



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

Številka: U-I-322/98-15

Datum: 15. 3. 2001

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Krajevne skupnosti Leskovec, ki jo zastopa Igor Majnik, odvetnik na Ptuju, ter Krajevne skupnosti Makole, in v postopku za preizkus pobud krajevnih skupnosti Podlehnik in Trnovska vas, ki jih zastopa Rok Gerlovič, odvetnik v Mariboru, na seji dne 15. marca 2001

**o d l o č i l o :**

1. Člena 13 in 14 Zakona o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96) sta v neskladju z Ustavo, kolikor ne določata sodnega varstva v predhodnem postopku za ustanovitev občin.
2. Člena 2 in 3 Zakona o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij nista v neskladju z Ustavo.
3. Državni zbor je dolžan ugotovljeno neustavnost iz 1. točke te odločbe odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.
4. Postopek za preizkus pobud krajevnih skupnosti Podlehnik in Trnovska vas za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. in 13. člena zakona iz 1. točke tega izreka se ustavi.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudnice krajevne skupnosti Podlehnik, Trnovska vas in Makole izpodbijajo določbe 3. in 13. člena Zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (v nadaljevanju ZPUODO), ker naj bi bile v neskladju s tretjim odstavkom 139. člena Ustave. Neskladje z Ustavo naj bi bilo v tem, da dajeta ti določbi Državnemu zboru pristojnost in možnost, da prebivalcem določenega območja odvzame oziroma krati z Ustavo zagotovljeno in varovano pravico, da svojo voljo glede ustanovitve občine na določenem območju izrazijo na referendumu. Po mnenju pobudnic tudi vprašanje, ali določeno območje izpolnjuje z Ustavo in zakonom določene pogoje za ustanovitev občine, ne more biti predmet ocenjevanja s strani Državnega zbora, saj so ti pogoji določeni v Ustavi in zakonu. Državni zbor tudi sicer ni strokovno, temveč politično telo in zato odloča politično, kar naj bi se lepo videlo iz sklepa Državnega zbora, ki ga je izdal po 13. členu ZPUODO, ki ni obrazložen oziroma sploh ne navaja, katerih zakonskih pogojev za ustanovitev občine v sklepu navedeni predlagatelji ne izpolnjujejo. Na ta način naj bi bil Državni zbor postavljen v vlogo upravnega organa. Pobudnice tudi menijo, da bi o izpolnjevanju pogojev za ustanovitev občine morale biti izdane upravne ugotovitvene odločbe z možnostjo uveljavljanja vseh pravnih sredstev.

2. Krajevna skupnost Leskovec izpodbija določbe 2. in 3. člena ZPUODO, ker naj bi bile v neskladju s 139. členom Ustave, saj naj bi ne bili upoštevani interesi in volja prebivalcev v postopku za ustanovitev nove občine.

3. Pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče ugotovi, da izpodbijani člani ZPUODO niso skladni s 139. členom Ustave.

4. Državni zbor na pobude ni odgovoril.

**B. - I.**

5. Pobudnice so v letu 1998 vložile tudi pobude za oceno ustavnosti Odloka o razpisu referendumu in o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in o razpisu referendumu za spremembo imen in sedežev občin (Uradni list RS, št. 21/98 - v nadaljevanju OdlRR), ker so skladno z ZPUODO začele postopke za ustanovitev novih občin na svojih območjih. Te pobude je Ustavno sodišče obravnavalo ločeno. Z istimi vlogami so predlagali tudi oceno ustavnosti ZPUODO. Te vloge je Ustavno sodišče izločilo in jih obravnavalo v tej zadevi.

6. Po prejemu pobud sta Krajevni skupnosti Podlehnik in Trnovska vas zaradi ustanovitve novih občin na njunih območjih prenehali obstajati. Njuni pravni naslednici sta novoustanovljeni občini.

Ustavno sodišče je pozvalo novoustanovljeni občini, naj se izrečeta, ali želita nadaljevati postopek, ki sta ga začeli krajevni skupnosti, ali pobudo umikata. Občina Trnovska vas je pobudo z vlogo umaknila. Občina Podlehnik, čeprav opozorjena na posledice, na zahtevo ni odgovorila. Postopek za preizkus pobude se v obeh zadevah ustavi zaradi umika pobude oziroma po tretjem odstavku 28. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS).

## B. - II.

7. Ustavno sodišče je pobudi Krajevnih skupnosti Leskovec in Makole sprejelo in ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami. Na podlagi s 30. člena ZUstS je presojo razširilo še na 14. člen ZPUODO, ker je vsebinsko povezan s 13. členom ZPUODO.

