



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-98/95

Datum: 11.7.1996

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, Mestne občine Ljubljana, Občine Ljutomer, Občine Piran, Mestne občine Ptuj in Občine Zreče na seji dne 11.julija 1996

o d l o č i l o :

1. Razveljavi se 1. člen Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95).

2. Razveljavi se prvi odstavek 99.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - odl. US, 45/94 - odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 - odl. US, 63/95 - obv. razlaga, 9/96 - odl. US).

3. V 3. členu Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin, se razveljavijo:

a) točka I/11,

b) točka V/13, kolikor se nanaša na upravne naloge, ki pomenijo izvrševanje občinskih predpisov s področja urejanja prometa,

c) točka VI/1, kolikor se nanaša na pripravo lokacijske dokumentacije,

č) točka VI/5, kolikor se nanaša na ugotavljanje javne koristi v skladu z občinskimi prostorskimi plani oziroma izvedbenimi akti,

d) točka VI/7, kolikor se nanaša na prevzem upravnih nalog iz drugega odstavka 3. člena, četrtega odstavka 10. člena, tretjega odstavka 27. člena, prvega odstavka 28. člena, tretjega odstavka 41. člena in drugega odstavka 50. člena Stanovanjskega zakona, iz pristojnosti mestnih občin in

e) točka VII/2, kolikor se nanaša na lokalne ceste.

4. Razveljavi se 9. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 23/96), kolikor se nanaša na mestne občine. Razveljavitev začne učinkovati tri mesece po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. 5. Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin, ni v skladu z Ustavo, kolikor ne upošteva posebnega ustavnega statusa mestnih občin. Državni zbor mora to neskladje z Ustavo odpraviti v 9 mesecih od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

6. Točke I/1, III/1, III/10, IV/1, V/6, V/19, VI/2, VI/3, VI/8 in VII/3 člena 3 Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin, niso v neskladju z Ustavo.

7. Točka VI/1 člena 3 Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin, ni v neskladju z Ustavo, razen v delu iz točke 3 c) tega izreka.

8. Točke V/13, VI/5, VI/7 in VII/2 člena 3 Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin, niso v neskladju z Ustavo, razen v delih iz točke 3 tega izreka.

9. Razveljavitev iz 3. in 4. točke tega izreka začne učinkovati tri mesece po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Zahteve za oceno ustavnosti Zakona o prevzemu državnih funkcij (Uradni list RS, št. 29/95 - v nadaljevanju: ZPDF) so vložili: Državni svet, Mestna občina Ljubljana, Občina Ljutomer, Občina Piran, Mestna občina Ptuj in Občina Zreče.

2. Državni svet zatrjuje, da Državni zbor s sprejetjem ZPDF ni odpravil neustavne ureditve razdelitve funkcij in upravnih nalog med državo in lokalnimi skupnostmi, kot mu je z odločbo št. U-I- 285/94 (OdlUS IV/30) naložilo Ustavno sodišče. Navaja, da občine opozarjajo, da so bile upravne naloge v zakonih, ki jih našteva ZPDF, porazdeljene med predstavniki organ občine, upravne organe in upravne organizacije, zaradi česar naj bi bilo potrebno vztrajati pri zahtevi, da se določijo posamezne pristojnosti, ki jih prevzame država. Navaja, da občine posebej opozarjajo, da v ZPDF ni upoštevan poseben ustavni status mestnih občin. Državni svet se ne strinja z izhodiščem, na katerem temelji ZPDF - s trditvijo, da so zakoni, sprejeti po uveljavitvi Ustave, že skladni z zasnovo lokalne samouprave.

Državni svet meni, da bi moral zakon določiti posamične zadeve, ki jih prevzema država, kar bi omogočilo jasno razmejitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo. Državni svet predlaga razveljavitev ZPDF v celoti.

V dopolnitvi vloge na poziv Ustavnega sodišča pa Državni svet zatrjuje, da je država z ZPDF prevzela od občin v nasprotju s prvim odstavkom 140. člena Ustave pristojnosti na področju naslednjih zakonov:

- a) Zakon o vodah (Uradni list SRS, št. 38/81 in 29/86, Uradni list RS, št. 15/91-I): pristojnosti iz 48., 49., 50., 51., 57., 58. in 60. člena,
- b) Zakon o cestah (Uradni list SRS, št. 38/81, 7/86 in 37/87): pristojnosti iz 10., 12., 72., 111. in 117. člena,
- c) Zakon o varnosti na javnih smučiščih (Uradni list SRS, št. 16/77 in 42/86): pristojnosti iz 4., 6. in 7. člena,
- d) Zakon o sistemu obrambe pred točo (Uradni list SRS, št. 33/79): pristojnost iz 16. člena,
- e) Zakon o grobiščih in grobovih borcev (Uradni list SRS, št. 4/78): pristojnosti iz 4., 5. in 6. člena.

Državni svet v dopolnitvi vloge navaja, da je razmejitev pristojnosti med državo in občino nejasna na področju Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 18/91-I, 21/94, 22/94 - odl. US - in 23/96), Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85 in 29/86, Uradni list RS, št. 26/90, 3/91 - odl. US, 18/93, 47/93 in 71/93) in Zakona o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/84 in 29/86, Uradni list RS, št. 40/94 - odl. US - in 69/94 - odl. US).

Državni svet v dopolnitvi vloge navaja tudi, da od pristojnosti, prevzetih z ZPDF, po njegovem mnenju v izvorno pristojnost mestnih občin sodijo pristojnosti občin, določene z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, pristojnosti iz 9. in 75. člena Zakona o varnosti cestnega prometa (Uradni list SRS, št. 5/82, 40/84, 29/86 in Uradni list RS, št. 1/91-I) in pristojnosti iz 37., 38., 45., 47. 48. in 50. člena Zakona o naravni in kulturni dediščini (Uradni list SRS, št. 1/81 in 42/86, Uradni list RS, št. 8/90 in 26/92).

3. Mestna občina Ljubljana zatrjuje, da je država z ZPDF prevzela poleg državnih funkcij, ki so jih v komunalnem sistemu opravljale občine kot podaljšek državne oblasti, tudi tiste upravne naloge, ki so povezane z uresničevanjem lokalne samouprave oziroma urejanjem lokalnih javnih zadev in jih občina opravlja na oblasten način. To naj bi veljalo predvsem za področje urejanja prostora, saj "država z

izdajanjem lokacijskih in gradbenih dovoljenj ... prav gotovo posega v izvirno pristojnost lokalne skupnosti". Mestna občina Ljubljana predlaga razveljavitev 3. člena ZPDF.

V dopolnitvi vloge na poziv Ustavnega sodišča Mestna občina Ljubljana zatrjuje, da je država v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave z ZPDF prevzela od občin pristojnosti iz naslednjih zakonov:

- a) Zakon o varnosti cestnega prometa: pristojnosti iz 9., 55., 74., 75., 76. in 77. člena,
- b) Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor: pristojnost iz 55. člena,
- c) Zakon o graditvi objektov: pristojnosti iz 18., 36. in 67. člena,
- d) Zakon o prevozi v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 72/94): pristojnosti iz 13. in 15. člena,
- e) Stanovanjski zakon: pristojnosti iz 3., 10., 27., 28., 50. in 66. člena.

4. Občina Ljutomer zatrjuje, da ZPDF posega v izvirno pristojnost občin s prevzemom pristojnosti iz naslednjih zakonov:

- a) Zakon o postopku z najdenimi stvarmi (Uradni list SRS, št. 31/76),
- b) Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 18/84, 33/89, Uradni list RS, št. 24/92 - odl. US) - sporna naj bi bila pristojnost za odmero in pobiranje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča,
- c) Zakon o razlastitvi in prisilnem prenosu nepremičnin v družbeni lasti (Uradni list SRS, št. 5/80, 30/87 in 20/89),
- d) Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor ter
- e) Zakon o graditvi objektov.

Občina Ljutomer v dopolnitvi vloge navaja, da je ZPDF nejasno razmejil pristojnosti na področju Stanovanjskega zakona, Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 1/79, 11/81, 1/86, 17/86 - preč.bes., Uradni list RS, št. 9/90, 5/91 in 46/92 - odl. US) in Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list RS, št. 15/76, 1/89, 14/89 - preč.bes.).

5. Občina Piran zatrjuje, da je s zakonodajalec s pavšalnim naštevanjem zakonov v 3. členu ZPDF razmejil pristojnosti med državo in občinami v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave, ker je poddržavil tudi naloge, ki po Ustavi sodijo v izvirno občinsko pristojnost. ZPDF je po mnenju Občine Piran neustaven tudi zaradi nerazumljivosti. Občina Piran predlaga razveljavitev ZPDF v celoti. Na poziv za dopolnitev vloge z natančnejšo opredelitvijo spornih točk ZPDF Občina Piran ni odgovorila.

