti, ki so z lastnimi sredstvi (s samoprispevkom, prostovoljnimi delom) zagotovile svojim krajanom višjo življenjsko raven. Iz tega razloga naj bi bilo sklepanje, da majhne občine nimajo pogojev za svoj obstoj, nelogično in v nasprotju z izkušnjami in dosežki krajevnih skupnosti. Ljudem v krajevnih skupnostih se ne bi smela jemati pravica do lokalne samouprave. Poudarjajo, da je lokalna samouprava pravica ljudi, ki živijo na določenem življenjsko in ozemeljsko strnjemem ter povezanem območju, in da je načelo lokalne samouprave uvrščeno med temeljne določbe Ustave (9. člen), ki v povezavi s 44. členom Ustave daje vsakemu državljanu pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev. Enako pravico naj bi zagotavljala tudi MELLs, ki v preambuli navaja, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične vladavine in da je sodelovanje državljanov pri upravljanju javnih zadev, eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope, in da se ta pravica lahko najbolj neposredno izvršuje na lokalni ravni.

3. Pobudniki 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). Pri tem citirajo posamezne dele obrazložitev odločb, ki jih je Ustavno sodišče sprejelo v zvezi z izpolnjevanjem pogojev za ustanovitev občin kot lokalnih skupnosti. Sklicujejo se na obrazložitev odločbe št. U-I-183/94 z dne 9. 11. 1994 (Uradni list RS, št. 73/94 in OdlUS III, 122) glede upoštevanja kriterija števila prebivalcev. Poudarjajo, da je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da kriterij števila prebivalcev nima absolutne, temveč relativno veljavo, da se morajo kriteriji iz 13. in 13.a člena obravnavati kot celota in da je ustavno dopustno, da Državni zbor pogoja števila prebivalcev ni upošteval togo, temveč v sorazmerju z razlogi, ki upravičujejo ustanovitev občine z manj kot 5 000 prebivalci. Zlasti se sklicujejo na stališča, ki jih je Ustavno sodišče sprejelo z odločbo št. U-I-119/98 z dne 17. 4. 1998 (Uradni list RS, št. 35/98 in OdlUS VII, 77), in poudarjajo, da Državni zbor ne bi smel uporabiti drugih meril za dopuščanje izjem po 13.a členu ZLS, kot jih je uporabil leta 1994 in leta 1998, razen če bi se odločil uveljaviti strožja merila tudi za že obstoječe občine. Ker so predlagana območja novih občin primerljiva z območji že ustanovljenih občin, Državni zbor v tem postopku ustanavljanja občin ne bi smel uporabiti strožjih meril za njihovo ustanovitev. Državni zbor naj bi s tem, ko ni razpisal referendumov na območjih, na katerih je bila predlagana ustanovitev nove občine, pobudnikom oziroma predlagateljem novih občin dokončno preprečil ustanovitev občine in posegel v njihovo pravico do lokalne samouprave.

Predlagajo, naj Ustavno sodišče naloži Državnemu zboru razpis referendumov na območjih, na katerih so predlagane nove občine oziroma spremembe območij občin.

4. Poleg tega posamezni pobudniki navajajo konkretna dejstva in okoliščine ter prilagajajo dokazila o izpolnjenih zakonsko določenih pogojih za ustanovitev občine oziroma za spremembo območja.

5. Občini Radovljica in Jesenice izpodbijata ustavnost in zakonitost Sklepa DZ in Odloka, ker sta bila zavrnjena njuna predloga za spremembo statusa občine v mestno občino. Navajata, da je bil izpodbijani sklep, s katerim je Državni zbor zavrnil predlog za spremembo njunega statusa v mestno občino, nezakonit. Pravna podlaga za ustanovitev mestne občine naj bi bil 16. člena ZLS, ki naj ga Državni zbor ne bi uporabil pri zavrnitvi njunega predloga za spremembo statusa občine. Nadalje navajata, da je Državni zbor na seji dne 21. 2. 2002 izglasoval sklep, da Občina Radovljica in Občina Jesenice izpolnjujeta pogoje za spremembo statusa občine v mestno občino, vendar je na seji naslednji dan zavrnil razpis referendumu, ne da bi navedel razloge za spremembo svoje odločitve. Menita, da bi Državni zbor moral, potem ko je izglasoval, da so izpolnjeni pogoji za spremembo statusa občine, glasovati le o določitvi referendumskih območij, vsebini in datumu referendumu. Sprejetje dveh nasprotnih odločitev na podlagi istih podatkov naj bi pomenilo, da je Državni zbor ravnal arbitrarno. S tem naj bi občanom Občine Radovljica in Občine Jesenice onemogočil uresničitev njihove ustavne pravice, da na referendumu izrazijo svojo voljo do pridobitve statusa mestne občine, kar naj bi predstavljalo poseg v ustavno zagotovljeno pravico do lokalne samouprave. Poudarjata, da izpolnjujeta vse pogoje za pridobitev statusa mestne občine. Ustanovitev mestne občine Radovljica naj bi utemeljevali tudi zgodovinski razlogi, saj je bila kot mestna občina opredeljena že leta 1952. Radovljica je zgodovinsko mesto, ki je že leta 1514 dobilo svoj mestni pečat. Občina Jesenice navaja, da je pogoj 15 000 delovnih mest na 20 000 prebivalcev v občini nerealen ter da je Občina Jesenice eno večjih urbanih središč v Sloveniji in je tudi geografsko, gospodarsko in kulturno središče Zgornje Gorenjske. Predlagata, naj Ustavno sodišče v tem delu izpodbijani odlok razveljavi in zadevo vrne Državnemu zboru v nov postopek in odločanje.

6. Državni zbor v odgovoru na vložene pobude navaja, da v postopku, ki ga vodi po ZPUODO, ne razpolaga z ustrežno službo, ki bi lahko obdelala vsa dejstva, ki izhajajo iz obravnavanih predlogov in pripravila strokovne predloge in mnenja Državnega zbora. Zaradi tega se Državni zbor opredeljuje o mnenju in predlogu Vlade v okviru matičnega delovnega telesa, ki za plenarno sejo predloži svoje poročilo z mnenjem. Na podlagi navedenega gradiva Državni zbor na plenarni seji sprejme sklep o neizpolnjevanju ustavnih in zakonskih pogojev oziroma odlok o razpisu referendumu, če ugotovi, da so izpolnjeni z Ustavo in z Zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine oziroma spremembo njihovih območij. Državni zbor poudarja, da glede na svojo sestavo poleg preverjanja strokovnih ugotovitev tudi politično ocenjuje predloge za ustanovitev občin, tako da pri tem upošteva tudi širšo situacijo v zvezi s vprašanji, o katerih odloča. Navaja še, da postopek za obravnavo predlogov za ustanovitev občin oziroma spremembo njihovega območja ni podrobneje urejen v poslovníku, da pa iz ZPUODO po vsebini izhaja, da mora Državni zbor odločiti o vseh pobudah in da morata biti sklep in odlok medsebojno usklajena. V zvezi s predlogi za ustanovitev občin oziroma spremembo njihovega območja v obravnavanem postopku nasprotni udeleženec pojasnjuje, da se je pri ocenjevanju predlogov strinjal z Vlado, da je treba pri ustanavljanju občin presojati njihovo dejansko usposobljenost za trajno opravljanje javnih nalog v korist prebivalcev (140. člen Ustave), in da je odločil v skladu s predlogi in mnenji Vlade. Le v primeru predloga za ustanovitev občine Šmartno pri Litiji je prišlo do spremembe zaradi naknadno pridobljenega podatka o številu prebivalcev na predlaganem območju. Glede že ustanovljenih občin Državni zbor ugotavlja, da so bile nekatere ustanovljene mimo strokovnih mnenj takratne Vlade, oziroma izrecno po volji Državnega zbora, in da bo treba za odpravo ugotovljenih slabosti ali celo nesposobnosti delovanja posameznih občin uporabiti določene instrumente, ki jih ima na voljo država, ter vzpostaviti razmere, v katerih bo prišlo do njihove odprave. Meni, da v postopku ustanavljanja občin ni mogoče govoriti o individualni pravici do lokalne samouprave in da so akti, sprejeti v tem postopku, po svoji vsebini splošni pravni akti. Prvi odstavek 3. člena MELLLS naj bi opredeljeval le pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog, in ne pravice posameznikov ali skupin do takega izvajanja lokalne samouprave. Državni zbor meni, da v predhodnem postopku ni kršil Ustave in Zakona, kot mu to očitajo pobude. V nadaljevanju odgovora Državni zbor še pojasnjuje razloge, zaradi katerih še ni uskladił ZPUODO z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-322/98 z dne 15. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 28/01 in OdlUS X, 44). Odgovoru Državnega zbora je priloženo ločeno mnenje skupine poslancev, članov Odbora Državnega zbora za notranjo politiko.

