



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-285/95

Datum: 21.12.1995

Ločeno mnenje sodnika dr. Udeta

1. Glasoval sem proti izreku pod toč. 1, da se pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti petega odstavka 8. člena Statuta občine Šoštanj (Uradni list RS, št. 38/95) zavrne. Večina je sprejela tako odločitev na podlagi določbe drugega odstavka 26. člena Zakona o ustavnem sodišču. Večina je torej menila, da je pobuda očitno neutemeljena. Mnenja sem, da je taka odločitev preuranjena, saj bi bilo treba proučiti in zavzeti stališče o nekaterih pomembnih vprašanjih, ki se nanašajo na ustanavljanje krajevnih skupnosti kot ožjih oblik lokalne samouprave. Sam se zaradi tega nisem mogel opredeliti za stališče večine.

2. Obrazložitev odločitve o zavrnitvi pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti petega odstavka 8. člena Statuta občine Šoštanj je skopa in ne dovolj prepričljiva. V obrazložitvi večina ugotavlja, da je statutarna določba, ki krajevnim skupnostim ne daje statusa pravnih oseb, v skladu z 19. členom Zakona o lokalni samoupravi, ki je izrecno prepustil odločitev o pravnem statusu morebitnih krajevnih skupnosti ali drugih ožjih delov občine statutu občine in pri tem za odločanje o tem vprašanju ni predpisal poprejšnjega ugotavljanja volje krajanov. Po mnenju večine takšna ureditev (mišljena je očitno zakonska in statutarna ureditev) ni v nasprotju z ustavo, saj krajevna skupnost ni ustavna kategorija, lokalna samouprava pa se izvorno izvršuje v občini kot temeljni lokalni skupnosti.

Mnenja sem, da takšna obrazložitev pušča odprto vprašanje določbe 19. člena Zakona o lokalni samoupravi, ki pravi, da statut podrobneje določa naloge, ki jih ožji deli občine opravljajo samostojno, način njihovega financiranja, načela za organiziranost in delovanje njihovih organov ter njihov pravni status. Izgleda, kot da je večina mnenja, da je taka zakonska ureditev v skladu z ustavno zasnovo lokalne samouprave in da je statut pravni akt, ki lahko opredeljuje pravni status krajevnih skupnosti. Osebnost sem mnenja, da je to vprašanje odprto in da bi moralo ustavno sodišče na podlagi določbe 30. člena Zakona o ustavnem sodišču razširiti oceno ustavnosti tudi na določbe 19. člena Zakona o lokalni samoupravi, posebej še v interpretaciji, ki jo je dal državni zbor z obvezno razlago 19. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 63/95).

Zastavlja se namreč vprašanje, ali je statut sploh lahko pravni akt, ki opredeljuje pravni status krajevne skupnosti oziroma, ki lahko opredeli krajevne skupnosti kot osebe javnega prava. V našem pravnem sistemu namreč pravno osebnost posameznih oblik združevanja opredeljuje zakon.

Na drugi strani pa se zastavlja celo vprašanje, ali bi bilo dopustno, da bi sam zakon opredelil krajevne skupnosti kot pravne osebe in s tem tudi kot osebe javnega prava, saj pravna teorija opozarja, da bi tako krajevne skupnosti postale nova vrsta lokalnih samoupravnih skupnosti, ki jih ustava ne predvideva.

Ne da bi zavzel o teh pravno sistemskih vprašanjih dokončno stališče, sem mnenja, da so ta vprašanja dovolj pomembna, da bi jih bilo potrebno globlje proučiti in o njih zavzeti stališče.

Lakonična obrazložitev nesprejema pobude, ustvarja vtis, kot da je zakonska ureditev, ki prepušča statutu občine opredeljevanje krajevnih skupnosti in njihovega pravnega statusa v skladu z ustavno ureditvijo.

3. Na drugi strani pa se zastavlja vprašanje, ali je izpodbijana statutarna določba dejansko v skladu z 19. členom Zakona o lokalni samoupravi, še posebej z njegovo obvezno razlago. Obvezna razlaga 19. člena Zakona o lokalni samoupravi namreč pravi, da obsega pravni status ožjih delov občine, njihovo pravno samostojnost in njihova pravna upravičenja oziroma pravice in pooblastila v pravnem prometu, ki jih v skladu s statutom občine ožji deli občine opravljajo samostojno in da je v tem okviru možno, da

se kot pravni status določi "status pravne osebe" oziroma "status osebe javnega prava". Iz te obvezne razlage je torej razvidno, da je opredeljevanje pravnega statusa krajevnih skupnosti v statutu odvisno od nalog krajevnih skupnosti in da statut pri opredeljevanju statusa krajevnih skupnosti ni docela svoboden in da zlasti ne sme brez kakršnihkoli kriterijev (torej arbitrarno) podeliti ali ne podeliti krajevni skupnosti statusa pravne osebe. Nikakor torej po mojem mnenju ne drži, da je izpodbijana statutarna določba v skladu z določbo 19. člena Zakona o lokalni samoupravi, na drugi strani pa se v nasprotni smeri zastavlja vprašanje skladnosti 19. člena Zakona o lokalni samoupravi z ustavno zasnovo lokalne samouprave. Dovolj razlogov je torej za sprejem pobude.

4. Opozarjam še na obrazložitev, da je povsem v skladu z zakonom in z ustavo, da statut za odločanje o pravni osebnosti krajevnih skupnosti ni predpisal poprejšnjega ugotavljanja volje krajanov. To obrazložitev je namreč mogoče razumeti tako, kot da za oblikovanje ožjih oblik lokalne samouprave sploh ni potrebno ugotavljati volje krajanov. Tak zaključek res sledi tudi iz določbe drugega odstavka 18. člena zakona o lokalni samoupravi, ki predpisuje, da se le interes prebivalcev za ustanovitev četrtinskih skupnosti ugotavlja na zborih krajanov.

Osebnostno menim, da je oblikovanje ožjih oblik lokalne samouprave po ustavni zasnovi lokalne samouprave v določeni meri odvisno od volje krajanov. Res sicer ta volja ne more biti absolutno zavezujoča, saj obstojajo za vse oblike lokalne samouprave kriteriji za njihovo organiziranje, poleg tega pa se lahko pojavljajo med posameznimi lokalnimi skupnostmi in njihovimi deli tudi nasprotujoče si odločitve prebivalcev na določenih območjih. Vendar pa je imanentno vsaki samoupravi tudi samoodločanje.

Kolikor se to samoodločanje giblje v okviru ustavnih in zakonskih kriterijev za oblikovanje posameznih oblik lokalne samouprave, je treba tako voljo spoštovati. To toliko bolj, kolikor gre za ožje lokalne skupnosti kot so na primer krajevnih skupnosti. Težko si je zamisliti organiziranje krajevnih skupnosti proti volji prebivalcev z določenega območja. Tudi to vprašanje, ki se zastavlja v zvezi z izpodbijano določbo petega odstavka 8. člena Statuta občine Šoštanj, je ostalo neproučeno, obrazložitev pod B. tč. 4 odločbe pa omogoča interpretacijo, da je poprejšnje ugotavljanje volje krajanov za organiziranje in pravni status krajevnih skupnosti nepotrebno. Osebnostno menim, da je vsaj za organiziranje krajevnih skupnosti, kolikor so te skupnosti predvidene v statutu občine, ugotavljanje volje prebivalcev na določenem območju nujen predpogoj.

dr. Lojze Ude