6. Mestna občina Ptuj izpodbija ZPDF zaradi tega, ker po njenem mnenju ne našteva posameznih nalog, ki jih država prevzame od občin, ne razmejuje pristojnosti države in občin na dovolj jasen način in ne upošteva posebnega ustavnega statusa mestnih občin. V dopolnitvi vloge Mestna občina Ptuj navaja, da je država z ZPDF od občin v nasprotju s prvim odstavkom 140. člena Ustave prevzela naslednje pristojnosti:

- a) na področju notranjih zadev: javne prireditve lokalnega pomena in skrb za red v občini,
- b) na področju urejanja prostora: načrtovanje naselij in drugih posegov v prostor; imenovanje ulic, cest in trgov; posegi v prostor,
- c) na področju prometa: pristojnosti v zvezi z mirujočim in nemirujočim prometom, vključno z urejanjem prometne signalizacije,
- d) na področju kulture: pristojnosti na področju kulturne dediščine, pomembne za razvoj mest,

e) na področju kmetijstva: raba kmetijskih zemljišč.

7. Občina Zreče izpodbija točki VI/1 in VI/2 tretjega člena ZPDF, ker v teh dveh točkah ZPDF poddržavlja izdajanje lokacijskih in gradbenih dovoljenj. Državni prevzem teh pristojnosti po mnenju Občine Zreče onemogoča občinskim organom izvajanje osnovnih funkcij občine.

8. Državni zbor na zahteve v določenem roku in tudi po posebnem pozivu ni odgovoril.

B. - I.

9. ZPDF po navedbah samega predlagatelja zakona (Predlog ZPDF, Poročevalec Državnega zbora, št. 18/95) nadomešča razveljavljeni prvi odstavek 101. člena Zakona o upravi (Uradni list RS, št. 67/94 - v nadaljevanju: ZUpr). Veljati je pričel 1.6.1995, torej na dan, ko je pričela učinkovati razveljavitev prvega odstavka 101. člena ZUpr. Razveljavljena določba 101. člena ZUpr je določala, da "s 1.1.1995 prevzame država od občin vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva, ter vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvenega značaja iz pristojnosti občin". Ustavno sodišče je v obrazložitvi odločbe, s katero je razveljavilo prvi odstavek 101. člena ZUpr (OdlUS IV, 30), ocenilo, da je zakonodajalec v nasprotju s 140. členom Ustave posegel v pristojnosti občin, poleg tega pa z generalnim prevzemom nalog razmejitev pristojnosti na podlagi 5. člena Ustavnega zakona za izvedbo Ustave (v nadaljevanju: UZIU) ni bila opravljena dovolj jasno, da bi zadostila standardom pravne varnosti. Določba prvega odstavka 101. člena se je namreč tudi v praksi različno razlagala.

Iz odločbe Ustavnega sodišča izhaja obveznost zakonodajalca, da do začetka učinkovanja odložnega roka opravi natančno razmejitev pristojnosti med državo in občino, in sicer tako, da določi posamične pristojnosti in naloge, ki jih prevzame država.

10. ZPDF v 1. členu vsebuje splošno določbo, da državne funkcije, ki so jih po 5. členu UZIU do 31.12.1994 opravljali organi občin na podlagi predpisov, izdanih pred uveljavitvijo Ustave, opravljajo od 1.1.1995 dalje pristojni državni organi.

Iz te določbe izhaja, da je namen zakona predvsem natančnejši prikaz "upravnih nalog in pristojnosti" iz razveljavljenega prvega odstavka 101. člena ZUpr.

V 2. členu pa ZPDF določa, da "upravne naloge, ki so s predpisi, izdanimi pred uveljavitvijo Ustave, določene kot pristojnosti občinskih organov in so jih do 31.5.1996 opravljale upravne enote in ministrstva v skladu s 101. členom ZUpr, opravljajo od 1.6.1995 ti organi v skladu z določbami tega zakona". Tudi iz te zakonske določbe izhaja, da je namen zakonodajalca ohraniti zatečeno stanje z jasnejšo razmejitvijo pristojnosti. Člen 3 ZPDF določa, katere izmed prevzetih upravnih nalog opravljajo upravne enote. Zakonodajalec se je odločil za metodo naštevanja zakonov po posameznih področjih. Vse upravne naloge, določene z zakoni, ki jih vsebuje spisek iz 3. člena ZPDF, opravljajo upravne enote. V spisku je naštetih 66 zakonov. Zakon o denacionalizaciji se pojavlja trikrat (na področjih kmetijstva, gospodarskih dejavnosti ter okolja in prostora), Zakon o varstvu naravne in kulturne dediščine pa dvakrat (kultura, okolje in prostor).

V 4. členu je določeno, da upravne naloge, ki so s predpisi, izdanimi pred uveljavitvijo Ustave, določene kot pristojnosti občinskih organov, na področjih geodetske službe, upravnega in inšpekcijskega nadzora ter obrambe in zaščite opravljajo neposredno ministrstva oziroma organi v njihovi sestavi. Na teh upravnih področjih je nastala na podlagi te določbe posebna oblika teritorializacije državne uprave, ki temelji na mreži izpostav oziroma drugače poimenovanih organizacijskih delov Ministrstva za obrambo, Geodetske uprave in drugih organov v sestavi ministrstev (zlasti inšpektoratov).

V 5. členu ZPDF določa, da se "šteje, da so posamične upravne akte, ki so jih izdale upravne enote, ministrstva in organi v njihovi sestavi na podlagi 101. člena ZUpr do dneva uveljavitve ZPDF, izdali pristojni organi".

V 6. členu vsebuje ZPDF določbo, ki razveljavlja tudi drugi odstavek 101. člena ZUpr. ZPDF torej v celoti nadomešča 101. člen ZUpr.

B. -II.

11. V skladu s 5. členom UZIU bi moral Državni zbor zakonsko urediti prevzem vseh državnih funkcij od organov občin. Državne funkcije zajemajo tako normativne pristojnosti (pristojnosti urejanja) kot upravne naloge (izvrševanje zakonov in drugih državnih predpisov). V 1. členu ZPDF je določeno, da državne funkcije, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin, od 1.1.1995 dalje opravljajo pristojni državni organi. Prevzem državnih funkcij je v 2., 3. in 4. členu ZPDF podrobneje urejen le na področju upravnih nalog. ZPDF torej ne določa, katere normativne pristojnosti naj bi prevzeli državni organi. Prav tako ni določeno, kateri državni organi naj bi te funkcije prevzeli.

12. Prevzem normativnih funkcij poleg 1. člena ZPDF ureja še prvi odstavek 99.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94 in 14/95), ki določa:

"Predpisi prejšnjih občin v delih, s katerimi so urejene zadeve iz državne pristojnosti, navedene v 101. členu ZUpr, veljajo od 1.1.1995 dalje kot državni predpisi in jih izvršujejo ter s svojimi predpisi nadomeščajo državni organi v mejah svojih pristojnosti."

Pri prevzemu normativnih pristojnosti je torej zakonodajalec napotil na 101. člen Zakona o upravi. Z dnem, ko je prenehal veljati prvi odstavek 101. člena Zakona o upravi, je blanketna določba prvega odstavka 99.a člena ZLS izgubila svoj pomen.

Postavlja se vprašanje, ali je prenehala veljati ali pa je potrebno napotitev na 101. člen smiselno razumeti kot napotitev na novi zakon (ZPDF), ki je nadomestil 101. člen. V vsakem primeru pa je nejasno, kateri deli predpisov prejšnjih občin urejajo zadeve iz državne pristojnosti, ki jih je prevzela država.

13. Tako 1. člen ZPDF kot prvi odstavek 99.a člena ZLS državni prevzem normativnih pristojnosti urejata nejasno, zato sta oba v neskladju z 2. in 120. členom Ustave. Ustavno sodišče je zato sklenilo, da ju po koneksiteti razveljavi. Zakonodajalčeva obveznost, ki izhaja iz 5. člena UZIU, je, da jasno razmeji normativne pristojnosti med državo in občino - da torej z zakonom določi (če oceni, da so ostale v pristojnosti občin normativne naloge, ki bi morale biti po Ustavi v pristojnosti državnih organov), katere normativne pristojnosti prevzame država in kakšen učinek ima to na veljavnost teh predpisov.

Zakonodajalec pa bi moral rešiti tudi vprašanje, kdo je pristojen za spreminjanje predpisov, ki jih prevzame država.

Načela pravne države zahtevajo jasno razmejitev pristojnosti med državnimi organi. Na področju upravnih nalog je to urejeno (prevzele so jih večinoma upravne enote, v manjšem delu - geodetska služba, inšpekcijski nadzor, obramba) pa neposredno ministrstva. Na področju normativnih pristojnosti pa ni jasno, kateri organ naj bi jih prevzel - Državni zbor, Vlada ali ministrstva.

Razveljavitev 1. člena ZPDF in prvega odstavka 99.a člena ZLS ne pomeni, da lahko občine sprejemajo oziroma spreminjajo in dopolnjujejo predpise v zadevah, ki niso v njihovi izvorni pristojnosti. Takšen predpis oziroma njegov del lahko Ustavno sodišče zaradi neskladja s prvim odstavkom 140. člena Ustave razveljavi oziroma odpravi v postopku za oceno ustavnosti - in to ne glede na razveljavitev 1. člena ZPDF in prvega odstavka 99.a člena ZLS..