7. Vlada v mnenju o pobudah vztraja pri stališčih, ki jih je sprejela na podlagi 11. člena ZPUODO, in poudarja, da je pri njihovem oblikovanju upoštevala odločbe Ustavnega sodišča.

Sklicuje se tudi na priporočilo Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope z dne 30. 5. 2001. Zavrača stališča pobudnikov, da ni v zadostni meri obrazložila svojega predloga.

Prav tako zavrača trditve pobudnikov, ki odrekajo zakonodajalcu in Vladi pravico spremeniti prejšnja stališča, pa čeprav so bila napačna. Pristajati na tako stališče bi pomenilo, da zakonodajalec nima možnosti pristopiti k odgovornemu oblikovanju modernega, racionalnega in demokratičnega sistema lokalne samouprave. Meni, da ni mogoče utemeljevati upravičenosti do novih občin na že oblikovanih, če so te oblikovane v neskladju z Ustavo in z zakoni določenimi pogoji.

B. - I.

8. Ustavno sodišče je vse vloge predlagateljev za ustanovitev novih občin ali spremembo območja občine štelo za pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti OdRRDRO2 in Sklepa DZ. Ustavno sodišče se je tako odločilo, ker zakonodajalec kljub odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-322/98 še ni uzakonil ustreznega sodnega varstva. Ker se vse pobude nanašajo na ista akta Državnega zbora, je Ustavno sodišče zadeve združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

9. Ustavno sodišče je predloge, naj se do končne odločitve zadrži izvrševanje OdRRDRO2, ki so bili vloženi do 12. 3. 2002, zavrnilo s sklepom z dne 21. 3. 2002. Glede na čas, ki je potreben za dokončanje predhodnega postopka (za izvedbo referendumov) in za sprejem zakona o ustanovitvi novih občin oziroma o spremembi njihovih območij (zakonodajni postopek), je Ustavno sodišče zadevo obravnavalo prednostno.

10. Ustavno sodišče je v sklepu, s katerim je zavrnilo predloge za zadržanje izvrševanja izpodbijanega odloka, navedlo, da bo v nadaljevanju postopka presojalo Sklep DZ in ne OdRRDRO2, ker pobudniki izpodbijajo odločitve, vsebovane 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. Odločitve Državnega zbora glede tistih predlogov, za katere je ugotovil, da izpolnjujejo predpisane pogoje za ustanovitev občine oziroma za spremembo območja, in za katere je določil referendumsko območja in razpisal referendum (14. člen ZPUODO), pa pobudniki ne izpodbijajo. Pobudniki so izpodbijali OdRRDRO2 predvsem zaradi pravnega pouka, vsebovanega v VIII. točki izpodbijanega sklepa. Pravni pouk je Državni zbor oprl na prejšnje odločitve Ustavnega sodišča, ki jih je sprejelo ob ustanavljanju novih občin v letu 1994, zlasti pa v letu 1998. Kot je Ustavno sodišče pojasnilo že v sklepu o zavrnitvi zadržanja izvrševanja izpodbijanega odloka, gre v obravnavanem postopku za bistveno drugačno dejansko stanje. Pobudniki v pobudah ne očitajo arbitrarnosti glede izpodbijanega odloka, tj. da je Državni zbor 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 občin, kot so to očitali v prejšnjih dveh postopkih. Zato je Ustavno sodišče tudi zavrnilo predloge za zadržanja izvrševanje OdRRDRO2. Pobudniki za izpodbijanje OdRRDRO2 nimajo pravnega interesa, ker neposredno ne posega v njihove pravice, pravne interese oziroma pravne položaje. Zato je Ustavno sodišče pobude zoper izpodbijani odlok zavrglo (25. člen Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS).

11. Pobude sta vložila tudi poslanka in poslanec Državnega zbora glede predlogov za ustanovitev občin Rakek, Šentjošt, Središče ob Dravi in Sveti Tomaž. Ker so pobude glede istih predlogov vložile tudi prizadete krajevne skupnosti, ki nedvomno izkazujejo pravni interes za ustavnosodno presajo, se Ustavnemu sodišču ni bilo treba opredeliti, ali ga izpolnjujeta poslanka in poslanec.

12. Ustavno sodišče je pobude sprejelo in glede na izpolnjene pogoje po četrtem odstavku 26. člena ZUstS takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B. - II.

13. Temeljni razlog za izpodbijanje Sklepa DZ naj bi bila arbitrarnost Državnega zbora oziroma neenako obravnavanje predlogov za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij. Zaradi tega naj bi kršil načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Iz pobud izhaja, da pobudniki Državnemu zboru očitajo arbitrarnost v primerjavi z že ustanovljenimi občinami (v letu 1994 in 1998). Pobudniki pa ne zatrjujejo, da bi Državni zbor ravnal arbitrarno v konkretnem postopku.

14. Načelo enakosti pred zakonom in iz njega izvedeno načelo enakega varstva pravic sta temeljni ustavni načeli. Zagotavljata, da so prizadeti obravnavani enako, in preprečujeta samovoljno in različno odločanje oblastnih organov v enakih ali bistveno podobnih dejanskih razmerjih. Vendar ju ni mogoče upoštevati ločeno od načela zakonitosti, ki določa, da so oblastni organi pri svojem delovanju vezani na Ustavo in zakon. Ni mogoče od oblastnega organa zahtevati, naj zaradi načela enakosti (enakega obravnavanja) krši Ustavo ali zakon, oziroma - povedano drugače - zahtevati, naj odloča nezakonito tudi v bodočih primerih, če je pred tem že tako ravnal.

15. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-183/94, s katero je presojalo 2. in 3. člen Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94 - ZUODNO) in s katero je tudi ugotovilo njegovo neskladje z Ustavo, navedlo, da je Državni zbor z ZLS določil pogoje za ustanovitev občine ter se zavezal, da jih bo pri ustanavljanju občin upošteval kot celoto. Poudarilo je, da so tako določeni pogoji za Državni zbor obvezni, saj eno od načel pravne države terja, da se zakonodajalec ravna po pravilih, ki si jih sam določi. Prav tako izhaja iz navedene odločbe jasno stališče, da Državni zbor ne sme pri uporabi kriterijev, ki jih je postavil, ravnati arbitrarno, tako da bi različno obravnaval enaka dejanska stanja. Z navedeno odločbo je Ustavno sodišče ugotovilo, da je Državni zbor pri ustanavljanju občin v letu 1994 ravnal arbitrarno oziroma da je različno obravnaval objektivno enake položaje ter da je ustanovil občine tudi na območjih, ki niso izpolnjevala z Zakonom določenih kriterijev. Iz navedene odločbe izhaja, da je Ustavno sodišče štelo, da so bile v nasprotju z Ustavo ustanovljene vse tiste občine, ki jih je Državni zbor ustanovil, čeprav niso izpolnjevale z Ustavo in Zakonom določenih pogojev. Državnemu zboru je naložilo, naj odpravi ugotovljene neustavnosti.

16. V postopku ustanavljanja občin v letu 1998 je bil Državni zbor dolžan upoštevati tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-183/94. Zato bi moral ponovno oceniti, ali v letu 1994 ustanovljene občine izpolnjujejo z Ustavo in z Zakonom določene kriterije, in na podlagi te ocene in posameznih novih predlogov drugih upravičenih predlagateljev za začetek postopka za ustanovitev občin ustanoviti občine, ki bi bile skladne z njihovo ustavno zasnovo. Pri tem bi seveda moral z Ustavo in z Zakonom določene kriterije uporabljati za vse primere enako. V postopku za ustanovitev občin oziroma spremembo njihovih območij v letu 1998 bi zato moral pri ocenjevanju izpolnjevanja kriterijev za ustanovitev občin upoštevati tako že (v letu 1994) ustanovljene občine kakor tiste, katerih ustanovitev je bila predlagana. Vprašanje oziroma ocena, ali je Državni zbor uporabljal z Ustavo in z Zakonom določene kriterije enako v vseh primerih, se je torej nanašalo na vse - na že ustanovljene občine in na predloge za ustanovitev novih občin. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-119/98 ugotovilo, da je Državni zbor tudi v letu 1998 ravnal arbitrarno, saj ni uporabil zakonskih kriterijev enako ne v primerjavi z že ustanovljenimi občinami v letu 1994 ne v primerjavi s predlogi in sklepi, sprejetimi v letu 1998. Zato je Ustavno sodišče v odločbi poudarilo, da Državni zbor v postopku za ustanovitev občin in spremembo njihovih območij v letu 1998 ni imel pravice uporabiti drugih meril za dopuščanje izjem po 13.a členu ZLS, kot jih je uporabil leta 1994 - razen če bi se odločil uveljaviti strožja merila tudi za že obstoječe občine. Vendar pa je v isti odločbi Ustavno sodišče ugotovilo, da je Državni zbor ravnal arbitrarno pri ocenjevanju izpolnjevanja kriterijev tudi v razmerju med predlogi za ustanovitev občin, ki so bili podani v letu 1998.

