



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Odklonilno ločeno mnenje sodnika mag. Krivica

I.

1. Ustavno sodišče je bilo v tem primeru (zlasti glede na svoje prejšnje odločbe v zvezi z uvajanjem lokalne samouprave) pred zelo težko nalogo. Reševati je moralo dva zapletena sklopa vprašanj: ali je teritorialno oblikovanje novih občin z 2. in 3. členom ZUO skladno z Ustavo - in če ni, ali neustavne določbe razveljaviti (z rokom ali brez njega) ali le ugotoviti njihovo neustavnost in določiti rok za odpravo ugotovljenih neustavnosti.

2. Glede prvega sklopa vprašanj se s sprejeto odločitvijo žal ne morem strinjati zlasti glede mestnih občin in to iz dveh razlogov:

a) kjer so zakonski pogoji za ustanovitev mestne občine dovolj jasni (čl. 16/4 in čl. 16.a ZLS), se že iz podatkov v tem postopku vidi, da nekaterih od njih ZUODNO sploh ni upošteval, za nekatere od njih pa se v zakonodajnem postopku niti ni ugotavljalo, ali so sploh podani ali niso - kar se mi zdi z ustavnopravnega gledišča nesprejemljivo¹;

b) kjer pa je tudi spremenjena zakonodaja še vedno do te mere nejasna, da ne omogoča ne zakonodajalcu nearbitrnega odločanja ne Ustavnemu sodišču sojenja v sporih, ki so že in ki še bodo na tako nejasni zakonski podlagi nujno nastajali, namreč pri definiciji pojma mestne občine v novem drugem odstavku 16. člena ZLS (čl. 16/2) - bi bilo po mojem mnenju treba to nejasno določbo ZLS razveljaviti in potem posledično tudi celoten tretji (in nato posledično še drugi) člen ZUODNO. (Podrobneje - pod II.)

Glede navadnih (ne mestnih) občin se z argumentacijo odločbe sicer pretežno strinjam² - razen seveda v tisti (bistveni) točki, v kateri sem že v prejšnjem ustavnem sporu o občinah glasoval drugače od drugih in v kateri gre za to, da (po mojem mnenju) tretji odstavek 139. člena Ustave ne dopušča ustanovitve občine na območju, na katerem (izvzemši morebitne manjše popravke meja) ni bil izveden referendum. Na izid referendumu sicer Državni zbor tudi po mojem mnenju ni absolutno vezan (lahko odloči tudi drugače, če ima za to dovolj utemeljene razloge - a le pod tem pogojem, katerega obstoj bi bilo v primeru spora treba preveriti), vendar pa na nekem povsem drugačnem območju ne sme ustanoviti občine, če prebivalcev pred tem na referendumu ni vprašal za mnenje o nameravani ustanovitvi občine prav na tem območju (Ustava zahteva "ugotovitev volje prebivalstva na določenem območju" in ne na kateremkoli, poljubnem območju)³. Neustavnost ustanovitve večine navadnih občin vidim torej tudi v tem.

Delno protiustaven pa je po mojem mnenju - kljub svoji načelni sprejemljivosti - tudi novi (z zadnjimi spremembami ZLS uvedeni) mehanizem oziroma instrumentarij za nadaljnje spreminjanje območij občin in sicer v tistih delih 14. in 15. člena ZLS, ki so do te mere nejasni oziroma protislovni, da zaradi tega lahko pride do težko rešljivih ali celo nerešljivih sporov.

Razveljaviti (ali vsaj razglasiti za neustavne) bi bilo torej treba tudi na to nanašajoče se določbe 14. in 15. člena ZLS (o tem podrobneje pod IV.).

3. Glede drugega sklopa vprašanj sem bil tudi sam v dilemi, katera od obeh možnih rešitev bi (začasno) povzročila manj protiustavno stanje in bi bila torej bolj sprejemljiva.