8. Krajevna skupnost Leskovec izpodbija 2. člen ZPUODO, ker naj bi bil v nasprotju z 139. členom Ustave, saj naj bi ne bili upoštevani interesi in volja prebivalcev. Izpodbijani 2. člen ZPUODO opredeljuje možne oblike oziroma načine ustanovitve novih občin iz obstoječih občin in načine spreminjanja območja občin.

Tako prvi odstavek določa, da se nova občina ustanovi z združitvijo dveh obstoječih občin v novo, z razdelitvijo obstoječe občine na dve ali več novih in z izločitvijo dela ene ali dveh sosednjih občin v novo občino. Drugi odstavek določa, da se območje občin spremeni z izločitvijo dela občine in ustanovitvijo nove občine ali z izločitvijo dela občine in njegovo priključitvijo k drugi občini. Pobudnik ni z ničimer utemeljil, na kakšen način naj bi navedene določbe onemogočale uveljavitev interesa in volje krajanov in bile zato protiustavne. Navedene določbe le naštevajo različne možne oblike oziroma načine ustanovitve občin in določitve oziroma spremembo njihovih območij. Kako bodo izraženi in upoštevani interesi in volja prebivalcev posameznega območja, pa ni odvisno od izpodbijanih določb.

Izpodbijane določbe ne izključujejo niti ne onemogočajo prebivalcem posameznega območja (konkretno krajevni skupnosti) začeti ustreznega postopka za ustanovitev občine oziroma za spremembo območja občine. Določba 2. člena ZPUODO ni v neskladju z Ustavo.

9. Krajevni skupnosti Leskovec in Makole izpodbijata tudi 3. člen ZPUODO, ki določa, da začne postopek za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij Državni zbor.

Postopek začne na predlog, ki ga lahko vložijo z Ustavo določeni predlagatelji (poslanci, Vlada, Državni svet, pet tisoč volilcev) in drugi s tem zakonom določeni predlagatelji. S tem zakonom (ZPUODO) določeni predlagatelji so delovno telo Državnega zbora, pristojno za lokalno samoupravo (6. člen), občinski sveti (7. člen) in sveti krajevnih oziroma vaških skupnosti ali zbori občanov (8. člen).

10. Člen 9 Ustave določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Tretji odstavek 139. člena Ustave določa, da se občina ustanovi in njeno območje določi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Ustava zagotavlja pravico do lokalne samouprave, ki pripada prebivalcem na določenem območju. Državni zbor pooblašča, da ustanavlja občine, vendar po predhodno ugotovljeni volji prebivalcev.

11. Določbe 3. člena ZPUODO niso v neskladju s citirano ustavno določbo. Izpodbijani člen namreč določa, da je Državni zbor dolžan na predlog upravičenih predlagateljev začeti postopek za ustanovitev novih občin oziroma za spremembo njihovih območij.

Izpodbijani člen ne preprečuje ali onemogoča, da bi prebivalci posameznih območij, ki želijo ustanoviti novo občino ali spremeniti območje obstoječe občine, to svojo pravico tudi uveljavili. Med predlagatelji za začetek postopka so poleg ustavno določenih predlagateljev zakonov tudi predstavniki organi občin oziroma ožjih delov občin in tudi zbori občanov. Ta člen, ki je umeščen med splošne določbe, določa le pristojnost Državnega zbora, da začne postopek, in upravičene predlagatelje. Pristojnost Državnega zbora izhaja iz Ustave, saj se občine ustanovljajo in njihova območja spreminjajo izključno z zakonom. Upravičeni predlagatelji pa so določeni zelo široko, tako da lahko prebivalci v kar največji meri uresničujejo pravico do lokalne samouprave (pravico do ustanavljanja občin).

#### B. - III.

12. Izpodbijani 13. člen ZPUODO določa, da Državni zbor, če ob obravnavi posameznih predlogov oceni, da niso izpolnjeni z Ustavo in zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občin, to ugotovi s svojim aktom, ki ga pošlje predlagatelju. Določba je umeščena v posebno poglavje, ki določa predhodni postopek in tudi nosi tak naslov. Predhodni postopek je razdeljen na dva dela in sicer na del, ki določa postopek po predlogih za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij, in na del, ki določa postopek referendumu za ugotovitev volje prebivalcev. Predhodni postopek je del celotnega postopka za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij, ki obsega še zakonodajni postopek in postopek konstituiranja novoustanovljenih občin (1. člen).