17. Kot je že navedeno, pobudniki ne očitajo Državnemu zboru različne uporabe z Zakonom določenih pogojev pri oceni njihovega izpolnjevanja pri posameznih predlogih v postopku za ustanovitev občin v letu 2002. Različna uporaba predpisanih pogojev in zato arbitrarnost naj bi obstajala le v razmerju do že ustanovljenih občin. Stališča, ki ga je sprejelo Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-119/98 (glej prejšnjo točko obrazložitve), pa v obravnavani zadevi ni mogoče neposredno uporabiti, ker je zdajšnji (tekoči) postopek ustanavljanja občin treba šteti za samostojen postopek, ki ni neposredno povezan s prejšnjima postopkoma. Gre za nadaljnji postopek ustanavljanja občin oziroma za postopek spreminjanja njihovih območij, ki se praviloma lahko izvede enkrat na štiri leta (4. člen ZPUODO). Zato je treba tudi ravnanje Državnega zbora ocenjevati samo z vidika tega postopka. V nasprotnem primeru

bi bil Državni zbor v položaju, v katerem bi mu bilo zaradi načela enakosti pred zakonom onemogočeno, da v tem postopku ravna ustavno in zakonito. Načela pravne države in načelo zakonitosti zahtevata ravno nasprotno. Državni zbor je dolžan ravnati v skladu z Ustavo in z Zakonom ne glede na svoje prejšnje ravnanje, kar je v obravnavanem postopku tudi storil. Da je Državni zbor uskladił dosedanji način odločanja z Ustavo in z Zakonom, je razvidno tudi iz razprave na seji Državnega zbora in iz gradiv Vlade. Iz navedenih gradiv namreč izhaja, da je nedosledno upoštevanje z Zakonom določenih kriterijev iz 13. in 13.a člena ZLS pripeljalo do ustanovitve nekaterih občin, ki niso bile v skladu z ustavnim konceptom občine, in do ustanovitve občin, ki niso bile sposobne samostojno zadovoljevati skupnih potreb občanov. Ustavno sodišče ocenjuje, da je Državni zbor spremenil dosedanjo prakso zaradi njene uskladitve z Ustavo in Zakonom. Zato ni mogoče šteti, da je v obravnavanem postopku ravnal arbitrarno v primerjavi z že ustanovljenimi občinami ter kršil načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, pravico enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave in 15. člen Ustave.

B. - III.

18. Pobudniki zatrjujejo, da je izpodbijani sklep neustaven in nezakonit, ker je z njim ugotovljeno, da ne izpolnjujejo pogojev iz 13. in 13.a člena ZLS. Pri tem se sklicujejo predvsem na odločbo št. U-I-119/98. Po mnenju pobudnikov bi moral Državni zbor glede uporabe in razlage 13. člena ZLS, ki določa vsebinske pogoje za ustanovitev občine, upoštevati razlago Ustavnega sodišča iz prej navedene odločbe. To pomeni, da bi moral pogoje iz 13. člena ZLS šteti predvsem kot programske in ne v absolutnem pomenu.

19. Ustavno sodišče je že v več svojih odločbah opredelilo osrednje prvine ustavne zasnove občine (odločba št. U-I-90/94 z dne 20. 5. 1994, Uradni list RS, št. 29/94 in OdlUS III, 58 in odločba št. U-I-144/94 z dne 15. 7. 1994, Uradni list RS, št. 45/94 in OdlUS III, 95). Občino je opredelilo kot temeljno lokalno skupnost, katere ustavno zasnovo pogojujejo (1) skupne potrebe in interesi (2) prebivalcev (3) enega ali več naselij, (4) ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave (5) samostojno, se pravi samoupravno v razmerju do države. Občina je torej življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. Zanj je posebej značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje tudi mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti. Skupne potrebe in interesi prebivalcev enega ali več naselij motivirajo njihovo sodelovanje pri samoupravnem, se pravi v razmerju do države relativno samostojnem upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave.

Ustavna koncepcija občine tudi predpostavlja, da bo občina glede na število svojih prebivalcev in druge okoliščine sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve.[1]

20. ZLS je, izhajajoč iz ustavne zasnove občine, opredelil enotne kriterije za ustanovitev občin (13. in 13.a člen ter 16. člen - za mestne občine).[2] Pri ustanavljanju novih občin oziroma pri spreminjanju njihovih območij je treba upoštevati tudi 15. člen ZLS.[3] Ustavno sodišče je že ocenjevalo ustavnost zakonskih kriterijev za ustanovitev občine in odločilo, da je zakonodajalec imel pravico določiti kriterije (pogoje) za ustanovitev občin ter da so določbe ZLS, ki opredeljujejo kriterije, v skladu z Ustavo (odločba št. U-I-183/94 in št. U-I-119/98 ter odločba št. U-I- 234/94 z dne 16. 2. 1996, Uradni list RS, št. 14/96 in OdlUS V, 17).

21. Ustavno sodišče je v dosedanjih odločbah sprejelo stališče, da je bil Državni zbor upravičen določiti kriterije za ustanovitev občin, na podlagi katerih bo ocenjeval, ali posamezni predlogi izpolnjujejo pogoje za ustanovitev občin. Poudarilo je, da so pogoji iz 13. člena ZLS vsebinske narave in da so za Državni zbor obvezni. Načelo pravne države terja, da se zakonodajalec ravna po pravilih, ki si jih sam določi (odločba št. U-I-183/94). Tudi kriterij števila prebivalcev je vsebinski kriterij, vendar pa v prvem odstavku 13.a člena ZLS določeno število ni absolutne, temveč relativne narave (drugi odstavek 13.a člena ZLS).

22. Državni zbor mora v postopku za ustanovitev občine oceniti, ali posamezni predlogi izpolnjujejo z Zakonom določene pogoje za ustanovitev oziroma za spremembo območja občine (5. do 15. člen ZPUODO). Drugi odstavek 13. člena ZLS taksativno našteva pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se

lahko šteje, da je (bodoča) občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z Zakonom.

Državni zbor je kriterije iz 13. člena ZLS v prejšnjih postopkih različno razlagal, ustanovil pa je tudi občine, ki vseh teh kriterijev niso izpolnjevale. Iz tega bi lahko sklepali, da je Državni zbor tudi za te kriterije štel, da so relativne narave.

Tudi Ustavno sodišče je v obrazložitvi odločbe št. U-I-119/98 navedlo, da je obstoj ustanove - na primer zdravstvenega doma - treba šteti za okoliščino relativne narave, ne pa za absolutni pogoj. Ta okoliščina, namreč obstoj institucije, je odvisna od ekonomskih, geografskih in drugih pogojev, ki opredeljujejo lokalno "tržišče" ustrezne ustanove in časovno stroškovno razdaljo zadovoljevanja ustreznih potreb. Drugačna razlaga 13. člena ZLS bi vodila v začaran krog, saj je obstoj ustreznih institucij v veliki meri pravno pogojen z obstojem občine kot pravne osebe.

23. Po mnenju pobudnikov Državni zbor pri sprejemu izpodbijanega sklepa ni upošteval navedenega stališča Ustavnega sodišča.

Pobudniki očitno menijo, da je mogoče navedeno stališče razumeti tako, kot da omogoča ustanovitev občine (ali vsaj razpis referendumu) na kateremkoli območju; zadostuje le, da se prebivalci takega območja tako odločijo in skladno z ZPUODO začnejo postopek za ustanovitev občine. Takšno razumevanje je napačno in ne izhaja iz 9., 44., 138. in 139. člena Ustave ter določb MELLSS. Državni zbor ni dolžan ustanoviti občine niti razpisati referendumu za ugotavljanje volje prebivalcev na območju, ki ne izpolnjuje pogojev, določenih z Zakonom za ustanovitev občine. Državni zbor je dolžan najprej oceniti izpolnjenost pogojev in če ugotovi, da so izpolnjeni, določi območje, na katerem se izvede referendum za ugotovitev volje prebivalcev (14. člen ZPUODO). Če ugotovi, da pogoji niso izpolnjeni, referendumu ne razpiše. Državni zbor mora ocenjevati izpolnjevanje pogojev kot celoto. Gre za izpolnjevanje vseh predpisanih pogojev, naj bodo absolutne ali relativne narave, vključno s pogoji iz 15. člena ter s pogoji iz 16. člena ZLS, če gre za mestno občino. V primerih, ko je nek pogoj relativne narave, je treba ugotavljati obstoj okoliščin, ki utemeljujejo (opravičujejo) njegovo relativno uporabo. Zato v obravnavanem postopku ne gre za kršitev določb 9., 44., 138. in 139. člena Ustave ter določb MELLSS.