Radikalnejša rešitev, torej razveljavitev, ki sem ji vseskozi dajal prednost in za katero sem tudi na koncu glasoval, bi sicer prav tako povzročila neustavno stanje: s 1.1.1995 še ne bi bile ustanovljene nove, z Ustavo skladne občine in Državni zbor bi se moral odločiti, ali jih bo ustanovil hitro (v nekaj mesecih - z neko provizorično ureditvijo stanja do takrat) ali kasneje (z volitvami novih občinskih svetov v okviru starih občin, morda s kakšno specifično rešitvijo za Ljubljano - ob dodatni dilemi: ali z ustavnim ali z navadnim zakonom) - toda stanje bi bilo vendarle "čistejše" in nova lokalna samouprava

ne bi (kasneje) startala s toliko nejasnostmi in hipotekami kot sedaj. Če bi tako odločbo izdali takoj, ko je bil tak predlog podan, torej konec oktobra ali vsaj v začetku novembra, tudi ne bi šle v nič energije in stroški, vrženi v predvolilno kampanjo - česar pa ob dejanskem izidu odločbe 15.11.1994 ne bi bilo več mogoče preprečiti. Toda tudi ta škoda, čeprav nedvomno velika, bi bila po mojem mnenju še vedno manjša od dolgoročne škode, ki jo utegne utrpeti lokalna samouprava - konkretno in tudi na simbolni ravni, torej pri zaupanju ljudi vanjo kot ustavno vrednoto - zaradi vseh nejasnosti in hipotek, pod katerimi je sedaj prisiljena startati. Taka utegne biti Sloveniji še precej manj v čast kot to, da bi spremenila ustavni zakon za izvedbo ustave in prave lokalne samouprave še ne bi uvedla s 1.1.1995, ampak malo kasneje (a solidneje). Evropa dobro ve, da se take reforme delajo pet ali deset let in da tako na hitro pač ne gre. Sprejeti odločitvi, da se le ugotovi neskladnost izpodbijanega zakona z Ustavo, ne da bi ga razveljavili, sem torej nasprotoval, ker utegne po mojem mnenju povzročiti še bolj neustavno stanje kot bi ga povzročila razveljavitev. Nasprotoval sem ji zlasti iz naslednjih razlogov:

a) Zaživele bodo mnoge neustavno oblikovane občine - nekatere le glede na neugotovljeno ali brez utemeljenih razlogov nespoštovano voljo prebivalstva, druge pa celo v nasprotju z ustavnimi in zakonskimi pogoji oziroma brez izpolnjevanja minimalnih pogojev, ki naj bi občini omogočali učinkovito izpolnjevanje njene vloge. Prvo in drugo bo takim občinam zelo oteževalo ali celo preprečevalo, da bi uspešno zaživele. V danem triinpolletnem roku bo nekatere od teh protiuštavnosti sicer možno odpraviti (vseh najbrž ne) - toda kakšen smisel ima leto, dve ali tri vzdrževati pri življenju življenja v ustavnem smislu nesposobno ali od prebivalcev nezaželeno, morda celo bojkotirano občino? Bo to bolj koristilo utrditvi lokalne samouprave kot ustavne vrednote kakor če bi jo uvedli sicer morda dve leti kasneje, a na solidnejših temeljih in z večjim soglasjem prebivalstva?

b) In kar je še huje, zadelo pa bo prav vse občine - predvsem normativni in finančni pogoji za normalen start lokalne samouprave žal sploh niso zagotovljeni, čeprav bi morali biti zagotovljeni in ljudem znani že v času, ko so se na referendumih odločali za take ali drugačne občine. Pa še sedaj niso. Poleg nejasnosti glede financiranja in glede delitve premoženja dosedanjih občin mislim zlasti tudi na povsem nejasen in neopredeljen krog pristojnosti teh bodočih občin⁴, navadnih - in mestnih še posebej. Ta krog naj bi se začel jasni - in širiti (praktično morda skoraj od nič)⁵ - šele postopno, s sprejemanjem t.i. področne zakonodaje. Nove občine naj bi torej sprejemale svoje statute, urejale svojo organizacijo, personal, davčne in druge predpise itd. - ne da bi sploh jasno vedele, o čem bodo odločale in za kaj bodo skrbele, koliko jih bo to stalo, koliko ljudi in organov bodo za to potrebovale itd. itd.? Pa tudi, če bi bila ta področna zakonodaja sprejeta hitro po 1.1.1995, opozarjam še posebej na izredno težko ustavnopravno vprašanje v zvezi z določbo drugega odstavka 140. člena Ustave, po kateri lahko država na občino prenese "opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti" le z njenim soglasjem in z zagotovitvijo (dodatnih) sredstev. Če bo 101. člen ZUpr obveljal, potem bodo vse prej navedene upravne naloge bivših občin obveljale kot državne naloge in jih bo možno prenašati nazaj na občine samo po zahtevnem mehanizmu 140. člena Ustave (s soglasjem vsake občine in z dodatnim denarjem). Če ne bo obveljal in bo spoznan za protiuštavnega, pa bo nastala pravna praznina in nejasnost, čigave so posamezne upravne naloge - z vsemi spori, ki bodo iz tega vznikali, in z vsem poraznim učinkom za pravno varnost, dokler ti spori ne bodo rešeni. Je takojšnja uvedba lokalne samouprave s 1.1.1995 - in to celo v teritorialno neustavnih občinah - res vredna tolikšnega tveganja? In koliko bo taka lokalna samouprava za ljudi, ki jim je namenjena, res vredna? Forsirano ustanavljanje novih občin v takih okoliščinah bo po mojem mnenju lokalno samoupravo kot ustavno vrednoto prej razvrednotilo kot okrepilo.

