



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Ribičiča

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-322/98 v točki 1 odločilo, da sta 13. in 14. člen Zakona o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96) v neskladju z Ustavo, kolikor ne določata sodnega varstva v predhodnem postopku za ustanovitev občin. V tem mnenju pojasnujem, zakaj sem glasoval proti 1. točki Odločbe in njeni obrazložitvi. Odločitev izhaja iz prepričanja, da je ureditev neustavna, ker omogoča arbitrarni poseg v ustavni pravici do lokalne samouprave in do ustanovitve občine, ne da bi bilo zagotovljeno sodno varstvo. Čeprav se Odločba (za razliko od osnutkov odločbe) ne sklicuje več izrecno na pravico do oblikovanja občine, je ta pravica ostala vsebinski temelj odločitve, zato v tem ločenem mnenju ohranjam tudi argumentacijo zoper ta temelj.

Ustavnopравни teoretiki, ki se ukvarjajo z lokalno samoupravo v Sloveniji, se večinoma ne opredeljujejo do vprašanja, ali Ustava določa pravico do lokalne samouprave. Ustava o tej pravici izrecno ne govori in med določbami o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ni najti ničesar, na kar bi se lahko oprli. Kljub temu je dr. Stane Vlaj prepričan, da ustavna pravica do lokalne samouprave obstoji in izhaja pri tem iz vsebine 9. člena Ustave ("V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.") in iz Evropske listine lokalne samouprave, ki jo je Slovenija podpisala in ratificirala in predstavlja zavezujočo sestavino njene pravne ureditve. Takole pravi dr. Vlaj (S. Vlaj, Lokalna samouprava, FDV, Ljubljana, 1998, s. 23): "Ustava Republike Slovenije zagotavlja pravico do lokalne samouprave prebivalcem RS, kar je v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave. Po tej listini je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel v državah, članicah Sveta Evrope. Pomeni pa, da imajo prebivalci v lokalnih skupnostih pravico odločati o bistvenem delu lokalnih zadev javnega pomena. To pravico uresničujejo z demokratično izvolitvijo predstavniških organov, kakor tudi neposredno - z referendumom, na zborih občanov, z državljansko pobudo, peticijami idr." Pravica do lokalne samouprave pa seveda še ne pomeni pravice do ustanovitve občine. Globoko sem prepričan, da takšne pravice ni mogoče izpeljati iz tretjega odstavka 139. člena Ustave, na katerega se sklicuje Odločba v 20. točki obrazložitve. V tej ustavni določbi je namreč predpisana samo obveza Državnega zbora, da ne sme ustanoviti občine, če popreje ni na določenem območju izveden referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Gre za obligatoren referendum, ki pa po stališču Ustavnega sodišča ni zavezujoč, ampak je posvetovalne narave. Nekoliko bolj trdno, čeprav po mojem mnenju ne tudi zadostne podlage za pravico prebivalcev, da oblikujejo občino, vsebuje 138. člen Ustave ("Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.") Nezadostnost takšne ustavne podlage za konstruiranje človekove ustavne pravice do oblikovanja občine postane posebej očitna, če bi nekdo poskušal iz navedene ustavne določbe izpeljevati pravico do oblikovanja širše lokalne skupnosti, pokrajine, regije ali dežele, ki jih lahko štejejo med "druge", širše lokalne skupnosti.

Zanikanje obstoja ustavne pravice do oblikovanja občine še ne pomeni negiranja pravice do lokalne samouprave, saj je to pravico mogoče uresničevati v različnih oblikah in na zelo raznolike načine in nikakor ne le v okviru občine, ki je ustanovljena po podobi posamezne krajevne skupnosti, skupine ljudi ali posameznika. Povedano drugače: ali bodo lahko nek posameznik, skupina ljudi, prebivalci določenega kraja itd. uresničevali pravico do lokalne samouprave, ni in ne sme biti odvisno od tega, ali je občina točno takšna, kot si oni zamišljajo, da bi morala biti in ne večja ali manjša, kot bi jo radi oblikovali sami.