24. Kot je že navedeno, je Državni zbor v prejšnjih postopkih (v letih 1994 in 1998) štel tudi kriterije iz 13. člena za relativne in ne za absolutne. V postopku leta 2002 pa je Državni zbor ocenil, da neko območje, na katerem je bila predlagana ustanovitev občine, ne izpolnjuje pogojev za ustanovitev občine, če niso v celoti izpolnjeni pogoji iz 13. člena ZLS. Pri tem je te pogoje štel za pogoje absolutne narave. Takšno stališče Državnega zbora ni utemeljeno. Pri tem ni sledil niti stališču Vlade, kot je razvidno iz izhodišč k Mnenju, v katerem Vlada ugotavlja, da bi bilo mogoče relativno upoštevati tiste kriterije in pogoje za ustanovitev občin, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih služb, za katere je že po naravi dejavnosti ter na podlagi predpisov, s katerimi je dejavnost urejena, mogoče ugotoviti, da jih je treba zagotavljati za večje število prebivalcev, kot je število prebivalcev, ki je zakonski kriterij za ustanovitev občine. To so matične knjižnice in zdravstveni domovi. Tak kriterij je tudi komunalna opremljenost.[4] Vlada še meni, da je z Zakonom določene kriterije in pogoje za ustanovitev občine nujno treba upoštevati in da določbi 13. in 13.a člena ZLS temeljita na določbi prve točke 3. člena MELLSS, ki pravi: "Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist svojega prebivalstva." Vladino razumevanje oziroma razlaga 13. člena ZLS upošteva razlago Ustavnega sodišča, vendar jo še nekoliko zoži. Pri razlagi pogojev za ustanovitev občin ni možno izhajati samo iz razlogov v odločbi št. U-I-119/98, temveč je treba upoštevati tudi stališča in razloge, ki jih je Ustavno sodišče sprejelo in obrazložilo v svojih prejšnjih odločbah, ki so se nanašale na izpolnjevanje ustavnih in zakonskih pogojev za ustanovitev občin. Vsa stališča Ustavnega sodišča je treba upoštevati kot celoto. Z upoštevanjem metod razlage ni mogoče sklepati, da so pogoji iz 13. člena ZLS predvsem programske narave in da je samo izkazan obstoj z zakonom predvidenih individualnih in kolektivnih potreb, ki naj se zadovoljujejo v novi občini, edini pogoj za ustanovitev občine na nekem območju. Pogoj za ustanovitev občine na nekem območju je predvsem sposobnost zadovoljevanja skupnih potreb. Drugi odstavek 13. člena ZLS pa določa pogoje, katerih obstoj zagotavlja sposobnost zadovoljevanja skupnih potreb. Za pravilno razumevanje ni mogoče navedenih pogojev razlagati izolirano, temveč je treba upoštevati tudi predpise, ki urejajo pogoje in način zagotavljanja oziroma

opravljanja posameznih dejavnosti, ki predstavljajo tudi zadovoljevanje skupnih potreb in interesov v občini (predvsem gre za predpise, ki urejajo zdravstveno dejavnost, komunalno opremljenost, vzgojo in izobraževanje, knjižničarstvo). Navedeni predpisi določajo praviloma tak kriterij števila prebivalcev, ki zagotavlja racionalno in ekonomično izvajanje posamezne javne službe (npr. zdravstveni dom je mogoče ustanoviti na območju z 20 000 prebivalci, knjižnico na območju z 10 000 prebivalci). Pri tem ne gre zanemariti tudi dejstva, da je pogosto tudi pristojnost za izvajanje večine navedenih dejavnosti razdeljena med državo in lokalnimi skupnostmi. Dobesedna in ozka razlaga pogojev iz 13. člena ZLS dejansko prepreči ustanovitev občin, ki ne izpolnjujejo kriterijev iz tega člena, čeprav na njihovo izpolnitev niti nimajo vpliva. Po drugi strani pa bi dobesedna uporaba razlage iz odločbe št. U-I-119/98 lahko vodila do sklepa, da sploh ni treba izpolnjevati navedenih kriterijev. Opredelitev navedenih kriterijev kot relativnih pa pomeni, da je treba ugotoviti, ali je občina samostojno ali v sodelovanju z drugimi občinami sposobna zagotavljati uresničevanje skupnih potreb. Ne zadostuje le zatrjevanje, da bo bodoča občina zagotavljala določene potrebe tako, da bo šele pristopila k raznim investicijam (gradnji šole, zdravstvenega doma, itd.). Iz predloga za ustanovitev občine mora izhajati, da bodo zagotovljene skupne potrebe. Če se iz neke občine izloča določeno območje, ki nima zagotovljenega primarnega zdravstvenega varstva na predlaganem območju (nima zdravstvenega doma niti zdravstvene postaje niti ambulante), iz obrazložitve predloga pa izhaja, da je primarno zdravstveno varstvo zagotovljeno v zdravstvenem domu, ki so ga (skupaj) zgradili v preteklosti, ki pa ostaja na območju občine, iz katere se izloča, je mogoče utemeljeno sklepati, da je ta pogoj izpolnjen. Državni zbor bi moral šteti, da so tudi posamezni pogoji iz 13. člena ZLS lahko relativne narave. Kot že navedeno, gre predvsem za pogoje, ki se nanašajo na opravljanje tistih nalog, katerih opravljanje se posebno veže na večje število prebivalcev. Pri tem je treba upoštevati tudi dejstvo, da opravljanje določenih storitev, ki jih našteva 13. člen, sploh ni v pristojnosti občine, da gre tudi za povsem tržne dejavnosti, na opravljanje oziroma zagotavljanje katerih lahko občina vpliva le posredno.

B. - IV.

25. Posebno vprašanje je uporaba kriterija števila prebivalcev in zlasti ugotavljanje okoliščin, ki opravičujejo ustanovitev občine z manj kot 5 000 prebivalci. Ustavno sodišče je v več odločbah (npr. že v odločbi št. U-I-183/94) izrecno poudarilo, da je število prebivalcev pomemben element lokalne skupnosti in da mora biti takšno, da omogoča izvajanje lokalne samouprave. Občina s premajhnim številom prebivalcev ne more zagotoviti učinkovitega izvajanja javnih nalog lokalnega pomena. Glede uporabe oziroma razlage tega kriterija je ponovilo stališče, da pogoja glede števila prebivalcev že po določbah ZLS pri ustanavljanju občin ni mogoče upoštevati togo, ampak oziraje se na posebnosti posameznih območij, na katerih bi lahko nastala občina, ki bi bila sposobna uspešno opravljati svoje funkcije tudi ob manjšem številu prebivalcev (podobno v odločbi št. U-I-119/98). Kriterij števila prebivalcev je treba upoštevati v okviru celote pogojev za ustanovitev občine. Člen 13a ZLS namreč dopušča samo, da se občina ustanovi tudi na območju, ki ima manj kot 5 000 prebivalcev, če so podani razlogi iz tega člena (geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski) in če bo občina sposobna opravljati svoje funkcije kljub manjšemu številu prebivalcev (če izpolnjuje pogoje iz 13. člena ZLS).

26. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-183/94 navedlo, da je stvar ocene Državnega zbora, ali bo na določenem območju ustanovljena občina na podlagi novega 13.a člena ZLS, ki dopušča, da se lahko občina ustanovi tudi na območju, ki ima manj kot 5 000 prebivalcev. Vendar je poudarilo, da Državni zbor pri uporabi kriterijev, ki si jih je sam postavil, ne sme ravnati arbitrarno, tako da v konkretnem primeru ustanovitve občine za doseg končnega cilja, ki ga predstavlja realizacija ustavne zasnove lokalne samouprave, uporabi temu cilju ustrezna sredstva in pri tem pretehta težo, funkcionalnost ter smiselnost posameznih zakonitih pogojev v okviru njihove celote. V odločbi št. U-I-234/94 pa je Ustavno sodišče poudarilo, da je število prebivalcev pomemben element lokalne skupnosti. Biti mora takšno, da omogoča izvajanje lokalne samouprave. Občina s premajhnim številom prebivalcev ne more zagotoviti učinkovitega izvajanja javnih nalog lokalnega pomena.

27. Iz ZLS kakor tudi iz odločb Ustavnega sodišča izhaja, da morajo biti razlogi oziroma okoliščine, ki opravičujejo odstopanje od kriterijev, izjemnega pomena. Ne zadostuje le obstoj okoliščin, ki jih našteva 13.a člen ZLS. Predlagatelj mora utemeljiti njihovo izjemnost, zaradi katere bi bilo upravičeno odstopiti od pogoja števila prebivalcev. Obmejnost, geografska pogojenost, zgodovinskost (obstoj občine na istem območju v preteklosti) same po sebi ne opravičujejo uporabe izjeme. Iz teh okoliščin

mora utemeljeno slediti zaključek o posebnostih takega območja v kulturnem, geografskem in socialnem pogledu, kar se izraža tudi v značilnostih zgodovinskega razvoja območja. Iiti mora za območje z izrazitimi naravnimi danostmi in zaokroženostjo - npr. izrazite gorske skupnosti, ki so razmejene od nižinskega dela občin, ali skupnosti, ki so zaradi naravnih (gore) ali umetnih ovir (državna meja) praktično odrezane od drugih območij občin, v katerih se sedaj nahajajo. Zaradi takšne geografske pogojenosti je v takih skupnostih še posebej izražen občutek pripadnosti k taki skupnosti in občutek nepovezanosti s preostalim delom občine. Prav tako so praviloma izražene tudi posebne razvojne ter druge značilne potrebe in interesi prebivalcev teh območij, ki se pogosto lahko povsem razlikujejo od potreb in interesov prebivalcev drugih območij občine, zlasti če gre za večje ali celo mestne občine.

