



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Delno pritrdilno in delno odklonilno mnenje
sodnika dr. Jambreka

Glsoval sem za odločbo Ustavnega sodišča, da sta 1. in 2. člen Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (v nadaljevanju: Zakon) v neskladju z ustavo. V celoti se strinjam tudi z razlogi, s katerimi je sodišče argumentiralo to odločitev. Tej argumentaciji želim dodati še nekaj razlogov oziroma mnenj. Vendar pa se mi zdi rok, ki ga je določilo Ustavno sodišče za odpravo ugotovljenih protiustavnosti zakonskih določb predolg in sem zato glasoval proti 2. točki izreka odločbe.

I.

1. Odločba se na več mestih sklicuje na ustavno zasnovo občine, ki jo je Ustavno sodišče že opredelilo (Glej odločbo U-I- 90/94.). Poudarjam, da je prav Ustavno sodišče pristojno in dolžno ob obravnavanju konkretnih ustavnih sporov izdelati na podlagi formalne ustave, to je veljavnega ustavnega besedila, določnejša, konkretnejša in za obravnavani primer uporabna merila, s katerimi dodatno osvetli besedilo Ustave. Ustavno sodišče je za potrebe te odločbe povsem ustrezno uporabilo svoje lastno sodno pravo. Vendar pa menim, da bi že podano opredelitev ustavne zasnove občine lahko razvilo še korak dalje v spodaj nakazani smeri, ki sledi nemškimi (in še posebej bavarskim) strokovnim razlagam koncepta lokalne samouprave:

Občina praviloma sovпада s krajevno povezanostjo prebivalcev določenega območja. Označuje jo prostorska in socialna bližina občanov in predstavlja splet družbenih odnosov, ki jih pogojuje prebivanje na krajevno razmejenem območju. Skupno življenje se odvija preko številnih in različnih gospodarskih, socialnih in kulturnih vezi, ki omogočajo zadovoljevanje pomembnega dela potreb in interesov prebivalcev lokalne skupnosti.

Ko oseba zori in odrašča, razvija v lokalni skupnosti oziroma v občini tudi vedno več socialnih vzajemnosti, ki presegajo najožji krog družine. Zato predstavlja občina tudi v sodobni družbi najpomembnejšo socialno povezavo med osebo in njeno družino na eni strani ter širšimi skupnostmi ter državo na drugi. Območje občine praviloma sovпада z živlensko povezanostjo zaposlitve, stanovanja in prostega časa, ki jo pogojuje krog dejavnosti med normalnim delovnim dnevom.

Ustavna zasnova samoupravne občine navezuje na zgoraj opredeljeni pojem lokalne skupnosti oziroma občine kot naravne, zgodovinske, geografske in socialne skupnosti. V razmerju do države pa opredeljuje občino njena izvirna pristojnost urejati v skladu z zakoni vse specifično lokalne zadeve. Občina in lokalna samouprava sta temelja državne ureditve, v kateri poteka demokratični proces od spodaj navzgor.

2. Območja večine mestnih občin, pa tudi nekaterih drugih občin, kakor jih določa 3. člen Zakona, v določenih pogledih nasprotujejo tudi ustavnemu načelu Republike Slovenije kot socialne države (2. člen Ustave). To načelo med drugim pobilže opredeljuje (čeprav se nanj izrecno ne sklicuje) tudi Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Ur. list RS, št. 48/90 in 12/92) ter Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1994-1996 (Ur. list RS, št. 13/94).

Oba predpisa določata, da Republika Slovenija posebej skrbi za razvoj geografsko zaokroženih območij, ki v razvoju znatno zaostajajo in so demografsko ogrožena. Za taka območja se štejejo širša strnjena območja, ne glede na meje bivših občin.