13. Očitek, da je 13. člen ZPUODO v nasprotju s 139. členom Ustave, ker pooblašča Državni zbor, da ocenjuje izpolnjevanje ustavnih in zakonskih pogojev za ustanovitev občin oziroma spremembo njihovih območij, ni utemeljen. ZPUODO ureja način uresničevanja pravice do lokalne samouprave, kar zadeva postopek za ustanovitev občin in določitev njihovih območij. Pogoje za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij ureja Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl. - v nadaljevanju ZLS). V postopku za ustanovitev občin je Državni zbor pristojen (pooblaščen) ocenjevati, ali predlogi za ustanovitev občin oziroma za spremembo območij občin izpolnjujejo zakonske pogoje iz ZLS. Ta pristojnost Državnega zbora sama po sebi ni ustavnopravno sporna. Zakonodajalec bi se lahko celo odločil, da bi izvedbo predhodnega postopka, kot ga opredeljuje ZPUODO, v celoti poveril Vladi ali posebni komisiji Državnega zbora ali ga uredil kako drugače. Pri tem gre za odločitev med več možnostmi, ki sodi v polje njegove proste presoje. Ustavno sodišče ne presoja ustreznosti ali primernosti posamezne rešitve v zakonu. Pristojnost Državnega zbora za ocenjevanje izpolnjevanja pogojev za ustanovitev občine zato ni v neskladju z Ustavo.

14. Trditev, da določba 13. člena ZPUODO ne izključuje možnosti, po kateri bi Državni zbor odločal arbitrarno, ker ne določa, da bi moral biti akt Državnega zbora obrazložen, niti zoper njega ne določa ustreznega pravnega varstva, kar bi lahko predstavljalo kršitev načela pravne države (2. člen Ustave) in četrtega odstavka 15. člena Ustave, pa zahteva ustavnosodno presojo. Enako presojo je treba opraviti tudi glede trditev o neustavnosti 14. člena ZPUODO.

15. Člen 13 ZPUODO določa, da Državni zbor, če ob obravnavi posameznih predlogov oceni, da niso izpolnjeni z Ustavo in zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občin, to ugotovi s svojim aktom, ki ga pošlje predlagatelju. Po določbi 14. člena ZPUODO pa Državni zbor, če ugotovi, da so izpolnjeni z Ustavo in zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občin, določi območje, na katerem se izvede referendum za ugotovitev volje prebivalcev, in razpiše referendum.

16. Odsotnost izrecne določbe o obrazložitvi odločitev Državnega zbora po 13. oziroma 14. členu ZPUODO ne predstavlja kršitve načel pravne države (2. člen Ustave). Iz 12. člena ZPUODO izhaja, da sprejema Državni zbor svoje odločitve po 13. in 14. členu Zakona na podlagi poročila in mnenja delovnega telesa Državnega zbora, ki ga sprejme po obravnavi vseh predlogov in mnenj, tako Vlade kot drugih predlagateljev. S primerjavo odločitve Državnega zbora s predlogi in mnenji po 12. členu ZPUODO je mogoče preveriti, ali je Državni zbor odločal arbitrarno ali ne.

17. Določbi 13. in 14. člena je treba obravnavati v kontekstu podpoglavja o postopku s predlogi (členi od 5 do 15). Postopek s predlogi za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij, ki je del predhodnega postopka, se lahko zaključi na dva načina. En način določa izpodbijani 13. člen Zakona. Po tem členu Državni zbor s svojim aktom, ki ga je dolžan poslati predlagatelju, ugotovi, da določeni predlogi ne izpolnjujejo z Ustavo in zakonom določenih pogojev. Drugi način določa 14. člen Zakona. Ta se nanaša na tiste predloge, ki po oceni Državnega zbora izpolnjujejo z Ustavo in zakonom določene pogoje. Državni zbor svojo ugotovitev iz 14. člena sprejme neposredno z aktom o razpisu referendumu po 17. členu ZPUODO in ne izdaja posebnega akta o izpolnjevanju pogojev. Zakon ne predpisuje, da bi moral biti akt Državnega zbora iz 13. oziroma 14. člena obrazložen, in tudi ne določa, ali je zoper tak akt mogoče pravno sredstvo in kakšno.

18. Ocena (ali ugotavljanje) izpolnjevanja z Ustavo in zakonom določenih pogojev za ustanovitev občine je zelo občutljivo vprašanje, ki ne izključuje možnosti arbitrarnega odločanja. V skladu z načeli pravne države je zahteva, da je treba na vseh ravneh pravnega odločanja preprečevati arbitrnost, zlasti tedaj, kadar bi ta lahko ogrozila z Ustavo zajamčene pravice. Posledica ocene Državnega zbora, ki je razvidna iz njegovega akta iz 13. člena ZPUODO, je ta, da na podlagi teh predlogov ni razpisan referendum za ugotovitev volje prebivalcev na posameznem območju. Izvedba referendumu je po tretjem odstavku 139. člena Ustave absoluten pogoj za ustanovitev občine. Če referendum ni izveden, Državni zbor ne sme na takem območju ustanoviti občine (tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-285/98 z dne 17. 9. 1999, Uradni list RS, št. 67/98 in OdlUS VII, 160). Izjeme od tega načela določa drugi odstavek 26. člena. Na ta način bi Državni zbor, če bi ravnal arbitrarno, v resnici onemogočil prebivalcem določenega območja uresničitev njihove ustavne pravice, da na referendumu izrazijo svojo voljo do ustanovitve občine (tretji odstavek 139. člena Ustave). To bi lahko predstavljalo tudi poseg v njihovo ustavno pravico do lokalne samouprave. Tudi ugotovitev Državnega zbora iz 14. člena ZPUODO je lahko arbitrarna. Da se morebitne neustavnosti oziroma nezakonitosti, storjene v predhodnem postopku, odpravijo, je treba zagotoviti učinkovito sodno varstvo.