28. Dolžnosti predlagatelja začetka postopka za ustanovitev nove občine, da utemelji razloge za ustanovitev nove občine oziroma za spremembo njenega območja in da utemelji obstoj z Ustavo in z ZLS določenih pogojev za njeno ustanovitev (9. člen ZPUODO), je postavljena nasproti dolžnosti Državnega zbora, da v tem postopku oceni (ugotovi), ali posamezni predlogi izpolnjujejo z Ustavo in z ZLS določene pogoje. Državni zbor sprejme oceno s sklepom oziroma odlokom (13. in 14. člen ZPUODO). Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-183/94 poudarilo, da je pri presoji odločitev Državnega zbora vezano na Ustavo in Zakon, pri čemer pa mora z vidika načel enakosti ter pravne države oceniti, ali je Državni zbor pri ustanavljanju občin uporabil kriterije, ki jih je za ustanovitev občin sam predpisal, za vse primere enako oziroma ali je od njih arbitrarno odstopal. Ali je ravnal tako, pa je mogoče ugotoviti samo iz obrazložitve sprejetih odločitev, ki izhajajo iz celotnega (procesnega) gradiva o postopku za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij. Ni v skladu z načeli pravne države iz 2. člena Ustave (eno od teh načel je tudi načelo zakonitosti oziroma usklajenosti pravnih aktov, ki je podrobneje razdelano v 153. členu Ustave) in z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, če je odločitev sprejeta v nasprotju s predpisanimi pogoji, če je sprejeta brez utemeljenega razloga ali če odločitev nima prepričljive obrazložitve. Pri presoji odločitev Državnega zbora, vsebovanih v izpodbijanem sklepu, je Ustavno sodišče upoštevalo predloge upravičenih predlagateljev za začetek postopka, mnenje občinskih svetov prizadetih občin, mnenje in predlog Vlade, Poročilo Odbora Državnega zbora za notranjo politiko (št. 005-01/95-4/30 z dne 18. 2. 2002, EPA 366 - III), magnetogram 1.a točke 13. redne seje Državnega zbora, amandmaje poslanskih skupin in poslancev in pregled amandmajev k predlogu sklepa po 13. členu ZPUODO, amandmaje poslanskih skupin in pregled amandmajev k predlogu odloka po 14. členu ZPUODO ter uskladitveni amandma Vlade z dne 26. 2. 2002. Na podlagi navedenega gradiva je Ustavno sodišče presojalo, ali je Državni zbor svojo odločitev, da predlogi ne izpolnjujejo z zakonom določenih pogojev za ustanovitev občin ali za spremembo njihovih območij, obrazložil z razumnimi in prepričljivimi razlogi, tako da mu ni mogoče očitati arbitrarnosti.

B. - V.

29. Pri ugotavljanju, ali so izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine iz 13. člena Ustave, Ustavno sodišče pogoja, ki zahteva, da mora biti zagotovljeno primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja), ni upoštevalo kot absolutni pogoj, temveč je štelo, da je ta pogoj podan, če so predlagatelji izkazali, da bo občanom v predlagani novi občini zagotovljeno zdravstveno varstvo oziroma se to varstvo ne bo spremenilo. Vse druge pogoje, določene v 13. členu ZLS, je Ustavno sodišče upoštevalo v skladu s stališčem, obrazloženim v 24. točki obrazložitve. Tako je ugotovilo, da v sedmih predlogih za ustanovitev nove občine niso izpolnjeni pogoji iz 13. člena ZLS in da je bila odločitev Državnega zbora, da ne izpolnjujejo pogojev za ustanovitev občine iz tega razloga v skladu z Ustavo in z ZLS. Ti predlogi so: predlog za ustanovitev občine Log - Dragomer (točka I/29), predlog za ustanovitev občine Gomilsko (točka I/2), predlog za ustanovitev občine Rakitna (točka I/3), predlog za ustanovitev občine Šentjošt (točka I/7), predlog za ustanovitev občine Podnanos (točka I/27), predlog za ustanovitev občine Pertoča (točka I/22) in predlog za ustanovitev občine Šentjanž pri Dravogradu (točka I/8).

30. Pri vseh drugih predlogih je Ustavno sodišče moralo presojati, ali je ugotovitev Državnega zbora, da predlagatelji niso izkazali obstoja razlogov iz tretjega odstavka 13.a člena ZLS, ki dopuščajo izjemoma ustanovitev občin z manjšim številom prebivalcev kot 5 000, dovolj prepričljivo obrazložena. ZPUODO v četrtem odstavku 9. člena določa, da morajo biti v predlogu za ustanovitev občine na območju z manj kot 5 000 prebivalci navedeni razlogi, ki utemeljujejo ustanovitev občine na takem

območju (geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski, gospodarski). Vlada se v svojih mnenjih ni opredelila do obstoja razlogov, ki upravičujejo ustanovitev občine z manj kot 5 000 prebivalci, temveč je največkrat posplošeno ugotovila "da občina tudi ne bi bila sposobna zadovoljevati potreb in interesov svojih prebivalcev in izvajati z zakonom določenih nalog občine, ker na njenem območju niso zagotovljeni vsi pogoji, ki se za to upoštevajo." Zato je moralo Ustavno sodišče pri presoji, ali so predlagatelji v svojih predlogih izkazali obstoj kakšnega razloga iz tretjega odstavka 13.a člena ZLS, ki bi dopuščal ustanovitev občine tudi z manj kot 5 000 prebivalci, ugotavljati na podlagi vloženih predlogov in priloženih gradiv (elaboratov). Tako je Ustavno sodišče pri 26 predlogih ugotovilo, da predlagatelji sploh niso ali pa niso v zadostni meri obrazložili obstoja posebnih razlogov, ki bi utemeljevali ustanovitev novih občin na predlaganih območjih, in da je Državni zbor na podlagi takšnih predlogov lahko ugotovil, da niso podani pogoji za ustanovitev predlaganih občin. Tretji odstavek 13.a člena ZLS namreč dovoljuje ustanovitev občine iz navedenih razlogov le izjemoma. Zato samo dejstvo, da predstavlja predlagano območje nove občine geografsko zaokroženo celoto, še ni dovolj za obstoj geografskega razloga. Pri tem je treba upoštevati, da izločitev geografsko zaokroženega območja ne povzroči geografske nepovezanosti preostalega dela obstoječe občine (npr. predlog za ustanovitev občine Videm - Krško, občine Izlake, občine Rimske Toplice). Prav tako zgodovinski opis krajev in sklicevanje na nekdanji obstoj občine na predlaganem območju ne zadostuje za ustanovitev občine iz zgodovinskih razlogov.

Nezadovoljstva z delom obstoječe občine, zgolj predvidevanja, da se bo predlagano območje v okviru nove občine hitreje gospodarsko razvijalo, ali demografske ogroženosti ni mogoče šteti za zadosten gospodarski razlog, ki bi utemeljeval ustanovitev nove občine z manj kot 5 000 prebivalci. Tudi morebitna finančna samostojnost bodoče občine ne more sama po sebi predstavljati zadostnega gospodarskega razloga za ustanovitev občine, ker je treba upoštevati gospodarsko stanje preostalega dela občine. Kot utemeljen razlog za zavrnitev predloga za ustanovitev občine je Ustavno sodišče štelo dejstvo, da z ustanovitvijo nove občine preostali del občine ne bi več izpolnjeval z Zakonom določenega najmanjšega števila prebivalcev za ustanovitev občine. Tako bi nastali dve občini, ki ne bi izpolnjevali pogoja glede števila prebivalcev. Tak poseg v že obstoječo občino bi bil mogoč le ob izjemno utemeljenih razlogih iz tretjega odstavka 13.a člena ZLS (glej 26. točko obrazložitve). Ustavno sodišče je upoštevalo, da bi se z ustanovitvijo nove občine Šmartno pri Slovenj Gradcu bistveno zmanjšalo število prebivalcev Mestne občine Slovenj Gradec. V večjem številu predlogov predlagatelji navajajo kot razlog za ustanovitev občine z manj kot 5 000 prebivalci obmejni razlog. Glede obmejnega razloga Vlada v mnenjih glede posameznih predlogov ni sprejela določenega stališča. V razpravi na seji Državnega zbora je predstavnica Vlade pojasnila, da bi se ta razlog glede na to, da je Slovenija izrazito obmejna država, moral upoštevati kar za tretjino njenega celotnega ozemlja. Ustavno sodišče je pri predlogih, ki so se sklicevali tudi na obmejni razlog, presojalo, ali je predlagatelj v zadostni meri utemeljil razloge za ustanovitev občine iz tega razloga. Zato navedbe, da je predlagano območje obmejno (dolžina meje in drugi podatki), ne zadoščajo (predlog za ustanovitev občine Središče ob Dravi). Obmejni razlog, tudi obrazložen, ne zadostuje, če bi se z izločitvijo obmejnega območja zmanjšalo število prebivalcev v preostalem delu občine pod 5 000 prebivalcev. Tak način ustanavljanja občin bi privedel še do večjega števila občin z manjšim številom prebivalcev (npr. predlog za ustanovitev občine Cirkulane, nove občine Leskovec), kot to dovoljuje ZLS.