B. -III.

14. Zahteve Državnega sveta, občin in mestnih občin se nanašajo na prevzem upravnih nalog. Zakonodajalec pri urejanju tega prevzema ni naštel posameznih upravnih nalog, ki naj bi jih prevzela država, temveč se je odločil za nomotehnično metodo naštevanja zakonov v kombinaciji s pojmom "upravne naloge".

Ustavno sodišče je najprej preizkusilo, ali je takšna nomotehnična metoda skladna z ustavnim načelom, da je Slovenija pravna država, in z določbo 120. člena Ustave, da pristojnosti organov državne uprave določa zakon. Navedene ustavne določbe v zvezi z obravnavano zadevo zahtevajo jasno razmejitev pristojnosti med državo in občino. Jasna razmejitev je takšna razmejitev, ki državljanom in organom javne uprave (državnim ter občinskim organom) omogoča, da iz zakona za vsako zadevo razberejo, ali je zanjo pristojna država ali občina. Jasna razmejitev omogoča normalno delovanje državnih in občinskih organov in preprečuje pojavljanje kompetenčnih sporov v obsegu, ki prekoračuje razumno (neizogibno) mero.

15. Zakonodajalec bi bil lahko pri prevzemu državnih funkcij izbral boljšo nomotehnično rešitev (naštevanje posameznih pristojnosti, ki jih prevzame država), vendar ZPDF zaradi nomotehnične rešitve, na kateri temelji, ni v neskladju z Ustavo. Pomen pojma "upravna naloga" je mogoče dovolj jasno določiti z jezikovno, teleološko in sistematično razlago.

Upravne naloge v smislu 2. in 3. člena ZPDF so naloge izvrševanja zakonov in drugih predpisov z upravnimi akti in materialnimi dejanji. Ta pojem zajema vse naloge, ki so jih z navedenimi oblikami delovanja opravljale stare občine pri izvrševanju državnih predpisov. "Upravne naloge" v smislu ZPDF so: vodenje upravnega postopka in odločanje v upravnih stvareh, vodenje evidenc, izdajanje potrdil in opravljanje drugih materialnih dejanj. Pojem "upravne naloge" pa ne zajema normativnih pristojnosti (sprejemanje splošnih aktov), ustanoviteljskih pravic in upravljaljskih upravičenj. Pri vsakem izmed zakonov, ki jih v 2. členu našteva ZPDF, je mogoče s takšno razlago pojma "upravna naloga" razbrati, katere naloge je prevzela država.

16. Ustavno sodišče je posebej preizkusilo navedeno stališče na posameznih točkah 3. člena ZPDF, ki jih vlagatelji zahtev navajajo kot sporne z vidika jasnosti razmejitve pristojnosti.

I.) Točka VI/7 (Stanovanjski zakon)

Ta zakon je v prvotnem besedilu vseboval tri določbe o nalogah upravnega odločanja v pristojnosti občinskih organov. V 3. členu je določal, da občinski upravni organ izdaja ugotovitvene odločbe o tem, ali gre za stanovanje po Stanovanjskem zakonu. V 34. členu je določal, da občinski upravni organ na predlog republiške inšpekcije odredi potrebna dela, da se skupni prostori, deli, objekti in naprave usposobijo za normalno uporabo. V 103. členu pa je določal, da občinski upravni organ, pristojen za stanovanjske zadeve, izda sklep o dodelitvi stanovanja v najem. Ostale upravne naloge, ki so bile poverjene občinskim organom po Stanovanjskem zakonu, so še:

- vodenje in vzdrževanje registra stanovanj (10. člen), - vodenje registra pogodb o upravljanju stanovanj in vodenje registra upravnikov (27. in 28. člen),
- preverjanje zakonitosti pogodb o najemu stanovanja (41. člen), - soglasje za pridobitev dovoljenja za opravljanje dovoljene dejavnosti v stanovanju (50. člen),
- preverjanje višine najemnine in zavzetje stališča o tem, ali je najemnina oderuška (66. člen).
- naloge inšpekcijskega nadzorstva (členi 104 do 110).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 23/96) je v 9. in 10. členu posvetil posebno pozornost razmejitvi pristojnosti med občino in državo. Določil je, da se v drugem odstavku 3. člena, četrtem odstavku 10. člena, tretjem odstavku 27. člena, prvem odstavku 28. člena, drugem odstavku 40. člena, tretjem odstavku 41. člena, drugem odstavku 50. člena in v kazenskih določbah (135. člen, četrta točka 136. člena in 137. člen) črta beseda "občinski" v vseh sklonih. S to določbo je zakonodajalec na jasn in nedvoumen način pristojnosti iz navedenih členov poveril državi, torej upravnim enotam.

V 10. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona pa je določeno, da se v petem odstavku 10. člena, drugem odstavku 32. člena, v 34. členu, četrtem in petem odstavku 53. člena, prvem in drugem odstavku 66. člena, drugem odstavku 103. člena, drugem odstavku 105. člena, v 108. členu in v tretjem odstavku 121. člena črta beseda "upravni" v vseh sklonih. S to določbo

je zakonodajalec na jasn in nedvoumen način pristojnosti iz navedenih členov (med njimi so tudi pristojnosti, ki niso upravne naloge) poveril občini.

Razmejitev pristojnosti med državo in občino na področju Stanovanjskega zakona je torej jasna.

II.) Točka III/1 (Zakon o kmetijskih zemljiščih)

Na podlagi ZPDF so upravne enote prevzele zlasti naslednje upravne naloge iz Zakona o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju: ZKZ):

- ugotavljanje usposobljenosti za obdelovanje kmetijskega zemljišča (preč. bes., člen 4/5.)
- ugotavljanje statusa kmeta oziroma kmetijske organizacije (člen 4/8),
- odmerjanje odškodnine zaradi spremembe namembnosti (člen 15/7),
- odmerjanje odškodnine za izkopane rudnine (člen 16/1),
- odmerjanje odškodnine zaradi onesnaženja kmetijskega zemljišča ali gozda (člen 17/4),
- odločanje o dodelitvi zemljišča v začasno upravljanje in o vrnitvi zemljišča (člena 19/4 in 21/1),
- odločanje o odstranitvi posameznih objektov, ki ovirajo izvedbo agrarnih operacij (člen 67),
- odločanje o uvedbi komasacije (člen 81/3),
- odločanje o novi razdelitvi zemljišč v postopku komasacije (člen 95/1),
- odreditev ukrepov lastniku zemljišča na melioracijskem območju (člen 113),
- odločanje o dovolitvi dostopa na zemljišče (člen 117/3), - odločanje o ustanovitvi služnosti (člen 118/2) in - odločanje o upravnih zadevah v zvezi s skupnimi pašniki (člena 129 in 131).

ZKZ določa tudi nekatere druge upravne naloge, ki so jih opravljali občinski organi - to so naloge v zvezi z izdajanjem potrdil o zakonitosti pogodb o prometu s kmetijskimi zemljišči (29. člen). Posebno potrdilo je predvideno tudi v drugem odstavku 83. člena. Upravna naloga je tudi izdelava agrokarte (člen 12/3).

Tudi za ZKZ velja, da lahko obseg prevzetih nalog razberemo z interpretacijo pojma "upravna naloga".

III.) Točka I/1 (Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih - v nadaljevanju: ZZZDR)

ZZZDR v drugem odstavku 10. člena določa: "V upravnih stvareh po tem zakonu odločajo centri za socialno delo." Izjemi sta le upravni zadevi v zvezi s sklepanjem zakonske zveze: odločanje o dovolitvi sklenitve zakonske zveze izven posebej določenih uradnih prostorov in o dovolitvi sklenitve zakonske zveze po pooblaščenju.

Podržavljena upravna naloga v smislu 3. člena ZPDF je tudi sodelovanje v obličnostnem postopku sklepanja zakonske zveze.

IV.) Točka VI/1 (Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor)

Med upravne naloge, ki so jih opravljali občinski organi in so bile prevzete na podlagi 3. člena ZPDF, na tem področju sodi odločanje o lokacijskih dovoljenjih in o dovolitvi priglasenih del, kakor tudi o soglasju k zakoličenju, kadar investitor ugotovi dejansko nezmožnost izpolnitve pogojev iz lokacijskega dovoljenja.

Tudi priprava lokacijske dokumentacije, ki določi natančnejše pogoje za poseg v prostor pred izdajo lokacijskega dovoljenja na območjih, ki se urejajo s prostorskimi ureditvenimi pogoji, je upravna naloga. Lokacijska dokumentacija je po svoji naravi konkretizacija prostorskih ureditvenih pogojev za konkreten primer predvidenega posega v prostor. Gre torej za del procesa izvrševanja zakona in prostorskih ureditvenih pogojev v konkretnem primeru. V skladu s 67. členom Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor naj bi jo opravljale posebne upravne organizacije. Čeprav priprava lokacijske dokumentacije ni del upravnega postopka, sodi med podržavljene upravne naloge.

