



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-285/95

Datum: 21.12.1995

Delno odklonilno ločeno mnenje sodnika Krivica

I.

Tudi pobudo glede petega odstavka 8. člena Statuta Občine Šoštanj bi bilo po mojem mnenju treba sprejeti in v zvezi s tem razširiti postopek na oceno zakonitosti celotnega 8. in 9. člena Statuta - in morda še na oceno ustavnosti 18. in 19. člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS).

II.

Glede slednjega sam sicer ne vidim utemeljenih dvomov v ustavnost 18. člena ZLS, torej v ustavnost ustanavljanja krajevnih (vaških, četrtnih) skupnosti kot oseb javnega prava s statutom občine oziroma "v skladu s statutom občine". Praksa potrjuje živ interes po obstoju takih oblik v večini slovenskih občin in ne vidim razloga, zakaj bi zakon ne smel občinam, ki to želijo, omogočiti ustanavljanja takih javnopравnih oblik združevanja oziroma lokalnega odločanja, oziroma zakaj naj bi to pomenilo dezintegracijo ustavnega koncepta lokalne samouprave. Med ustavnimi določbami o lokalni samoupravi ni izrecne določbe niti o načelu samoorganiziranja občine niti o načelni vezanosti notranje organizacije občin na zakon, tako da se mi zdi način, kako sta v to posegla 18. in 19. člen ZLS, vsaj načelno povsem v skladu s tako ustavno ureditvijo: občinam nista ukazala, da morajo ali da ne smejo biti notranje razčlenjene, ampak sta jim določila le nek (predvidoma, domnevno) nujen okvir, v katerem se lahko gibljejo, ko se odločajo o tem, ali se - vsaka glede na svoje specifičnosti (teritorialni obseg, razvitost, tradicije itd.) - želijo nadalje notranje razčleniti ali ne.

Ker po 18. in 19. členu ZLS občinski statut določa ne le, ali občina je razčlenjena (razdeljena) na ožje teritorialne skupnosti ali ne, ampak obvezno tudi, katere lokalne (občinske) naloge v tem primeru take ožje skupnosti opravljajo, po mojem mnenju ni mesta za načelne dvome o ustavnosti take zakonske ureditve: tako o uvedbi take "notranje decentralizacije" (da ali ne) kot tudi o njenem obsegu (katere občinske naloge se prenesejo navzdol) odloča občina kot celota oziroma njen občinski svet s statutom¹. Kvečjemu bi kot ustavnopravno relevantno slabost obstoječe zakonske ureditve teh vprašanj morda lahko šteli to, da ta ureditev omogoča decentralizacijo "dela občinskih nalog", ne da bi bil obseg tega dela nalog, ki se lahko prenesejo navzdol, kakorkoli omejen - recimo, vsaj načelno na naloge, ki se lahko na ta način "decentralizirajo", ne da bi bilo s tem ogroženo uresničevanje skupnih občinskih zadev in ustavna vloga občine. Mislim pa, da nevarnosti, da bi v občinah to razumno mero decentralizacije prekoračevali (tako da skupnim občinskim organom, recimo, ne bi ostalo skoraj nič ali bistveno premalo pristojnosti) v praksi ni - če bi v kakšni občini do česa podobnega izjemoma vendarle prišlo, pa takih določb občinskega statuta ne bi bilo težko spoznati za protiustavne in razveljaviti. In morda bi bila ustavnopravno relevantna slabost sedanje zakonske ureditve teh vprašanj - namreč z gledišča načel demokracije - lahko še v tem, da v primeru razdelitve občine na take ožje skupnosti njihovo ozemeljsko oblikovanje na noben način ni vezano na voljo prizadetega prebivalstva in njeno ugotavljanje, pa tudi morebitno odločitev o tem, da v neki občini takih ožjih skupnosti sploh ne bodo oblikovali, lahko občinski svet ob sprejemanju statuta sprejme celo v nasprotju z voljo večine prebivalstva. Zoper to zadnjo možnost bi bila sicer morda zadostna protiutež možnost, da deset odstotkov volilcev zahteva o tem referendumsko odločitev - vendar ni povsem jasno, ali bi po določbah ZLS volilci lahko tako referendumsko odločitev izsilili samo v času pred sprejetjem statuta ali tudi kasneje.