31. Predlogi, za katere je Ustavno sodišče iz navedenih razlogov ugotovilo, da je Državni zbor svojo ugotovitev, da ne izpolnjujejo pogojev za ustanovitev občine oziroma spremembo območja, oprl na prepričljive razloge in tako s svojo odločitvijo ni kršil določb Ustave in ZLS, so naslednji:

- predlog za ustanovitev občine Sveti Jurij v Slovenskih goricah (točka I/16 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Spodnja Idrija (točka I/11 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Sveti Tomaž (točka I/ 21 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Ponikva (točka I/24 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Šmartno pri Slovenj Gradcu (točka V/3 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Poljčane (točka I/23 Sklepa DZ);

- predlog za ustanovitev občine Šentrupert (točka I/ 25 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Podpeč - Preserje (točka I/3 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Vinica (točka I/6 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Makole (točka I/23 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Polhov Gradec (točka I/7 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Rimske Toplice (točka I/15 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Mokronog (točka I/25 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Središče ob Dravi (točka I/21 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Rečica ob Savinji (točka I/ 20 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Hoče (točka I/10 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Cirkulane (točka I/9 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Voličina v Slovenskih Goricah (točka I/16 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Videm - Krško (točka I/ 14 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Leskovec (točka I/26 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Izlake (točka I/30 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Mala Nedelja (točka I/18 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Rakek (točka I/ 5 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Bogojina (točka I/19 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Frankolovo (točka I/28 Sklepa DZ);
- predlog za ustanovitev občine Kamniška Bistrica (točka I/13 Sklepa DZ).

B. - VI.

32. V skladu s stališči, sprejetimi za presojo predlogov za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij v tem postopku (24., 25. in 26. točka obrazložitve), je Ustavno sodišče ugotovilo, da za odločitev Državnega zbora, po kateri predlogi ne izpolnjujejo z Zakonom določenih pogojev za ustanovitev občine oziroma spremembo območja, ni prepričljivih in razumnih razlogov ali da zavrnitev predloga ni v zadostni meri obrazložena v spodaj navedenih primerih.

a) Predlog za izločitev Krajevne skupnosti Martjanci iz območja Občine Moravske Toplice in priključitev k Mestni občini Murska Sobota (točka II/1 Sklepa DZ)

33. Predlagateljica izpodbija odločitev Državnega zbora, ker naj bi temeljila na ugotovitvi, da Občina Moravske Toplice po izločitvi Krajevne skupnosti Martjanci (v nadaljevanju KS Martjanci) in z ustanovitvijo občine Bogojina ne bo več izpolnjevala pogojev za občino. Ker je Vlada v svojem mnenju predlagala zavrnitev ustanovitve nove občine Bogojine in je temu predlogu sledil tudi Državni zbor, zavrnitve predloga za izločitev KS Martjanci ni mogoče utemeljevati s tem razlogom. Občina Moravske Toplice bi namreč kljub izločitvi KS Martjanci, ki ima 514 prebivalcev, štela več kot 5 000 prebivalcev

(5 948). Iz predloga za izločitev je razvidno, da je območje KS Martjanci v vseh pogledih povezano z Mestno občino Murska Sobota (otroci KS Martjanci obiskujejo osemletno šolo v Murski Soboti, večina prebivalcev je zaposlena na območju Murske Sobote in Martjancev, komunalna infrastruktura je povezana z Mestno občino Murska Sobota). Zato navedbe Vlade o vezanosti prebivalcev glede zadovoljevanja osnovnih življenjskih potreb na Moravske Toplice niso točne. Tudi iz razprave na seji Državnega zbora ni mogoče razbrati prepričljivih razlogov za zavrnitev obravnavanega predloga. Četrti odstavek 15. člena ZLS določa, da se del občine lahko izloči iz občine in priključi sosednji občini, če se za to v tem delu občine in v občini, v kateri se ta del občine želi priključiti, na referendumu odloči večina volivcev, ki so glasovali, in če preostali del občine tudi izpolnjuje pogoje za novo občino. Zakonodajalec je pri obravnavanem predlogu ravnal tudi drugače kot pri predlogih za priključitev naselja Hrastje Mestni občini Kranj, naselja Lancova vas pri Ptuju k Občini Hajdina in naselja Sv. Lenart k občini Škofja Loka, saj je glede navedenih predlogov razpisal referendum (točka II/1, 2 in 3 OdRRDRO2). Ker iz zakonodajnega gradiva ne izhaja prepričljiv razlog za zavrnitev obravnavanega predloga (četrti odstavek 15. člena ZLS), izpodbijana odločitev pa kaže, da zakonodajalec ni obravnaval vseh vloženih predlogov za izločitev in priključitev drugi občini enako, je podana kršitev načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave in načel pravne države iz 2. člena Ustave. Ustavno sodišče je iz navedenih razlogov razveljavilo točko II/1 Sklepa DZ.

b) Predlog za ustanovitev občine Renče - Vogrsko (točka V/1 Sklepa DZ)

34. Predlog za ustanovitev občine Renče - Vogrsko so vložile krajevne skupnosti Vogrsko, Renče in Bukovica-Volčja Draga.

Ustanovitev nove občine, ki bi štela 4 076 prebivalcev, utemeljujejo z geografskimi, zgodovinskimi, obmejnimi in gospodarskimi razlogi, ki so v posebnem elaboratu izčrpno opisani. Mnenje Vlade, v katerem ugotavlja, da predlagana občina ne bi izpolnjevala pogoja glede števila prebivalcev, ne vsebuje obrazložitve, zakaj niso podani posebni razlogi iz 13.a člena ZLS. Tudi v razpravi na seji Državnega zbora predstavnic Vlade ni odgovorila na vprašanja poslancev, temveč je le menila, da utemeljitve izjem niso take, da bi dovoljevale ustanovitev občine z manj kot 5 000 prebivalci.

Glede na to, da gre pri predlagani novi občini za manjše odstopanje od števila prebivalcev (4 076) in da Mestna občina Nova Gorica še vedno izpolnjuje pogoje za mestno občino ter se strinja z ustanovitvijo predlagane občine, bi Vlada in Državni zbor v zavrnitvi predloga morala obrazložiti, zakaj ne obstajajo posebni razlogi iz 13.a člena ZLS za ustanovitev občine. Zgolj navedba, da "ob upoštevanju vzajemnosti pogojev, ki opredeljujejo sposobnost občine zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, Vlada meni, da jih občina ne bi mogla trajno zagotavljati," za zavrnitev posebnih razlogov ne zadostuje. Ker iz zakonodajnega gradiva ni mogoče ugotoviti prepričljivega razloga, da predlog za ustanovitev občine Renče - Vogrsko ne izpolnjuje z Zakonom določenih pogojev za ustanovitev občine, so z odločitvijo Državnega zbora kršena načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena in pravne države iz 2. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče točko V/1 Sklepa DZ razveljavilo.

c) Predlog za ustanovitev občine Otočec - Šmarješke Toplice in občine Straža (točka V/2 Sklepa DZ)

35. V obeh predlogih je predlagana ustanovitev novih občin na območju Mestne občine Novo mesto, ki bi kljub izločitvi predlaganih območij še vedno izpolnjevala pogoje glede števila prebivalcev mestne občine. Predlagatelj nove občine Otočec - Šmarješke Toplice, ki bi po številu prebivalcev le minimalno odstopala od z Zakonom zahtevanega števila prebivalcev (4 944 prebivalcev), uveljavljajo obstoj posebnih razlogov za ustanovitev občine pod 5 000 prebivalcev. V predlogu in elaboratu izčrpno pojasnjujejo geografske razloge (npr. da območje ne predstavlja dela mestne okolice in ne sodi v urbano območje Mestne občine Novo mesto) ter zgodovinske in gospodarske razloge. V okviru gospodarskih razlogov posebej uveljavljajo turistični vidik tega območja (Hotel Otočec in Zdravilišče Šmarješke Toplice) in vključitev kmetijske dejavnosti v turistično ponudbo.

Predlagateljica ustanovitve občine Straža, ki po številu prebivalcev ne bi bistveno odstopala od zahtevanega števila 5 000, prav tako uveljavlja obstoj geografskih (kmetijsko območje, ki ni povezano z urbanimi območjem Mestne občine Novo mesto), zgodovinskih in gospodarskih razlogov za ustanovitev občine.