V.) Točka VI/2 (Zakon o graditvi objektov)

Na podlagi 3. člena ZPDF prevzete upravne naloge na tem področju so naloge upravnega odločanja - izdajanje gradbenih in uporabnih dovoljenj ter odločb o prepovedi graditve, če zanjo ne zadostuje prigrasitev - in s temi povezane druge naloge (npr. opravljanje tehničnih pregledov). Nalog, ki bi bile sporne zaradi morebitne nejasnosti ZPDF, tudi na tem področju ni.

VI.) Točka VI/3 (Zakon o stavbnih zemljiščih)

Na podlagi 3. člena ZPDF prevzete upravne naloge, ki jih določa ta zakon, so zlasti vodenje evidence stavbnih zemljišč (8. člen) in odmerjanje prispevka za opremljanje stavbnega zemljišča ter nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Nalog, ki jih opravljajo skladi stavbnih zemljišč, država z ZPDF ni prevzela, ker ti skladi niso občinski organi.

VII.) Področje prometa - točka V/13 (Zakon o varnosti v cestnem prometu) in točka VII/2 (Zakon o cestah)

Vlagatelji zahtev tega področja ne omenjajo izrecno kot spornega z vidika jasnosti razmejitve. Vendar je potrebna analiza tega področja, ker se je v praksi izkazalo kot sporno, poleg tega pa ga vlagatelji navajajo kot področje, kjer je država v nasprotju s 140. členom Ustave posegla v pristojnosti občin.

Zakon o cestah vsebuje poleg določb o inšpekcijskem nadzoru določbe o naslednjih upravnih nalogah, ki so jih opravljali občinski organi:

- izdajanje dovoljenja za graditev v območju varovanega prostora za gradnje ali rekonstrukcije cest - 60. člen,
- izdajanje dovoljenja za graditev regionalnih cest z ožjimi vozišči - 64. člen,
- izdajanje dovoljenja za ureditev avtobusnega postajališča na vozišču ceste - 69. člen,
- odločanje o prepovedi prometa na lokalnih cestah ter na prometni površini izven vozišča magistralnih in regionalnih cest v naseljih - člen 85/2,
- odločanje o začasni uporabi obcestnega zemljišča - 86. člen, - izdajanje soglasij oziroma zahtev izvajalcem javne službe za postavitev in odstranitev prometnih znakov - člen 90/3 in 90/4, - odločanje o zmanjšanju dovoljene osne obremenitve, omejitvi hitrosti, zapori ceste v posebnih razmerah - 94. člen in - prepoved uporabe dovoznega priključka - 109. člen.

Upravne naloge iz ZVCP, ki so jih opravljali občinski organi, pa se nanašajo na:

- dovoljenja, evidence in potrdila v zvezi z avto šolami, vozniškimi dovoljenji in registracijo motornih vozil,
- izvajanje nadzora nad ustavljenimi in parkiranimi vozili (drugi odstavek 8. člena),
- izdajanje dovoljenj za uporabo avtobusa zgibne konstrukcije (33. člen),
- odločanje o začasni prepovedi prometa na cesti zaradi dela na cesti (55. člen),

- izdajanje dovoljenj za športne in druge prireditve na cesti (75. člen).

V prvem in drugem odstavku 9. člena ZVCP določa pristojnosti občinske skupščine in izvršnega sveta v zvezi z urejanjem prometnega režima v naselju. Gre za normativne naloge, ki jih ZPDF ne podržavlja. Tretji odstavek 9. člena pa določa pristojnosti občinskih upravnih organov. Te naloge so upravne naloge v zvezi z odrejanjem postavitve varovalnih ograj, postavitve in odstranitve prometne signalizacije ipd. Izmed pristojnosti občinskih organov po 9. členu ZVCP je na podlagi 3. člena ZPDF država prevzela le upravne naloge, torej naloge, ki so našteje v tretjem odstavku 9. člena ZVCP.

B. -IV.

17. Po opravljenem preizkusu skladnosti ZPDF z 2. in 120. členom Ustave je Ustavno sodišče preizkusilo še njegovo skladnost s 140. in 141. členom Ustave.

18. V prvem odstavku 140. člena Ustave je določeno: "V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine." Opredelitev obsega izvirnih pristojnosti občine temelji na pojmu "lokalna javna zadeva". Določba prvega odstavka 140. člena Ustave predstavlja ustavni branik pred posegi države v jedro lokalne samouprave. Država s svojimi predpisi ne sme poseči v zajamčeno področje izvirne pristojnosti občine.

Določba prvega odstavka 140. člena vsebuje tri kumulativne elemente za opredelitev javnih zadev, ki sodijo v pristojnost občine:

- zadeva mora biti po svoji naravi "lokalna",
- zadeva mora biti primerna za to, da jo občina samostojno ureja, in
- zadevati mora le prebivalce občine.

Pri opredelitvi samega pojma "lokalna zadeva" je pomemben kriterij narava zadeve. Logični argument narave stvari izhaja iz zdravorazumskega razmišljanja in običajev, ki se v zavesti ljudi zasidrajo kot nekaj samo po sebi umevnega.

Kriterij primernosti zadeve, da jo občina samostojno ureja, je treba razlagati glede na značilnosti "abstraktne" občine, ne pa posamične občine. Izvirne pristojnosti vseh občin (z izjemo mestnih) morajo imeti enak obseg. Obseg izvirnih pristojnosti se ne more razlikovati od občine do občine (izjema je dopustna le glede mestnih občin, ki imajo po Ustavi in zakonu poseben pravni status). Zato je potrebno kriterij primernosti zadeve, da jo občina samostojno ureja, iz prvega odstavka 140. člena Ustave razlagati glede na teritorialno strukturo obstoječih slovenskih občin, glede na njihovo velikost, število prebivalcev in siceršnje kapacitete. Potrebno je torej celovito upoštevati dejansko stanje, ki je nastalo po sprejetju Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94).

V najožjem pomenu se nobena zadeva ne tiče zgolj prebivalcev občine. Tudi najbolj nesporne lokalne javne zadeve, kot je npr. oskrba s pitno vodo ali čiščenje javnih površin, deloma zadevajo vsakogar, ki se nahaja na območju lokalne skupnosti. Določbe prvega odstavka 140. člena ni mogoče razumeti drugače, kot da meri na zadeve, ki pretežno zadevajo prebivalce lokalne skupnosti oziroma ki koreninijo v lokalni skupnosti.

19. Drugi odstavek 141. člena Ustave določa:

"Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest." Mestne občine imajo po Ustavi torej drugačen položaj kot ostale občine. Naloge iz drugega odstavka 141. člena Ustave so izvirne, ne pa prenesene naloge (občina jih opravlja "kot svoje"). Obseg nalog, ki so pomembne za razvoj mest, ni odvisen od proste presoje zakonodajalca, čeprav je njihov obseg potrebno določiti z zakonom. Ustava zavezuje zakonodajalca, da z zakonom uresniči določbo o posebnih izvirnih pristojnostih mestnih občin.

20. Za razliko od stare občine (komune), ki je v veliki meri delovala kot podaljšana roka države in izvrševala naloge, ki po svoji naravi sodijo v pristojnost državne uprave, je nova občina samoupravna lokalna skupnost, ki samostojno ureja javne zadeve lokalnega pomena. Funkcija občine je zadovoljevanje javnih potreb na ravni lokalne skupnosti. Te potrebe se nanašajo zlasti na urejanje rabe občinskega prostora, zagotavljanje gospodarskih javnih služb, gradnjo in vzdrževanje lokalne infrastrukture, zagotavljanje zdravstvene oskrbe na primarni ravni, varstva in osnovnega šolanja otrok, osnovno socialno pomoč, zagotavljanje neprofitnih stanovanj, pa tudi urejanje lokalnega prometa in drugih področij življenja, kadar gre za zadeve lokalnega pomena. V okviru svojih funkcij občina nastopa predvsem v servisni vlogi (zagotavlja javne dobrine in storitve), a tudi v oblastni vlogi (kot urejevalka pravnih razmerij). Občina lahko v okviru svojih pristojnosti izdaja oblastne splošne pravne akte (statut in odloke) kakor tudi oblastne posamične pravne akte (upravne odločbe). Njena uprava lahko opravlja tudi druge upravne naloge. Upravne naloge, ki spadajo v izvorno pristojnost občine, so torej tiste, ki predstavljajo izvrševanje občinskih predpisov in drugih odločitev na področjih, ki jih v izvorni pristojnosti ureja občina. Razmejitve pristojnosti na področju upravnih nalog je torej odvisna od razmejitve na področju normativnih nalog, glede katerih je Ustavno sodišče že v 13. točki te obrazložitve poudarilo, da sploh ni opravljena oziroma je opravljena v neskladju z Ustavo. V takšnem položaju je potrebno pri razmejevanju pristojnosti na področju upravnih nalog (ob kritični presoji vsakega primera posebej) izhajati iz predpostavke, da je nova občina obdržala pristojnosti urejanja, ki jih je imela stara občina. Le-ta je kot podaljšana roka države delovala zlasti na področju upravnih nalog, manj pa na področju normativnih pristojnosti.

