



**REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**

**Odklonilno ločeno mnenje dr. Toneta Jerovška v zadevi U-I-98/95,  
ki se mu pridružuje sodnik Jambrek**

Glasoval sem zoper dve točki izreka odločbe in to 2. točko, ki se nanaša na razveljavitev prvega odstavka 99.a člena Zakona o lokalni samoupravi in 7. točko, kolikor se ugotavlja, da izdajanje lokacijskih dovoljenj predstavlja državno upravno nalogo.

Glede razveljavitve 99.a člena ne vidim vsebinskih razlogov neustavnosti. Njegova funkcija je samo v tem, da razmeji predpise bivših občin na predpise države in predpise lokalne skupnosti, torej nove občine oziroma mesta. Iz tega pa izhaja nadaljnja opredelitev, da državne predpise spreminjajo in dopolnjujejo državni organi, predpise, ki so postali predpisi lokalne skupnosti, pa le te. 99. člen je itak navezan na zakon, ki razmejuje državne funkcije od funkcij lokalnih skupnosti, zato že zaradi tega sam po sebi ne more biti neustaven, pač pa bi lahko bil neustaven samo v obsegu nezakonitega prevzema državnih funkcij od bivših občin. Zato menim, da je določba ne le dopustna, pač pa celo nujno potrebna, zato, da bi obstajal vsaj splošen kriterij razmejevanja predpisov bivših občin na državne predpise in predpise novih občin.

Glede ugotovitve Ustavnega sodišča, da je po kriterijih naše ustave izdajanje lokacijskih dovoljenj državna pristojnost, pa menim naslednje: prav v smislu razčlenitve 140. člena ustave v 18. točki te odločbe ugotavljam, da je izdaja lokacijskih dovoljenj pristojnost občine. Zadeva je po svoji naravi lokalna, je primerna zato, da jo občina ureja samostojno in predvsem prizadeva prebivalce občine. To so kriteriji te odločbe.

Razpolaganje s prostorom v normativnem smislu s prostorskimi izvedbenimi akti je že sedaj pristojnost občine. Vse bistvene odločitve o dovoljenosti posega v prostor in razpolaganja s prostorom so določene že v teh aktih. Zato je nelogično, da bi pri izdaji izvedbenega upravnega akta zadeva preskočila na državno raven. Država svoj vpliv na področju razpolaganj s prostorom v smislu širših interesov vseh državljanov, zagotavlja z zakoni, ki urejajo področje prostora in urbanizma. Element razpolaganja s prostorom, s prostorskimi izvedbenimi akti in njihova končna realizacija v obliki upravnega dovoljenja - pozitivnega ali negativnega, je torej pomemben element lokalne samouprave, saj mora biti občini zagotovljeno, da bo v obliki upravnih dovoljenj urejala najbolj občutljiva vprašanja medsebojnih odnosov ljudi in tudi midsosedskih razmerij, glede katerih je država preveč oddaljena, upravna enota pa pod hierarhičnim kontrolnim mehanizmom resornih državnih organov.

Zato je odvzem te pristojnosti, gledano tudi primerjalno v ZDA in Evropi, v bistvu osiromašenje občine, na raven nekdanje krajevne skupnosti. Menim, da z odvzemom te pristojnosti v Republiki Sloveniji ni zagotovljena samouprava v polnem vsebinskem smislu, kakršen izhaja iz 9. člena ustave.

Pravno razlogovanje odločbe, da izdajanje lokacijskih dovoljenj pomeni oblastno odločanje in s tem poseganje v pravice in obveznosti posameznikov in pravnih oseb, kar terja zagotovitev zakonitosti, enakost pred zakonom, učinkovito pravno sredstvo in sodni nadzor, pa je nesprijemljivo, saj bi razlogovanje a contrario, pomenilo, da lokalne skupnosti vsega tega ne zagotavljajo, kar je utemeljitev, ki ne vzdrži kritične presoje. Zakonitost in enakost pred zakonom sta temeljna postalata, ki ju mora po ustavi zagotavljati tako država kot lokalna skupnost.