Mnenje Vlade glede obeh predlogov je enako in ne vsebuje nobene obrazložitve o tem, da zatrjevani posebni razlogi niso izpolnjeni. Na seji Državnega zbora pa o navedenih predlogih ni bilo razprave. Ker iz zakonodajnega gradiva ni mogoče ugotoviti prepričljivega razloga, da predloga za ustanovitev občine Otočec - Šmarješke Toplice in občine Straža ne izpolnjujeta z Zakonom določenih pogojev za ustanovitev občine, so z odločitvijo Državnega zbora kršena načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena in pravne države iz 2. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče točko V/2 Sklepa DZ razveljavilo.

č) Predlog za ustanovitev občine Planina (točka I/24 Sklepa DZ v delu, ki se nanaša na predlog za ustanovitev občine Planina)

36. Predlog za ustanovitev občine Planina pri Sevnici je dala Občina Šentjur pri Celju na pobudo Krajevne skupnosti Planina.

Pobudi je priložen obširen elaborat Strategija trajnostnega razvoja občine Planina in okolice. V njem uveljavlja kot posebne razloge za ustanovitev občine z manj kot 5 000 prebivalci geografske, zgodovinske in gospodarske razloge. Kot geografski razlog, ki bi utemeljeval ustanovitev nove občine, navaja dejstvo, da predlagano območje za ustanovitev občine pretežno loči od matične občine Občina Dobje pri Planini, ki je bila ustanovljena leta 1998. Glavna prometna povezava tega območja s centrom matične občine, ki je oddaljen približno 20 km, poteka skozi občino Dobje pri Planini. Vlada v svojem mnenju le na splošno ugotavlja, da predlagana nova občina ne izpolnjuje z Zakonom zahtevanih pogojev, ne da bi posebej obrazložila, zakaj šteje, da razlog, ki ga uveljavlja predlagateljica, ne zadostuje oziroma ne upravičuje ustanovitve nove občine. Ker iz zakonodajnega gradiva ni mogoče ugotoviti prepričljivega razloga, da predlog za ustanovitev občine Planina ne izpolnjuje z Zakonom določenih pogojev za ustanovitev občine, so z odločitvijo Državnega zbora kršena načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena in pravne države iz 2. člena Ustave.

Zato je Ustavno sodišče točko I/24 Sklepa DZ v delu, ki se nanaša na predlog za ustanovitev občine Planina, razveljavilo. d) Predlog za ustanovitev občine Gorje (točka I/1 Sklepa DZ)

37. Občina Bled je predlagala izločitev območja Krajevne skupnosti Gorje in ustanovitev občine Gorje iz geografskega in gospodarskega razloga. Navedla je, da ima hribovsko- podeželsko območje KS Gorje drugačne potrebe kot turistično usmerjena matična občina Bled in da bi te potrebe prebivalci lažje zadovoljevali v okviru samostojne občine. Vlada v svojem mnenju na navedena razloga ni odgovorila. Kot razlog zavrnitve navaja argumente, ki niso pomembni za izpolnjevanje posebnih pogojev iz 13.a člena ZLS (da na predlaganem območju ni zagotovljeno zdravstveno varstvo, da prebivalstvo zadovoljuje osnovne življenjske potrebe v občinskem središču, s katerim je infrastrukturno povezano, ter da dnevna migracija prebivalstva presega meje sedanje Občine Bled). Tudi na seji Državnega zbora so posamezni poslanci menili, da mnenje Vlade, v katerem ne podpira predloga za ustanovitev občine Gorje, ni obrazloženo z razlogi, ki bi bili sprejemljivi in odločilni.

Ker iz zakonodajnega gradiva ni mogoče ugotoviti prepričljivega razloga, da predlog za ustanovitev občine Gorje ne izpolnjuje z Zakonom določenih pogojev za ustanovitev občine, so z odločitvijo Državnega zbora kršena načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave in pravne države iz 2. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče točko I/1 Sklepa DZ razveljavilo.

e) Predlog za ustanovitev občine Bizeljsko in občine Dobova (točka I/4 Sklepa DZ)

38. Predlagateljica za ustanovitev občin Bizeljsko in Dobova je matična občina Občina Brežice. V predlogih za ustanovitev obeh občin navaja posebne razloge, ki naj bi opravičevali ustanovitev občine z manj kot 5 000 prebivalci. Med njimi izstopa predvsem obmejni razlog, ki je v obeh predlogih podrobneje obrazložen (Bizeljsko - 17 km državne meje, državni mejni prehod, na dveh prehodih poteka promet lastnikov zemljišč na obeh straneh državne meje in sodelovanje s sosednjimi hrvaškimi občinami; Dobova - meddržavni cestni prehod za osebni in tovorni promet, mednarodni železniški mejni prehod, carinska izpostava in carinski referat). V primeru ustanovitve občine Bizeljsko posebej izstopa še geografski razlog (dislociranost od centra sedanje občine) in specifičnost gospodarskega razvoja (vinogradništvo in z njim povezan turizem). Vlada v mnenju le na splošno navaja, da v predlogu navedeni razlogi ne utemeljujejo odstopanja, in posebej ne obrazloži, zakaj posebni razlogi, predvsem obmejni razlog, ne bi utemeljevali ustanovitve nove občine. Pri obravnavanju obeh

predlogov tudi ni upoštevala, da gre za izločitev predlaganih območij iz občine z večjim številom prebivalcev, ki bi imela po izločitvi 19 592 prebivalcev, in da v teh primerih ne prihaja do drobitve matične občine. Na morebitno utemeljenost obmejnega razloga za ustanovitev predlaganih občin kaže tudi razprava na seji Državnega zbora. Poslanci so v svoji razpravi opozorili na pomembnost obmejnega razloga pri obeh predlaganih občinah in ocenili mnenje Vlade kot neustrezno, ker le na splošno ugotavlja, da predlagani občini ne izpolnjujeta posebnih razlogov za ustanovitev občine z manj kot 5 000 prebivalci. V mnenju glede predloga za ustanovitev občine Bizeljsko Vlada tudi zmotno navaja, da na območju ni zagotovljeno primarno zdravstveno varstvo, na kar je bilo opozorjeno v razpravi na seji Državnega zbora, pa tudi iz predloga je razvidno, da ima KS Bizeljsko zdravstveni dom s splošno zdravstveno in zobno ambulanto ter lekarno. Ker iz zakonodajnega gradiva ni mogoče ugotoviti utemeljenega razloga, da predloga za ustanovitev občin Bizeljsko in Dobova ne izpolnjujeta z Zakonom določenih pogojev za ustanovitev občine, so z odločitvijo Državnega zbora kršena načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena in pravne države iz 2. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče točko I/4 Sklepa DZ razveljavilo.

f) Predlog za ustanovitev občine Višnja gora in občine Kostanjevica na Krki (točka I/12 Sklepa DZ in I/14 Sklepa DZ v delu, ki se nanaša na predlog za ustanovitev občine Kostanjevica na Krki)

39. Predlagateljici - krajevni skupnosti Višnja gora in Kostanjevica na Krki - sta ustanovitev občine z manj kot 5 000 prebivalci utemeljevali predvsem z zgodovinskimi razlogi. Vlada v svojem mnenju glede predloga za ustanovitev občine Višnja gora le na splošno ugotavlja, da za ustanovitev občine niso izpolnjeni z Zakonom določeni pogoji in ob upoštevanju vzajemnosti pogojev predlagana občina ne bi mogla zagotoviti zadovoljevanja potreb in interesov svojih prebivalcev. Vlada se glede zgodovinskega razloga, ki sta ga predlagateljici posebej uveljavljali, sploh ni opredelila.

Glede predloga za ustanovitev občine Kostanjevica na Krki Vlada ugotavlja, da je Kostanjevica na Krki s podelitvijo statusa mesta dobila potrditev svoje zgodovinske identitete in da v predlogu navedeni razlogi ne utemeljujejo ustanovitve občine z manj kot 5 000 prebivalci. Predlog za ustanovitev občine Kostanjevica na Krki odstopa od drugih predlogov, ki so tudi uveljavljali zgodovinski razlog za ustanovitev občine. Argument Vlade, da je že status mesta dovolj za ohranitev zgodovinske identitete kraja, ne more utemeljevati zavrnitve predloga za ustanovitev občine iz zgodovinskega razloga. Podelitev statusa mesta namreč ne daje prebivalcem nobenih pravic na področju lokalne samouprave in s podelitvijo statusa mesta območje predlagane občine ni pridobilo nobenih pristojnosti, ki bi jih imelo kot občina. Vlada bi morala tudi oceniti, kakšen pomen ima okoliščina, da mesto Kostanjevica na Krki predstavlja pomembno kulturno in turistično središče, ne samo v lokalnem, temveč tudi v državnem smislu.