Kadar pa upravna naloga pomeni izvrševanje državnega predpisa, sodi v pristojnost države, saj predstavlja - tudi če se opravlja dekoncentrirano - sestavni del upravno-političnega procesa na državni ravni. Pri spornih upravnih nalogah je torej treba analizirati, ali gre za izvrševanje odločitev, ki sodijo v državno pristojnost, ali za izvrševanje odločitev, ki sodijo v pristojnost občin. Če gre za izvrševanje državnega predpisa, je upravna naloga (odločanje v upravnem postopku, vodenje evidenc ipd.) v pristojnosti države in jo lahko občina pod pogoji, določenimi z Ustavo in zakonom, pridobi le v preneseno pristojnost.

21. Ustavno sodišče je preizkusilo skladnost ZPDF s 140. in 141. členom Ustave v tistih točkah, ki so jih vlagatelji zahtev v prvi vlogi ali v dopolnitvi vloge po posebnem pozivu navedli kot sporne. Preostalih točk z vidika ustavnosti razmejitve ni presojalo.

Z vidika razmejitve pristojnosti med državo in občino (prvi odstavek 140. člena Ustave) so vlagatelji zahtev kot sporne navedli naslednje točke ZPDF:

I) Točka VI/8 člena 3 ZPDF (Zakon o vodah)

Državni svet navaja kot sporne tri normativne pristojnosti, ki niso upravne naloge in jih država z ZPDF ni prevzela (predpisovanje obveznosti lastnikov oziroma uporabnikov pribrežnih zemljišč, določanje varstvenega pasu ter ukrepov za zavarovanje voda, sprejemanje načrta za obrambo pred točo).

Kot sporne navaja tudi upravne naloge v zvezi z izdajanjem vodnogospodarskih soglasij in dovoljenj. Posegi v vodni režim oziroma gospodarsko izkoriščanje vode kot naravnega vira, pomembnega za vso državo, po naravi niso lokalne zadeve, zato prevzem teh upravnih nalog ne predstavlja nedovoljenega posega v lokalno samoupravo. Ustava v drugem odstavku 70. člena določa, da pogoje, pod katerimi se smejo izkoriščati naravna bogastva, določa zakon. Določanje teh pogojev je torej v pristojnosti države; torej je državna pristojnost tudi izvrševanje teh predpisov.

II.) Točka VII/2 člena 3 ZPDF (Zakon o cestah)

Državni svet navaja kot sporne nekatere normativne pristojnosti, ki jih država z ZPDF sploh ni prevzela (določitev rednega vzdrževanja ulic, trgov in cest za komunalno dejavnost in urejanje režima javnih poti). Navaja pa tudi nekatere sporne upravne naloge: izdajanje dovoljenj za ureditev avtobusnega postajališča na vozišču ceste, prepoved uporabe obstoječega dovoznega priključka in nadzor lokalnih cest in javnih poti.

Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS) določa v 21. členu med drugim, da občina gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine.

Urejanje lokalnih cest in drugih lokalnih javnih površin je po naravi lokalna zadeva. V pretežni meri se tiče prebivalcev občine in je tudi primerna, da jo slovenske občine samostojno urejajo. Kar velja za normativno urejanje, velja tudi za upravne naloge na tem področju. Upravne naloge iz točke VII/2 člena 3 ZPDF so po svoji naravi lokalne zadeve, kolikor se nanašajo na lokalne javne površine. Država je z njihovim prevzemom v nasprotju s prvim odstavkom 140. člena posegla v pristojnosti občin. Da bi bila zagotovljena lokalna samouprava, mora imeti občina možnost urejati pravni režim lokalnih javnih površin, kakor tudi izvajati upravne naloge (vključno z odločanjem v posamičnih upravnih zadevah), ki se nanašajo nanje. ZPDF je torej v 3. členu, točka VII/2 v neskladju s 140. členom Ustave, kolikor se nanaša na lokalne ceste.

III.) Točka VII/3 člena 3 ZPDF (Zakon o varnosti na javnih smučiščih)

Kot sporne naloge navaja Državni svet odločanje o obratovalnih dovoljenjih za smučišča in naloge inšpekcijskega nadzora.

Odločanje o teh upravnih zadevah po svoji naravi ni lokalnega pomena, saj gre za izvrševanje zakona in podzakonskih predpisov, ki urejajo javno varnost in so širšega pomena.

IV.) Točka III/10 člena 3 ZPDF (Zakon o sistemu obrambe pred točo)

Sporni sta nalogi določanja višine prispevka za obrambo pred točo in odmera ter pobiranje tega prispevka. Prva naloga sodi med normativne pristojnosti in ni predmet ZPDF. Druga naloga pa sodi na področje davčne službe, ki je prešla v pristojnost državnih organov že leta 1992 na podlagi Zakona o davčni službi (Uradni list RS, št. 14/92).

V.) Točka I/11 ZPDF (Zakon o grobiščih in grobovih borcev)

Sporne naloge, ki jih navaja Državni svet (priprava in sprejem programa varstva, urejanja in vzdrževanja grobišč in grobov borcev; skrb za varstvo, urejanje in vzdrževanje grobišč in grobov borcev; odločanje o prekopu posmrtnih ostankov) razen vodenja evidence o grobiščih in grobovih borcev niso upravne naloge. Vodenje te evidence pa je upravna naloga, ki predstavlja podlago za izvajanje naštetih nalog varstva, urejanja in vzdrževanja. Glede na to pomeni državni prevzem te upravne naloge ustavno nedopusten poseg v lokalno samoupravo, zato je bilo potrebno to točko 3. člena ZPDF razveljaviti.

VI.) Točka V/6 člena 3 ZPDF (Zakon o javnih shodih in javnih prireditvah)

Kot sporne so navedene naloge v zvezi z javnimi prireditvami lokalnega pomena po Zakonu o javnih shodih in javnih prireditvah (UL SRS, št. 20/73 in 42/86, Uradni list RS, št. 8/90). Upravne naloge na področju javnih shodov in javnih prireditev (sprejemanje prigrasitev, odločanje o dovoljenjih) se izvajajo na podlagi zakona, ki določa pogoje za prirejanje javnih shodov in prireditev. Pri javnih shodih gre za izvrševanje ustavne svoboščine (pravica do zbiranja in združevanja), zato morajo biti ti pogoji za vse ljudi enaki in se ne smejo razlikovati od občine do občine. Ker urejanje pogojev ni zadeva lokalnega pomena, tudi odločanje v posamičnih zadevah s tega področja ni lokalna javna zadeva, ki spada v izvorno pristojnost občine, temveč državna zadeva (izvrševanje državnih predpisov).

Pri javnih prireditvah (športne igre, razstave, predstave, veselice ipd.) zadostuje prigrasitev, dovoljenje pa je potrebno le za javne prireditve, pri katerih je še posebej potrebno poskrbeti za varnost udeležencev (ognjemeti, vrtljaki ipd.).

Tudi za javne prireditve določa pogoje zakon, tako da upravne naloge na tem področju po naravi stvari niso lokalne.

Lokalnega pomena pa je posebno dovoljenje za javno prireditev na lokalni cesti iz Zakona o varnosti cestnega prometa, ker se ne nanaša neposredno na javno varnost, temveč na upravljanje z lokalnimi javnimi površinami (glej spodaj, točka VII).

Kot sporno nalogo navaja Mestna občina Ptuj tudi "skrb za red v občini". Ni jasno, na katero zakonsko določbo vlagatelj pri tem meri. Zakon o notranjih zadevah (Uradni list SRS, št. 28/80, 38/88 in 27/89, Uradni list RS, št. 8/90, 19/91, 4/92 in 58/93) določa, da ima lahko občina organ za nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o javnem redu in miru, o parkiranju motornih vozil in o komunalni urejenosti. Vendar ZPDF v 3. členu Zakona o notranjih zadevah ne omenja, tako da navedene pristojnosti država od občin ni prevzela.

VII.) Točka V/13 člena 3 ZPDF (Zakon o varnosti cestnega prometa)

Na tem področju Mestna občina Ptuj kot sporne navaja "pristojnosti v zvezi z mirujočim in nemirujočim prometom, vključno z urejanjem prometne signalizacije".

V ZVCP (glej zgoraj, točka 16/VII te obrazložitve) so opredeljene normativne in upravne pristojnosti občine. Upravne naloge, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin na navedenem področju in so po svoji naravi lokalne javne zadeve, če se nanašajo na lokalne javne površine in če pomenijo izvrševanje občinskih predpisov, so naslednje:

- nadzor nad ustavljenimi in parkiranimi vozili (drugi odstavek 8. člena),
- določitev parkirnih prostorov, načina parkiranja in prepovedi parkiranja (9. člen),
- odreditev postavitve varovalnih ograj (9. člen),
- odreditev posebnih ukrepov za varnost otrok v promeru (9. člen),
- odreditev odstranitve ali postavitve prometne signalizacije (9. člen),
- izdajanje dovoljenja za uporabo avtobusa zgibne konstrukcije v javnem primestnem prometu (33. člen),
- prepoved prometa na cesti zaradi del (55. člen) in - izdajanje dovoljenj za športne in druge prireditve na cestah (75. člen).