V tem okviru se mi zdita načelno nesporna tudi 19. člen ZLS in njegova obvezna razlaga, po kateri je pravni status teh ožjih skupnosti odvisen od obsega nalog, ki so jih dobile od občine v samostojno opravljanje. Od tu dalje - pri podrobnejši izvedbi tega načela - pa se tudi meni začenjajo pojavljati določeni dvomi. Ali ne bi bilo treba šteti, da načela pravne države zahtevajo, da podelitev katerihkoli

(tudi minimalnega obsega) občinskih nalog v samostojno pristojnost tem ožjim skupnostim že sama po sebi pomeni, da je v tem obsegu tem skupnostim že s samim tem priznana lastnost pravne osebe (seveda pravne osebe javnega prava, saj razdelitev občine na ožje skupnosti s statutom nujno pomeni, da to niso prostovoljna združenja državljanov, ampak v tej občini obvezne teritorialne skupnosti za izvrševanje dela javnih lokalnih nalog)? Brž ko bi statut neke občinske naloge prenesel tem ožjim skupnostim v samostojno opravljanje, bi jim torej najbrž že po zakonu morala biti priznana v tem okviru lastnost pravne osebe in to najbrž ne bi smelo biti več odvisno od statuta.

S tem v zvezi je potem nadaljnje vprašanje skladnosti med 18. členom ZLS, ki govori le o opravljanju dela občinskih nalog v teh ožjih skupnosti (samostojnem - ali tudi nesamostojnem, torej le s soglasjem pristojnega organa občine?), in 19. členom ZLS, ki omenja le "samostojno opravljanje" takih nalog, način "njihovega financiranja" itd. Če take ožje skupnosti brez samostojnih pristojnosti ni (in najbrž je ne more biti), potem je tudi njen status pravne osebe (v obsegu samostojnih pristojnosti) vnaprej jase in že z zakonom določljiv. Krajevna (vaška, četrtna) skupnost brez samostojnih pristojnosti urejanja določenih občinskih nalog v bistvu ni več teritorialna skupnost (pravna oseba) - za take primere bi zakon lahko predvidel kvečjemu formiranje krajevnih (vaških, četrtnih) odborov, ki bi bili torej le pomožni (nesamostojni) organi enotne občinske samouprave, seveda brez pravne osebnosti. Namesto nekoliko nejasnega pooblastila občinam, naj krajevnim skupnostim določijo pravni status v odvisnosti od obsega dodeljenih nalog, bi bila z vidika načel pravne države najbrž bolj sprejemljiva in tudi za same občine (za njihovo razumevanje problema) jasnejša ureditev, ki jih ne bi postavljala pred dilemo "dati krajevnim skupnostim status pravne osebe ali ne", ampak pred dilemo (kadar neke oblike "decentralizacije" odločanja hočejo imeti): ali ustanoviti krajevne (vaške, četrtne) skupnosti s samostojnimi pristojnostmi (in statutom, svetom, lastnimi sredstvi itd.), ki v tem okviru avtomatično (po zakonu) imajo lastnost pravne osebe - ali pa ustanoviti le krajevne (vaške, četrtne) odbore z večjim ali manjšim vplivom na odločitve pristojnih občinskih organov (od zgolj posvetovalnega do dajanja mnenj ali celo soglasij).

III.

Če gornji problem skladnosti zakonske ureditve z Ustavo zanemarimo (in sprejeta odločitev ga je zanemarila), ostane še vedno problem skladnosti statutarne ureditve z zakonom.