Zakon določa tudi, da razvoj demografsko ogroženih območij temelji predvsem na prizadevanjih prebivalstva in gospodarstva na teh območjih, država pa pri njegovem razvoju sodeluje tako, da mu pomaga z različnimi ukrepi (s sofinanciranjem programov, z olajšavami, s spodbudami, idr.); 6. člen

Zakona). Iz navedene uredbe pa je razvidno, da se taka območja nahajajo tudi znotraj območij sedanjih mestnih občin (med drugimi Kopra, Kranja in Maribora).

Ustavno sodišče je pravilno odločilo, da so sedaj določena območja mestnih občin v nasprotju z ustavno zasnovano mestne občine (141. člen Ustave), ki se ustanovi na območju mesta. V neskladju je tudi z opredelitvijo mestne občine, kakršno podaja sistemski zakon o lokalni samopravi. Vključevanje širšega okolja centralnega mesta v mestno občino, okolja torej, ki vključuje tudi druge, bodisi urbane, bodisi ruralne lokalne skupnosti, bo še izraziteje kot do sedaj zaviralo enakomeren razvoj območij znotraj (pre)velike mestne ali "navadne" občine. Zakaj? Zakon o demografsko ogroženih območjih temeljni na dveh načelih, ki sta glede na temeljno ustavno določbo o socialni državi (na katero se zakon, ponavljam, izrecno ne sklicuje) izvedbene narave: prvič, na načelu lokalne samouprave ogroženega območja, ki je predvsem samo odgovorno za svoj razvoj, na temelju prizadevanj lastnega prebivalstva in gospodarstva. In drugič, na načelu nacionalne solidarnosti, ki ga zagotavlja država s svojimi ukrepi.

Obstoj prevelike mestne ali prevelike (seveda glede na ustavno zasnovano lokalne samouprave) "navadne" občine, v katero so vključena tudi razvojno ogrožena območja, je v sistemskem nasprotju z zakonito strategijo razvoja teh območij, ker, prvič, omejuje ali celo preprečuje njihovo samoupravno participacijo, in drugič, ker določa tako občino kot posrednika med nacionalno solidarnostjo in ogroženimi območji. Centralizacija odločanja v okviru take občine bi še nadalje prispevala k zaostajanju razvojno ogroženih območij.

Po novem sistemu financiranja občin bo država v odločilni meri prispevala za delovanje osnovnih javnih služb tistih občin, ki ne bodo same sposobne dosegati ustreznega nacionalnega standarda. Tudi v tem pogledu bo torej načelo nacionalne solidarnosti izravnalo razvojne neenakosti med občinami. Zato bodo razvojno ogrožena območja, vključena v urbani sistem (pre)velike občine (take torej, ki vključuje več lokalnih skupnosti, od katerih bi vsaka lahko tvorila socialni substrat samostojne občine), prikrajšana za dopolnilna državna sredstva za financiranje lokalnih javnih potreb. Razvojno povprečje vse mestne občine bo namreč presevalo raven ogroženega območja.

II.

V celoti se strinjam z rezultatom tehtanja ustavnih vrednot, do kakršnega je prišlo Ustavno sodišče, ko se ni odločilo za razveljavitev spornih zakonskih določb, in s tem za odložitev uvedbe pristne lokalne samouprave (čeprav z resnimi pomanjkljivostmi), ampak je "le" ugotovilo, da so te določbe v nasprotju z ustavo. Vendar pa je odločitev o njihovi protiuustavnosti tako decidirana in temeljito argumentirana, da odprava ugotovljene protiuustavnosti terja urgentno obravnavo. K temu me navaja tudi v tem ločenem mnenju navedeni argument protiuustavnosti glede na načelo socialne države in še posebej možnega nadaljnjega zaostajanja razvojno ogroženih območij znotraj sedaj protiuustavno ustanovljenih prevelikih občin.

Zato menim, da bi sodišče moralo izrecno pozvati zakonodajalca, da ugotovljene protiuustavnosti odpravi čim prej, urgentno in prioritarno, ali podrejeno najkasneje v roku dveh let po objavi odločbe Ustavnega sodišča.

Sodnik
dr. Peter Jambrek