Urejanje prometa na lokalnih cestah in javnih površinah lokalnega pomena (ulice, trgi) sodi v izvirno pristojnost občine. Upravne naloge na tem področju predstavljajo izvrševanje normativnih aktov, zato tudi te sodijo v izvirno pristojnost občine. Zakonodajalec je te naloge brez utemeljenih razlogov prenesel na upravne enote v nasprotju s 140. členom Ustave.

ZPDF je torej v 3. členu, točka V/13, v neskladju s 140. členom Ustave, kolikor se nanaša na upravne naloge, ki pomenijo izvrševanje občinskih predpisov o ureditvi prometa na lokalnih javnih površinah.

VIII.) Točka V/19 člena 3 ZPDF (Zakon o postopku z najdenimi stvarmi)

Upravne naloge na tem področju se nanašajo na prevzem najdenih stvari, izdajanje potrdil o najdenih stvareh, razglašanje najdb, sprejemanje najdenih stvari v hrambo, izročanje v hrambo in prodajo najdenih stvari. Te naloge ne pomenijo izvrševanja odločitev o urejanju lokalnih javnih zadev, temveč operativno izvrševanje zakonskih določb o postopku z najdenimi stvarmi, ki ga ureja država. Zato ZPDF v tej točki ni v neskladju z Ustavo.

IX.) Točka VI/3 člena 3 ZPDF (Zakon o stavbnih zemljiščih)

Občina Ljutomer posebej opozarja na upravno nalogo odmerjanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. To nadomestilo v skladu z zakonom odmerja "upravni organ, pristojen za družbene

prihodke." Naloge davčne službe je država od občin prevzela že z Zakonom o davčni službi (Uradni list RS, št. 14/92), tako da ZPDF prevzema te upravne naloge ne ureja.

X.) Točki VI/1 in VI/2 člena 3 ZPDF (področje urejanja prostora in graditve objektov - Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Uradni list SRS, št. 18/84 in 37/85, Uradni list RS, št. 29/ 86, 26/90, 18/93, 47/94 in 71/93 - v nadaljevanju: ZUN; Zakon o graditvi objektov, Uradni list SRS, št. 34/84, 29/86, Uradni list RS, št. 71/93)

Kot sporne naloge navaja Mestna občina Ptuj odločanje o namembnosti mestnega prostora (načrtovanje naselij in drugih posegov v prostor), imenovanje ulic, cest in trgov ter upravne naloge na področju posegov v prostor. Razen slednjih so navedene naloge normativne narave in jih ZPDF ne podržavlja.

Upravne naloge na področju urejanja prostora (odločanje o izdaji lokacijskega dovoljenja in o dovolitvi priglasih del) kot sporne navaja tudi Občina Ljutomer. Državni svet pa meni, da bi morale te naloge v izvorni pristojnosti opravljati mestne občine. Občina Ljutomer hkrati kot sporno nalogo navaja tudi izdajanje gradbenih dovoljenj po Zakonu o graditvi objektov.

Tudi Občina Zreče izpodbija ZPDF glede prevzema nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov.

Po veljavnem pravu sta za gradnjo kot poseg v prostor praviloma potrebni dve dovoljenji, izdani v dveh različnih postopkih - lokacijsko dovoljenje in gradbeno dovoljenje. To ne velja za nekatere posege v prostor (določeni so z 51. členom ZUN), pri katerih zadostuje priglasitev, o dovolitvi del pa se odloči s posebno upravno odločbo. Lokacijska dovoljenja so do uveljavitve ZUpr izdajali občinski upravni organi, sedaj pa jih na podlagi ZPDF izdajajo upravne enote. Izjema velja za posege v prostor, ki so pomembni za urejanje prostora v RS ter za objekte in naprave oziroma za druge posege v prostor, ki segajo na območje več občin, ali njihov vpliv na prostor sega na ozemlje več občin, ali za objekte in naprave oziroma druge posege v prostor, ki lahko vplivajo na varnost ali zdravje večjega števila ljudi ali bistveno rušijo ekološko ravnovesje v naravi. O lokacijskih dovoljenjih za te posege odloča ministrstvo. V tem primeru ministrstvo odloča tudi o izdaji gradbenega dovoljenja. Posegi v prostor, za katere izdaja lokacijsko dovoljenje ministrstvo, so podrobneje naštet v posebnem odloku Vlade (Uradni list RS, št. 18/84).

Tudi gradbena dovoljenja so do uveljavitve ZUpr izdajali občinski upravni organi, sedaj pa jih na podlagi ZPDF izdajajo upravne enote. Izjema velja za navedene primere, ko o lokacijskem dovoljenju odloča ministrstvo, pa tudi za nekatere druge primere, naštet v Zakonu o graditvi objektov (35. člen).

Glede na razlog, zaradi katerega sta predpisani, se lokacijsko in gradbeno dovoljenje razlikujeta. Lokacijsko dovoljenje je dovoljenje za poseg v prostor, torej akt, s katerim se (če gre za posege v prostor lokalnega značaja) v konkretnih primerih izvršujejo občinski prostorski akti. Gradbeno dovoljenje pa je dovoljenje, ki izkazuje, da investitorjev projekt izpolnjuje tehnične pogoje, določene z zakonom in drugimi državnimi predpisi. Za odločanje o gradbenem dovoljenju torej ni mogoče trditi, da je po naravi lokalna zadeva. V številnih državah sta oba postopka poenotena. Pri nas se enoten postopek v skladu z novelo ZUN izvaja le v primeru gradnje avtocest.

Izdajanje gradbenih dovoljenj ni lokalna zadeva, saj pomeni izvrševanje državnih predpisov, ki določajo tehnične pogoje za gradnjo. Izdajanje lokacijskih dovoljenj za posege v prostor lokalne narave pa je lokalna javna zadeva, ki se nanaša pretežno na prebivalce občine. Pomeni izvajanje občinskih prostorskih izvedbenih aktov v posamičnih primerih. Državni prevzem te naloge torej pomeni poseg v samoupravno sfero občine. Takšen poseg pa je ustavno dopusten samo v primeru, da je zakonodajalec z njim želel zavarovati kakšno drugo ustavno vrednoto, da je bil poseg za doseg tega cilja nujen in da pomen varovane ustavne vrednote v tem primeru pretehta nad pomenom druge ustavno varovane vrednote - lokalne samouprave.

Ustavno varovana vrednota, ki jo je z opisanim posegom v lokalno samoupravo želel zavarovati zakonodajalec, je pravna varnost.

Oblastno odločanje občine o dovoljenosti posega v prostor pomeni poseganje v pravice in obveznosti posameznikov in pravnih oseb.

To odločanje se nanaša na uresničevanje lastninske pravice, ki je ustavna kategorija. Načela pravne države zahtevajo, da so v takšnih postopkih zagotovljeni zakonitost, enakost pred zakonom, učinkovito pravno sredstvo in sodni nadzor. Kadar gre za tako pomembne in občutljive posege v pravice posameznikov in pravnih oseb, so te zahteve še toliko višje. Država je v tako pomembnih upravnih postopkih dolžna zagotoviti visoko raven pravne varnosti.

Temelj pravne varnosti v upravnem postopku je načelo zakonitosti. Zakonitost obsega poleg materialne (vsebinske) tudi formalno (postopkovno) razsežnost: pri odločanju v upravnih stvareh mora občinski organ ravnati v skladu s predpisi o upravnem postopku. Uradne osebe, ki vodijo postopek in odločajo v upravnih stvareh, morajo imeti ustrezno izobrazbo in strokovno usposobljenost. S spoštovanjem vsebinske in postopkovne zakonitosti v vseh postopkih se zadosti tudi načelu enakosti pred zakonom. Standardi pravne varnosti morajo biti enaki na vsem območju države. ZPDF je temu kriteriju sledil v največji možni meri. S prenosom upravnih nalog na upravne enote je zagotovil, da te naloge izvršujejo kvalificirane osebe v teh organih, ki so jih izvrševale že prej. V primeru ponovnega prenosa teh pristojnosti na občine bi bila kadrovska opremljenost zagotovljena le za občine na sedežih starih občin oz. novih upravnih enot. Ostale občine (v Sloveniji je bilo ustanovljeno 49 občin, ki imajo manj kot 5.000 prebivalcev, od tega 18 takšnih, ki imajo celo manj kot 3.000 prebivalcev - vir: Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, str. 238) bi morale zaposliti nove kadre za to področje, to pa bi povzročilo začasno nestabilnost in porast uprave. Rešitev te težave bi lahko prinesla skupna uprava, ki jo za manjše občine predvideva (kot fakultativno obliko povezovanja) ZLS v četrtem odstavku 49. člena. Vendar je ta določba v bistvu neizvedljiva, saj ne ureja statusa in drugih vprašanj skupne uprave.