V 8. členu Statuta Občine Šoštanj zadnji odstavek, ki ga KS Šoštanj izpodbija (da KS nimajo statusa pravnih oseb), sam po sebi res ni sporen - pač pa je v tem členu sporno (po mojem mnenju nezakonito) vse drugo, kar pa je seveda podlaga za zadnji odstavek. Če bi v občini Šoštanj bile s statutom na zakonit način ustanovljene KS in takim (zakonito ustanovljenim) KS statut ne bi dal statusa pravne osebe, to morda ne bilo nezakonito - odvisno od tega, kakšne naloge bi te KS po statutu dobile v samostojno opravljanje. Šoštanjski statut pa ne določa jasno, ali občina je razdeljena na krajevne skupnosti ali ne (v 8. členu je le omogočil njihovo morebitno ustanovitev z referendumom, v prehodnih določbah pa je v 128. členu osem KS sam ustanovil - nejasno razmerje med določbami teh dveh členov), predvsem pa v 9. členu ni "podrobneje določil nalog, ki jih KS opravljajo samostojno" (kar je v nasprotju z 19. členom ZLS).

Odločitev, ali bo občina imela KS ali ne, je statutarna materija. Po čl. 18/I ZLS je "območje občine lahko v skladu s statutom razdeljeno na KS" itd. Ni torej možno, da bi na delu občine bile ustanovljene KS (VS, ČS), drugje pa ne². Šoštanjski 8. člen statuta je po mojem mnenju torej nezakonit, ker ne določa, ali občina je razdeljena na KS ali ne (da bi se KS po določenem postopku ustanovile kasneje, bi glede na 18. člen ZLS seveda lahko določil, le zagotovljena bi morala biti ustanovitev KS na vsem ozemlju), ampak določa le, da se KS lahko ustanovijo, kjer se to izglasuje na referendumu (torej ne nujno povsod - razen če naj bi določba 8. člena veljala le za morebitno ustanavljanje novih KS na občinskem teritoriju, ki pa je z določbo 128. člena že v celoti razdeljen na tam navedenih osem KS). Predvsem pa, kot že rečeno, v statutu ni določeno (9. člen to prepušča občinskemu svetu oz. odloku), katere naloge KS opravljajo samostojno, kar je spet v očitnem nasprotju z 19. členom ZLS.

Pravni status KS pa je po zakonu odvisen prav od obsega nalog, ki so s statutom prepuščene krajevnim skupnostim v samostojno odločanje, zato se ob nezakoniti ureditvi obsega nalog KS ni mogoče postaviti na stališče, češ, saj pobudnik izpodbija samo zadnji odstavek 8. člena statuta, ta pa

sam po sebi ni nezakonit. Pobudo bi bilo torej treba sprejeti v celoti in obravnavo po koneksiteti razširiti na celoten 8. in 9. člen.

Matevž Krivic

Opombi:

1V podkrepitev gornjemu načelnemu stališču navajam tudi mnenje "misije strokovnjakov iz Sveta Evrope, ki je s slovenskimi organi razpravljala o osnutku zakonodaje za reformo lokalne samouprave" in v 5. točki svojih "glavnih zaključkov" zapisala: "Glede na razdelitev občin v soseske, četrti ali vasi so strokovnjaki mnenja, da bi take enote lahko opravljale koristno funkcijo v smislu sodelovanja državljanov in izvajanja funkcij izrecno krajevnega značaja. Vendar poudarjajo pomembnost določil 26. člena, da se zagotovi, da take enote ostanejo podrejene občini in da z občino ne tekmujejo."

2Tu puščam ob strani še nerazjasnjeno vprašanje, ali ima občina lahko samo eno od teh treh vrst ožjih delov (KS, VS, ČS) ali pa bi lahko, recimo, sicer razdelila vse svoje ozemlje na ožje dele, vendar bi bile ponekod to KS, ponekod pa npr. vaške skupnosti (ali v mestu četrtne skupnosti) - pri čemer bi bilo lahko različno le ime teh skupnosti, status pa enak, ali pa bi bil različen tudi status.