Nesprijemljivo bi tudi bilo izhajati iz ugotovitve, da inštančni nadzor v občini ne predstavlja učinkovitega pravnega sredstva.

Tudi sodni nadzor je zoper dokončne upravne akte občine zagotovljen v istem upravnem sporu kot zoper državno upravne akte. Celotno razlogovanje v odločbi, ki se nanaša na ta vprašanja, je neutemeljeno. Glede procesne zakonitosti je z ustavo določeno, da upravni postopek vodijo tako organi države kot občine po Zakonu o splošnem upravnem postopku. Glede pravnih sredstev je zagotovljena pritožba po istem sistemu kot v državnih upravnih stvareh. Tudi izredna pravna sredstva v celoti veljajo in se lahko uporabljajo zoper akte občinske uprave na način kot se zoper državne

upravne akte, le da odločanje pri posameznem izrednem pravnem sredstvu ne preskoči na državo, pač pa ostane praviloma pri drugostopnem organu občine.

Trditev, da je potrebno ta dovoljenja ohraniti v državni upravni pristojnosti zaradi zagotovitve zakonitosti, torej ne drži, vsaj iz dveh razlogov. Zakonitost upravnih aktov tako lokalne samouprave kot države zagotavlja sodstvo. Upravno zakonitost v smislu uporabe procesnih predpisov pa zagotavlja tako po ustavi kot po ZUP-u državna upravna inšpekcija, ki se izvaja enotno nad organi državne uprave in lokalne samouprave. Tako ni najti nobenega utemeljenega vsebinskega razloga, ki bi dopuščal dvom v zakonito izvajanje pravnih standardov demokratične in pravne države, ki se navajajo v tej odločbi in jih učinkovito ne bi mogli izvajati organi občine oziroma mesta.

Glede na to so ustavno dopustni cilj pri presoji, kje je meja pristojnosti države in samouprave, prekoračeni. Ne gre torej za nikakršno nujnost posega. Tudi tehtanje ustavnih vrednot med pravno vrednoto pravne varnosti in lokalno samoupravo, ki sploh nista nasprotujoči pravni vrednoti, je nedopustno. Pravna vrednota je pravna varnost, lokalna samouprava pa je institucionalna postavitev ustavnega sistema. Ne gre torej za pravni vrednosti, ki bi se lahko med seboj sploh tehtali. Zato je argumentacija v tem delu odločbe preveč šibka, da bi bila lahko prepričljiva.

Seveda pa opozarjam, da s tako odločitvijo nastajajo v globalnem izvajanju ustavnega sistema zametki krepitve države na račun lokalne samouprave, ki nikakor niso v skladu z desetletnimi prizadevanji ljudi v Evropi v smislu Konvencije o lokalni samoupravi. Zato takšno razmejevanje, ki mu sedaj pritrjuje v tem delu tudi Ustavno sodišče predstavlja retrogradni proces, ki ne bo predstavljal izboljšanja pogojev življenja in bivanja za državljane, pač pa bo predvsem krepil državne etatistične interese in predstavljal unifikacijo kriterijev za pridobivanje lokacijskih dovoljenj. Prav na tem področju pa obstaja nujna potreba, da so pogoji upravne politike od občine do občine različni, različni pa so tudi med občinami in mesti. S tem bi se omogočila nujna različnost, ki predstavlja napredek in varovanje interesov ljudi v posameznem okolju. Sicer pa verjamem, da bo tudi bodoča zakonodaja sprevidela v okviru Vlade in v parlamentarni razpravi, da kopičenje upravnih funkcij na račun lokalnih skupnosti ne more biti v interesu zagotavljanja napredka, z navajanjem strahov o varstvu zakonitosti.

dr. Tone Jerovšek

Se pridružujem:  
dr. Peter Jambrek