Zagotovitev ustreznega pravnega sredstva terja tudi ureditev učinkovitega nadzora nad zakonitostjo posamičnih aktov, ki jih v okviru izvirne pristojnosti izdaja občina. Po naši ureditvi upravnega postopka tega nadzora ne morejo izvajati državni organi. Čeprav ZUpr določa v 57. členu, da ministrstva nadzorujejo zakonitost posamičnih pravnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz izvirne pristojnosti, Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 47/86, - preč.bes.- v nadaljevanju: ZUP), ne omogoča uresničevanja tega nadzora. Redno pravno sredstvo v upravnem postopku (pritožba) se izčrpa na ravni občine (drugi odstavek 67. člena ZLS). O obnovi postopka odloča organ, ki je izdal odločbo, s katero je bil postopek končan. Zahteva za varstvo zakonitosti ne pride v poštev, saj jo zakon predvideva le v zadevah, kjer ni dopusten upravni spor. Za odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici pa je pristojen organ druge stopnje. Le če tega organa ni (v primeru zadev iz izvirne občinske pristojnosti je ta organ župan), o tem pravnem sredstvu odloča organ, ki je po zakonu pooblaščen za nadzorstvo nad organom, ki je izdal odločbo. Poleg tega razveljavitve po nadzorstveni pravici ne more zahtevati stranka. V ZUP ni pravne podlage za izvajanje nadzora nad zakonitostjo upravnih aktov, ki jih izdajajo občine v okviru izvirne pristojnosti. Nadzor nad dokončnimi posamičnimi akti, izdanimi v zadevah iz izvirne pristojnosti občine, je torej zagotovljen le v upravnem sporu. Državna uprava nima neposredne nadzorstvene pravice nad posamičnimi akti iz izvirne pristojnosti občine. Stranka nima možnosti, da bi zahtevala od organa državne uprave, da preveri zakonitost odločbe.

Ustavno dopustni cilj (zagotovitev pravne varnosti) in nujnost posega sta torej podana. Za odločitev o ustavnosti tega posega je odločilno tehtanje obeh ustavnih vrednot - pravne varnosti, ki izhaja iz načela, da je Slovenija pravna država (2. člen Ustave), in lokalne samouprave (9. člen Ustave). Pri tem tehtanju je potrebno najprej oceniti, kako globok je v konkretnem primeru poseg v lokalno samoupravo.

Pri spornih nalogah upravnega odločanja na področju urejanja prostora ni diskrecijske pravice, temveč gre za odločanje, ki je vezano na določbe predpisov (zlasti zakona in prostorskih izvedbenih aktov). Gre torej zgolj za izvrševanje občinskih odločitev, sprejetih v okviru izvirne pristojnosti občine.

Takšna zakonska rešitev ne posega bistveno v samoupravno sfero občin. Kljub temu, da upravne enote izdajajo lokacijska in gradbena dovoljenja, občini še vedno ostaja pristojnost razpolaganja s prostorom (prostorskega planiranja in izdajanja prostorskih izvedbenih aktov). Občina lahko v upravnih

postopkih na področju urejanja prostora tudi sodeluje kot stranka, saj se ti postopki dotikajo njenih pravic. Zoper odločbo upravne enote se lahko v skladu s 93. členom ZLS tudi pritoži.

Državni poseg v pristojnosti občin na področju urejanja prostora torej ni težak, saj občina ohranja pristojnosti na področju odločanja o rabi prostora. Ker po drugi strani obstajajo pomembni ustavnopravni razlogi za prevzem nalog upravnega odločanja na tem področju (zagotovitev enakih standardov pravne varnosti na območju vse države), ta prevzem ni ustavno nedopusten. Kot dodatni (manj pomemben) razlog dopustnosti tega prevzema je mogoče dodati še dejstvo, da je odločanje o izdaji gradbenega dovoljenja, ki je državna zadeva, iz razlogov racionalnosti praktično neločljivo povezano z odločanjem o lokacijskem dovoljenju, da bi torej organizacijsko ločevanje teh dveh postopkov močno negativno vplivalo na ekonomičnost, smotrnost in hitrost upravnih postopkov, s tem pa posredno tudi na pravice strank.

Izdelava lokacijske dokumentacije, ki podrobneje opredeli pogoje za poseg v prostor na območjih, urejenih s prostorskimi ureditvenimi pogoji, pa ni del upravnega postopka, zato zanjo navedeni argumenti ne veljajo. Državni prevzem te naloge (ki se v praksi tudi ni dosledno izvedel) je vsekakor v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave, zato je bilo potrebno točko VI/1 člena 3 ZPDF razveljaviti, kolikor se nanaša na prevzem te upravne naloge.

X.) Točka VI/5 člena 3 ZPDF (Zakon o razlastitvi in prisilnem prenosu nepremičnin v družbeni lasti - v nadaljevanju: ZRPPN)

Razlastitveni postopek po ZRPPN temelji na ugotovitvi javne koristi. Le-ta je lahko razvidna iz prostorskih izvedbenih aktov. Če javna korist ni ugotovljena na ta način, odloča o ugotovitvi javne koristi po določbi ZRPPN občinska skupščina v upravnem postopku. Po ugotovljeni javni koristi pa se tudi o sami razlastitvi odloča v upravnem postopku.

Ker gre za poseg v lastninsko pravico, ki je zajamčena z Ustavo, mora država v razlastitvenih postopkih zagotoviti enake standarde pravne varnosti za vsakogar. Po naravi stvari razlastitev, kadar se izvede z namenom zadovoljitve javne koristi v lokalni skupnosti, pomeni izvedbo odločitve občine na področju urejanja prostora. Vendar pa gre za področje, ki je posebej občutljivo z vidika varstva človekovih pravic (lastninska pravica). Potrebno je tehtati na eni strani lokalno naravo zadeve in na drugi strani načelo pravne varnosti, ki izhaja iz 2. člena Ustave. Odločba, s katero se ugodi zahtevi oziroma zavrne zahteva za razlastitev, temelji na zakonu in prostorskem izvedbenem aktu oziroma aktu o ugotovitvi javne koristi. Pooblastila za prosti preudarek upravni organ nima.

Državni prevzem te upravne naloge torej ne pomeni bistvenega posega v ustavno varovano jedro lokalne samouprave. Po drugi strani pa je glede postopkov v razlastitvenih zadevah bistvenega pomena zahteva, da se zagotovi pravna varnost strankam v postopku. Glede na to prenos pristojnosti za odločanje o razlastitvi na državo ne pomeni ustavno nedopustnega posega v lokalno samoupravo, in to iz smiselno enakih razlogov, kot veljajo za odločanje o lokacijskih dovoljenjih. Občina lahko v razlastitvenem postopku nastopa kot stranka, v kolikor so lahko v tem postopku prizadete njene pravice. Zoper odločbo se lahko tudi pritoži.

Ni pa točka VI/5 člena 3 ZPDF v skladu z Ustavo, kolikor se nanaša na postopek ugotavljanja javne koristi. Ta postopek namreč predstavlja odločitev občine o rabi prostora, kar sodi v njeno izvirno pristojnost. Pravna varnost stranke je zagotovljena z določbo, da se lahko odločba o razlastitvi izvrši šele potem, ko odločba o ugotovitvi javne koristi postane pravnomočna (četrti odstavek 17. člena ZRPPN). Državni prevzem te pristojnosti ni samo v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave; nedopusten je tudi z vidika načel pravne države (predvsem načela zakonitosti delovanja državne uprave iz 120. člena Ustave), saj ta načela ne dopuščajo, da bi o obstoju javne koristi za razlastitev originarno odločal organ dekoncentrirane državne uprave oz. njegova uradna oseba. To točko ZPDF je potrebno razveljaviti, kolikor se nanaša na upravno nalogo ugotavljanja javne koristi (prvi odstavek 17. člena ZRPPN).

Ker je v tej zadevi odločalo samo o ustavnosti državnega prevzema upravnih nalog iz ZRPPN, Ustavno sodišče ni ocenjevalo skladnosti določb tega zakona z Ustavo (zlasti z določbama 33. in 69. člena). Pojem "splošni interes", o katerem govori ZRPPN, je v besedilu izreka in obrazložitve te

odločbe nadomestilo s pojmom "javna korist", ki ga kot pogoj dopustnosti razlastitve uporablja Ustava. S tem pa se še ni opredelilo o skladnosti določb samega ZRPPN z Ustavo.