Ustava ne zavezuje Državnega zbora, da bi bil dolžan razpisati referendum o ustanovitvi občine, kadar to terjata katerikoli od upravičenih predlagateljev. V tem primeru torej Državni zbor z ustavno določbo ni zavezan v takšni meri, kot v primerih, ko je dolžan, ko "mora" razpisati zakonodajni ali ustavnorevizijski referendum (prvega na zahtevo tretjine poslancev, državnega sveta ali 40.000 volivcev, drugega na zahtevo tretjine poslancev). Zato v ustavi tudi ni najti podlage za sodno varstvo v predhodnem postopku sprejemanja zakonov, s katerimi se ustanavljajo občine. Tudi kadar na primer 30.000 volivcev terja spremembo ustave, Državni zbor ni dolžan takšne spremembe sprejeti, niti ni dolžan negativne odločitve posebej obrazložiti. V ogromni večini primerov predlagatelji vsebinskih in

kadrovskih rešitev, tudi ko gre na primer za Predsednika republike, nimajo nobene možnosti ugovaranja ali izpodbijanja odločitev Državnega zbora. Izjema so samo prizadeti posamezniki, ki naj bi jim bile kršene pravice pri potrjevanju mandatov ali v postopku volitev in imenovanj. S tega vidika je predhodni postopek, ki po eni strani vključuje pridobitev mnenja prizadetih občin, mnenja vlade in obravnavo na delovnem telesu Državnega zbora pred sprejemom odločitve, po drugi strani pa terja od Državnega zbora, da o negativni odločitvi sprejme poseben akt in ga pošlje predlagatelju, zadostno zagotovi, da je bilo o predlogu odločeno ob upoštevanju argumentov predlagatelja. Sodno varstvo pomeni s tega vidika poseg v zakonodajno oblast v nasprotju z ustavnim načelom delitve oblasti in v pravico zakonodajalca, da v okviru ustavnih določb svobodno presoja, ali obstoje zadostni razlogi za razpis referendumu in ustanovitev občine ali ne. Obenem daje sodni oblasti v predhodnem postopku pristojnosti, ki ji ne gredo in zanje ni ustrezno usposobljena.

Lažje bi podprl odločitev o neskladju 13. in 14. člena Zakona o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij z Ustavo, če ne bi Ustavno sodišče v preteklih letih uveljavilo prakse, ki je v mnogočem šla v nasprotni smeri. Tako je med drugim: (1) izrecno ugotovilo, da je ustavno dopustno ustanavljanje občin, ne da bi bili izvedeni referendumu na tistih območjih, za katera se občine ustanavljajo, torej na podlagi že izvedenih referendumov na drugih območjih (U-I-144/94. Ta odločba je omogočila, da je prišlo do oblikovanja 147 novih občin na podlagi referendumov, izvedenih na 340 referendumskih območjih, kar je v izrecnem nasprotju z ustavno določbo o tem, da se referendum o ustanovitvi občine izvede "na določenem območju"), (2) presodilo, da je referendum o ustanovitvi občin posvetovalne narave in ne zavezuje Državnega zbora (U-I-144/94)¹ in (3) relativiziralo pogoje za ustanavljanje občin, češ da jih gre jemati "programsko" in da zadoščajo že potrebe po institucijah, npr. po zdravstvenem domu in ni nujen že vnaprejšnji obstoj institucij samih pred ustanovitvijo občine (t. 21 obrazložitve Odločbe št. U-I-119/98). Tudi z vidika dosedanje prakse Ustavnega sodišča, ki je zmanjševalo vlogo in pomen referendumu o ustanovitvi občine in pogojev za ustanavljanje občin ter "odločujočo besedo" pri ustanavljanju občin prisodilo Državnemu zboru, se ne morem strinjati z vzpostavitvijo sodnega varstva v postopku, ki vsebuje dovolj in več proceduralnih garancij (mnenje prizadetih občin, mnenje vlade, obravnava v delovnem telesu, sprejem posebnega akta, ki se pošlje predlagatelju), kot je to običajno v drugih postopkih, ki tečejo v Državnem zboru.

Dr. Ciril Ribičič

Opomba:

[1]Po mnenju dr. Janeza Šmidovnika je ta odločba Ustavnega sodišča pomenila, da ima odtlej Državni zbor "odločujočo besedo pri ustanavljanju občin in ni več zgolj izvrševalec formalno izražene ljudske volje, kot je bil po prvotnem besedilu zakona. To naj bi bilo v skladu z ustavno formulacijo tretjega odstavka 139. člena slovenske ustave." Dr. Šmidovnik poudarja tudi, da ni ustavne podlage za takšno "samooblikovanje" občin, pri katerem je Državni zbor samo registrator in potrjevalec na referendumu sprejetih odločitev. (J. Šmidovnik, Lokalna samouprava, CZ, Ljubljana, 1995, s. 174-176).