Ker iz zakonodajnega gradiva ni mogoče ugotoviti prepričljivega razloga, zakaj za ustanovitev občin Višnja gora in Kostanjevica na Krki niso izpolnjeni z Zakonom določeni pogoji, so z odločitvijo Državnega zbora kršena načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena in pravne države iz 2. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče točko I/12 Sklepa DZ in I/14 Sklepa DZ v delu, ki se nanaša na predlog za ustanovitev občine Kostanjevica na Krki, razveljavilo.

g) Predlog za spremembo statusa Občine Jesenice in Občine Radovljica (točka IV/1 in IV/ 2)

40. Pobudnici izpodbijata Sklep DZ tako po vsebini (odločitev samo), kakor tudi postopek, v katerem je bil izpodbijani sklep sprejet. Menita, da je Državni zbor neutemeljeno in brez obrazložitve ocenil, da ne izpolnjujeta pogojev za pridobitev statusa mestne občine, pri čemer je brez razlogov in brez pojasnila glasoval o istem vprašanju dvakrat. Najprej je ocenil, da izpolnjujeta pogoje za mestno občino, pri naslednjem glasovanju pa je to odločitev v celoti spremenil in ugotovil, da pogojev ne izpolnjujeta. Takšno ravnanje naj bi bilo arbitrarno.

Iz predlogov za začetek postopka za pridobitev statusa mestne občine obeh pobudnic je razvidno, da sta zatrjevali obstoj pogojev za takšno spremembo in zatrjevali obstoj pogojev iz 16. in 16.a člena ZLS, ki jih mora območje mesta izpolnjevati, če naj se ustanovi kot mestna občina. Iz procesnega gradiva Državnega zbora izhaja, da je njegova ocena izpolnjevanja pogojev za obe pobudnici neobrazložena. Vlada v svojem Mnenju in Predlogu samo povzema zakonsko določene pogoje, našteva težave v zvezi s kriteriji za opredeljevanje mest in mestnih občin ter kratko zaključuje, da nobena

od občin ne izpolnjuje teh pogojev. Državni zbor ni posebej razpravljajal o izpolnjevanju zakonskih pogojev ne takrat, ko je sprejel odločitev, da so pogoji izpolnjeni, ne naslednji dan, ko je sprejel odločitev, da niso izpolnjeni. Odločanje Državnega zbora, ki ne temelji na razlogih, je arbitrarno. Še posebej to velja v konkretnem primeru, saj je Državni zbor svojo že sprejeto odločitev spremenil brez obrazložitve. Zato je Ustavno sodišče točki IV/1 in IV/2 razveljavilo.

B. - VII.

41. Ustavno sodišče je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS zavezalo Državni zbor, da ponovno preuči predloge za ustanovitev novih občin, ki so navedeni v razveljavljenih točkah Sklepa DZ, ter oceni, ali izpolnjujejo z Ustavo in z Zakonom predpisane pogoje. Za svojo odločitev mora navesti prepričljive razloge.

C.

42. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21.člena, 25. člena, tretjega odstavka 45. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter šeste alineje 52. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 49/98) 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. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnik Fišer je napovedal pritrdilno ločeno mnenje.

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

Opombe:

[1] V odločbi št. U-I-144/94 pojasnjuje še: " S tem, ko je Republika Slovenija sprejela Ustavo, se je odločila, da bo sedanje oblastne občine preoblikovala v lokalne skupnosti v teritorialnem in funkcionalnem smislu in jim zagotovila ustavno zagotovljeno samostojnost. To pa pomeni, da posamezniki, ki živijo na določenem skupnem teritoriju, ki jih povezuje s skupnimi interesi in potrebami, sami brez vpletanja nadrejenih oblasti urejajo skupne zadeve, ki se tičejo vsakodnevnega življenja. Razmejitev pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo je prva značilnost lokalne samouprave ter hkrati način soupravljanja družbe in države. Druga enako pomembna značilnost lokalne samouprave pa je teritorialna povezanost ljudi na določenem območju. Teritorij lokalne skupnosti je lahko tolikšen, da imajo prebivalci preko neposredne povezanosti zavest, da oblikujejo skupnost, v kateri odločajo o zadevah skupnega pomena. Teritorialna razsežnost je torej najpomembnejši element lokalne skupnosti. Tretji element predstavlja število prebivalcev, ki mora biti takšno, da omogoča izvajanje lokalne samouprave v funkcionalnem smislu. To pa pomeni, da spodnja in zgornja meja števila prebivalstva omogočata oblikovanje organov skupnosti v predstavniškem smislu in da je število prebivalcev takšno, da je organiziranje javnih dejavnosti, ki so nujne za življenje ljudi, smiselno. Členitev lokalne skupnosti ne sme biti takšna, da prebivalci ne čutijo medsebojne povezanosti s skupnimi interesi. Ustava v 139. členu določa, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Volja prebivalcev je torej za ustanovitev občine odločilna, seveda kolikor je v skladu z ustavnim in zakonskim konceptom občine."

[2] Člen 13 se glasi: "Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge iz prejšnjega odstavka, če so zagotovljeni naslednji pogoji:

- osemletno šolanje (popolna osnovna šola);
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja);
- preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina z živili in mešanim blagom);
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo);
- poštne storitve;
- finančne storitve hranilnice ali banke;
- knjižnica (splošno izobraževalna ali šolska);

- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

" Člen 13a se glasi: "Občina ima najmanj 5000 prebivalcev. Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov sme imeti občina izjemoma tudi manj kot 5000 prebivalcev. Pri ustanavljanju občin se morajo kriteriji iz 13. in 13.a člena upoštevati kot celota."

Člen 16 se glasi: "Na območju mesta se zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in planiranja razvoja ustanovi mestna občina.

Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Mestno občino ustanovi Državni zbor z zakonom. Z zakonom se določita območje in ime mestne občine. Ime mestne občine se določi po imenu mesta, na območju katerega se ustanovi mestna občina."

[3] Člen 15 se glasi:"Dvoje ali več sosednjih občin se lahko združi v novo občino, če se za to na referendumu v vsaki občini izreče večina volivcev, ki so glasovali.

Občina se lahko razdeli na dvoje ali več novih občin, če območje vsake od predvidenih novih občin izpolnjuje pogoje po tem zakonu in če se za to na referendumu na območju vsake od predvidenih novih občin izreče večina volivcev, ki so glasovali.

Del občine, ki obsega območje naselja ali več sosednjih naselij, se lahko izloči iz občine in ustanovi kot nova občina, če se za to na referendumu v tem delu občine odloči večina volivcev, ki so glasovali, in če oba tako nastala dela občine tudi izpolnjujeta pogoje za novo občino.

Del občine se lahko izloči iz občine in priključi k sosednji občini, če se za to v tem delu občine in v občini, kateri se ta del občine želi priključiti, na referendumu odloči večina volivcev, ki so glasovali, in če preostali del občine tudi izpolnjuje pogoje za novo občino."

[4] Za izvajanje lokalnih javnih služb, ki jih v skladu z zakonom zagotavlja občina, so s predpisi določeni kriteriji števila prebivalcev, ki zagotavljajo racionalno in ekonomično izvajanje posamezne javne službe. Tako je mogoče ustanoviti zdravstveni dom na območju z 20 000 prebivalci, matično knjižnico na območju z 10 000 prebivalci, prav tako so postavljeni kriteriji za oblikovanje šolskega okoliša. Z Zakonom o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 - ZGJS) pa je v skladu z načelom racionalnosti, učinkovitosti in ekonomičnosti prepovedana drobitev zaokroženih oskrbovalnih sistemov. Vlada ugotavlja, da je mogoče relativno upoštevati le tiste kriterije in pogoje za ustanovitev občin, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih služb, za katere je že po naravi dejavnosti ter na podlagi predpisov, s katerimi je dejavnost urejena, mogoče ugotoviti, da jih je treba zagotavljati za večje število prebivalcev kot je število prebivalcev, ki je v skladu z Zakonom kriterij za ustanovitev občine. To so matične knjižnice in zdravstveni domovi. Doseženi standard na področju komunalne opremljenosti v Republiki Sloveniji ni takšen, da bi bilo mogoče zahtevati izpolnjevanje teh pogojev absolutno, temveč jih lahko obravnavamo kot programske. S stališča izvrševanja zakonov, ki urejajo sistem, delovanje, financiranje občin in s stališča izvajanja občinskih nalog, kar mora Vlada v skladu s svojimi pristojnostmi zagotoviti, pa meni, da je nujno pri ustanavljanju občin absolutno upoštevati vse tiste kriterije in pogoje, ki opredeljujejo njeno sposobnost zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in izvrševanje z zakonom določenih izvirmih nalog občine. Ta sposobnost mora biti zagotovljena trajno, ne samo ob ustanovitvi, kar je v skladu s temeljnimi načeli MELLIS. Mnenja Vlade k predlogom za ustanovitev novih občin temeljijo na vzajemnosti kriterijev za ustanovitev občin, ki opredeljujejo njeno sposobnost ne glede na to, da v dosedanjih postopkih vladna stališča niso bila v celoti upoštevana (Poročevalec DZ, št. 14/02).