XI.) Točka VI/7 člena 3 ZPDF in Stanovanjski zakon Po navedbah MOL bi morale biti iz prevzema izvzete naslednje pristojnosti:

- odločanje v dvomu, ali gre za stanovanje po Stanovanjskem zakonu (3. člen),
- vodenje registra stanovanj za območje občine (10. člen),
- vodenje registra pogodb o upravljanju stanovanj in vodenje registra upravnikov (27. in 28. člen),
- preverjanje zakonitosti pogodb o najemu stanovanja (41. člen),
- soglasje za pridobitev dovoljenja za opravljanje dovoljene dejavnosti v stanovanju (50. člen),
- preverjanje višine najemnine in zavzetje stališča o tem, ali je najemnina oderuška (66. člen).

Ustavno sodišče je po koneksiteti razširilo postopek za oceno ustavnosti na 9. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona, saj je s to določbo na novo določen obseg pristojnosti, ki jih prevzame država (upravne enote). Ta zakon je po načelih "lex posterior derogat legi priori" in "lex specialis derogat legi generali" na področju, ki ga ureja, razveljavil določbe ZPDF. Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona je vse naloge, ki jih Mestna občina Ljubljana navaja kot sporne, z izjemo naloge iz 66. člena Stanovanjskega zakona, določil kot državno pristojnost.

Sporne upravne naloge pomenijo izvrševanje Stanovanjskega zakona (ne pa občinskih predpisov) in po svoji naravi niso lokalne zadeve, ki bi sodile v izvirno pristojnost občine, zato državni prevzem teh nalog ni v neskladju s 140. členom Ustave.

Področje stanovanjskih razmerij pa je gotovo posebnega pomena za razvoj mest. Mestne občine so tudi po svojih kapacitetah sposobne opravljati te naloge. Glede na določbo 141. člena Ustave bi morale te zadeve soditi v izvirno pristojnost mestne občine. Poudariti je potrebno, da (razen pri nalogi iz 3. člena) ne gre za naloge upravnega odločanja, temveč za materialna dejanja, ki omogočajo mestni občini izvajanje nalog na področju stanovanjskega gospodarstva.

Zato je bilo potrebno razveljaviti 9. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona, kot tudi točko VI/7 ZPDF, kolikor se nanaša na mestne občine in (kumulativno) kolikor ureja prevzem upravnih nalog iz drugega odstavka 3. člena, četrtega odstavka 10. člena, tretjega odstavka 27. člena, prvega odstavka 28. člena, tretjega odstavka 41. člena in drugega odstavka 50. člena.

XII.) Točka IV/1 člena 3 ZPDF (Zakon o naravni in kulturni dediščini, Uradni list SRS, št. 1/81, 42/86, Uradni list RS, št. 8/90 in 26/92 - v nadaljevanju: ZNKD)

Upravne naloge v zvezi z razglašanjem zgodovinskih spomenikov in naravnih znamenitosti (18., 26. in 29. člen ZNKD) so ostale v pristojnosti občin (3. člen ZPDF, točka IV/1). Mestna občina Ljubljana navaja naslednje sporne naloge, ki naj bi sodile v izvirno pristojnost mestnih občin:

- zagotovitev izvedbe del vzdrževanja na spomeniku ali znamenitosti, če za to ne poskrbi imetnik (37. člen),
- prepoved določenega načina ali namena rabe spomenika ali znamenitosti (38. člen),
- ugotavljanje splošnega interesa za razlastitev (45. člen),
- odločanje o razlastitvi (47. člen),
- odločanje o prenosu pravice upravljanja na premožnem spomeniku ali znamenitosti (48. člen) in

- določitev strokovne organizacije, ki bo skrbela za premični spomenik ali znamenitost, ki je začasno brez imetnika (50. člen).

V ZNKD niso razmejeni kulturni oziroma zgodovinski spomeniki (v nadaljevanju: spomeniki) ter naravne znamenitosti (v nadaljevanju: znamenitosti) lokalnega in širšega pomena. V skladu s tem zakonom so nepremičnine razglašale za spomenike oziroma znamenitosti občinske skupščine z akti, v katerih je bil določen tudi varstveni režim (18. in 19. člen ZNKD). V državni pristojnosti je bilo razglašanje spomenikov in znamenitosti le tedaj, ko je šlo za narodni ali regionalni park, za ogrožene živalske in rastlinske vrste ali za drug spomenik oziroma znamenitost velikega ali izjemnega pomena za Slovenijo (21. člen ZNKD). Premične spomenike so z akti s smiselno enako vsebino razglašali občinski upravni organi (26. člen). Ti so izdajali tudi akte o začasni razglasitvi za spomenik ali znamenitost (28. člen).

ZPDF je v točki IV/1 člena 3 iz prevzema upravnih nalog, ki so jih opravljali občinski organi, izvzel naloge iz 18., 26. in 29. člena ZNKD, torej razglašanje spomenikov in znamenitosti.

Sporne upravne naloge, ki jih navaja Mestna občina Ljubljana, pomenijo izvrševanje varstvenega režima spomenikov in znamenitosti - tako tistih, ki so lokalnega pomena, kot tudi tistih, ki so širšega pomena. Ker na podlagi ZNKD ni mogoče razmejiti prvih in drugih, Ustavno sodišče z razveljavitvijo točke IV/1 člena 3 ZPDF ne bi moglo vzpostaviti z Ustavo skladnega stanja, saj bi se v pristojnost občine vrnile tudi upravne naloge, ki se nanašajo na spomenike in znamenitosti širšega pomena. Z Ustavo neskladno razmejitev pristojnosti je na tem področju mogoče razmejiti le v novem področnem zakonu. Zakonodajalec bo moral pri sprejemanju tega zakona upoštevati ustavno določbo o pristojnosti občin in na tej podlagi razmejiti spomenike in znamenitosti lokalnega pomena od tistih, ki so širšega pomena."

XIII.) Točka III/1 člena 3 ZPDF (Zakon o kmetijskih zemljiščih)

Mestna občina Ptuj navaja kot sporne naloge v zvezi z rabo kmetijskih zemljišč. Ustava določa v drugem odstavku 71. člena, da zakon določa posebno varstvo kmetijskih zemljišč. Upravne naloge, ki se nanašajo na promet s kmetijskimi zemljišči in druge ukrepe za posebno varstvo kmetijskih zemljišč, pomenijo izvrševanje zakona in niso lokalne javne zadeve v smislu prvega odstavka 140. člena Ustave.

XIV.) Zakon o prevozih v cestnem prometu

Tega zakona ZPDF ne navaja, zato je v tem delu zahteva Mestne občine Ljubljana neutemeljena.

22. Ustavno sodišče je sklenilo, da začne razveljavitev posameznih določb ZPDF in Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona učinkovati tri mesece po objavi te odločbe v Uradnem listu RS. Odložni rok bo omogočil postopen prenos upravnih nalog na občinske organe, zlasti pa prevzem spidov in kadrovske spremembe, če bodo te potrebne.

B. -V.

23. Ustava določa v drugem odstavku 141. člena, da mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Ta ustavna določba zavezuje zakonodajalca, da določi posebne pristojnosti mestnih občin izven kroga "lokalnih zadev, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine" (prvi odstavek 140. člena Ustave). Po veljavnem pravu pa imajo z redkimi izjemami na posameznih področjih (npr. Zakon o varstvu okolja, Uradni list RS, št. 32/93) mestne občine enak izvorni delokrog kot ostale občine. Po preteku več kot leta in pol po ustanovitvi novih občin torej ustavna določba o posebnih pristojnostih mestnih občin še ni bila uresničena. Določitev posebnih pristojnosti mestnih občin se ne nanaša zgolj na upravne naloge, vendar tudi slednje lahko spadajo v krog nalog iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Določitev obsega nalog iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest, je naloga zakonodajalca. Z razveljavitvijo posameznih točk ZPDF Ustavno sodišče ne bi pripomoglo k uresničitvi določbe drugega odstavka 141. člena Ustave. Zato se je Ustavno sodišče odločilo, da ugotovi neskladnost ZPDF z Ustavo, ker ne upošteva posebnega statusa mestnih občin, in da naloži Državnemu zboru odpravo te neustavnosti. Le v enem primeru (področje Stanovanjskega zakona) se je odločilo za razveljavitev točke ZPDF, kolikor se nanaša na mestne občine, saj je ocenilo, da gre očitno za naloge, ki so posebej pomembne za razvoj mest.

Ob tem pa Ustavno sodišče opozarja, da določba drugega odstavka 141. člena Ustave ne more biti uresničena zgolj z vrnitvijo določenih z ZPDF prevzetih upravnih nalog mestnim občinam.

Zagotovitev ustavno določenega posebnega statusa mestnih občin terja poglobljeno analizo normativnih, upravnih in drugih pristojnosti na vseh področjih.

C.

24. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21., 30., 43. in 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambrek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Prvo, tretjo, peto, šesto, osmo in deveto točko izreka je sprejelo soglasno. Drugo točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jerovšek in Ude. Četrto točko je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Šturm. Sedmo točko je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jambrek in Jerovšek. Odklonilno ločeno mnenje so napovedali sodniki Jambrek, Jerovšek in Ude, pritrdilno ločeno mnenje pa sodnik Šturm.

Predsednik
dr. Tone Jerovšek