19. Ustavno sodišče je o vprašanju pravnega varstva v predhodnem postopku kot delu postopka za ustanovitev občin po ZPUODO posredno že odločilo (odločba št. U-I-119/98 z dne 17. 4. 1998, Uradni list RS, št. 35/98 in OdlUS VII, 77) in sklep št. U-I-157/98 (z dne 15. 3. 2001, ki je priložen). V navedenih zadevah je bila vložena vrsta pobud, ki so izpodbijale akt Državnega zbora iz 13. člena ZPUODO ali Odlok o razpisu referendumu (akt iz 14. člena ZPUODO), ker niso bili uvrščeni vanj bodisi zato, ker je Državni zbor ocenil, da ne izpolnjujejo pogojev (13. člen), bodisi zato, ker Državni zbor sploh ni štel njihovih vlog za predlog, saj niso bile vložene skladno z 8. členom ZPUODO. Ustavno sodišče je vse vloge štelo kot pobude za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti Odloka o razpisu referendumu, kar pomeni, da je pobudnikom priznalo sodno varstvo, čeprav Zakon tega izrecno ne predvideva. V sklepu št. U-I-157/98 je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da je Odlok o razpisu referendumu (14. člen ZPUODO) po svoji naravi začasnega značaja in ga po izvedbi referendumov ni mogoče več uporabljati, kar ima enak učinek, kot prenehanje veljavnosti predpisa. Ustavno sodišče ga zato presoja le ob izpolnjevanju pogojev iz 47. člena ZUstS. Iz navedenega sklepa Ustavnega sodišča izhaja, da je mogoče zagotoviti učinkovito sodno varstvo v predhodnem postopku za ustanovitev občine le do izvedbe referendumu. V sklepu št. U-I-239/98 z dne 15. 3. 2001 (ki je priložen) je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da v postopku za presojo zakona, s katerim se ustanovijo nove občine oziroma spremenijo njihova območja, ni več mogoče uveljavljati morebitnih neustavnosti, storjenih v predhodnem postopku.

20. Odločitve Državnega zbora v predhodnem postopku, s katerimi ugotavlja, ali so izpolnjeni ustavni in zakonski pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občine, imajo neposreden vpliv na izvrševanje ustavne pravice prebivalcev do lokalne samouprave. Od odločitve Državnega zbora je odvisno, ali bodo prebivalci določenega območja na referendumu vprašani za mnenje glede ustanovitve občine ali ne (tretji odstavek 139. člena Ustave). Brez izvedbe referendumu pa Državni zbor ne sme ustanoviti občine. Zato mora biti zoper take odločitve zagotovljeno učinkovito sodno varstvo. Člena 13 in 14 ZPUODO ne vsebujeta določb o sodnem varstvu, niti ne vsebujejo posebnih določb o sodnem varstvu drugi členi Zakona. Zato sta v neskladju s četrnim odstavkom 15. člena Ustave (gre za protiustavno pravno praznino). Vrsto in obseg sodnega varstva mora urediti zakonodajalec z zakonom. Pri tem mora zakonodajalec upoštevati zlasti stališče Ustavnega sodišča, da je treba učinkovito sodno varstvo zagotoviti v predhodnem postopku in da morajo biti vsi morebitni postopki zaključeni do izvedbe referendumu po tretjem odstavku 139. člena Ustave in pred

nadaljevanjem postopka s sprejemom zakona, s katerim se ustanovijo nove občine oziroma spreminjajo njihova območja. Ker gre za protiustavno pravno praznino, je Ustavno sodišče na podlagi 48. člena ZUstS določilo rok enega leta za odpravo ugotovljene neustavnosti, saj bo tako imel zakonodajalec dovolj časa za oceno vseh možnih rešitev in za izbiro najustreznejšega in najučinkovitejšega sodnega varstva, po drugi strani pa bo lahko nova ureditev uveljavljena še pred rokom, ki je predviden za začetek novih postopkov za ustanovitev občin oziroma spremembe njihovih območij (4. člen ZPUODO).

## C.

21. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 6. člena ter tretjega odstavka 28. člena ter 21. in 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam- Lukić. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ribičič, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k  
Franc Testen