c) Poleg lokalne samouprave utegne biti ob takem načinu in vsebini njene uvedbe v zavesti ljudi precej razvrednoten tudi demokratični institut referendum. Obrazložitev sicer na koncu četrtega odstavka pod B.II. govori o tem, da referendumski izid ne veže zakonodajalca absolutno oziroma brezpogojno, vendar žal ne pove dovolj jasno, kako pa ga vendarle veže. Po mojem mnenju je to indirektno sicer povedano v zadnjem odstavku pod B.II., vendar pa sta ta dva dela obrazložitve ne le premalo direktna, ampak žal tudi v nasprotju z argumentacijo tik pred njima, ki pa se konča s stavkom: "Zato je Ustava predvidela poizvedovalni referendum, končno določitev območja občine pa je prepustila zakonodajalcu." Če je referendum le poizvedovalne narave, potem sploh ne obvezuje - čeprav nadaljnja argumentacija navaja le, da ne obvezuje "absolutno oziroma brezpogojno".

Skratka, argumentacija je na tem mestu nekoliko nejasna oziroma celo protislovna in zato izpostavljena nevarnosti, da bo narobe razumljena (da referendumski izidi sploh niso obvezujoči - tako

napačno razumevanje se v javnih odmevih na odločbo že kaže oziroma celo izrazito prevladuje) - tudi zato govorim o nevarnosti razvrednotenja referendumov v zavesti ljudi. Predvsem pa je razvrednotenje pomena referendumov po mojem mnenju v tem, da je Ustavno sodišče že s prejšnjo odločbo "dovolilo" ustanovitev občin (in s sedanjo odločbo to "dovoljenje" potrdilo), ne da bi morali biti prebivalci na referendumu direktno vprašani, ali soglašajo z ustanovitvijo prav takšne občine, kakršna je bila potem ustanovljena.

č) Meje med občinami ponekod z zakonom niso ne določene ne določljive. Zakon v 2. in 3. členu našteva naselja, katerih območja spadajo v posamezno občino - kljub temu pa nekatera naselja uvršča deloma v eno in deloma v drugo občino, ne da bi povedal, kje gre meja. Še posebej sporno pa utegne biti vprašanje glede območja Rogle, ki je v zakonu navedena kot naselje v okviru občine Zreče, čeprav Rogla sploh ni naselje - kvečjemu "turistično naselje" brez stalnega prebivalstva (v odločbi na to vprašanje ni odgovora). Prvotno zakonsko besedilo ZLS je v četrtem odstavku 14. člena vsebovalo vsaj določbo, da je pri določanju območja občine praviloma treba upoštevati meje katastrskih občin in krajevnih skupnosti - z novelo ZLS pa je bila tudi ta določba črtana.

II.

(mestne občine)

A. Pogoji za ustanovitev mestne občine

1) Pogoji iz čl. 16/4 ZLS6

a) 20.000 prebivalcev

Po uradnih podatkih na str. 102 vladnega gradiva "Zakaj v nove občine" (cit. v op. 6) tega pogoja ne izpolnjujejo: Nova Gorica 14.462 (s Solkanom 17.866), Murska Sobota 13.854, Ptuj 11.317 in Slovenj Gradec 6.714 (med Ptujem in Slovenj Gradcem je na tej lestvici še 10 drugih mest, celo nad Ptujem pa Škofja Loka z 12.340 in še višje Jesenice 18.807 in Trbovlje 17.485 - ti podatki pa so iz gradiva Inštituta za geografijo, pridobljenega kot gradivo v tem postopku).

b) 15.000 delovnih mest

Tega pogoja ne izpolnjujejo (po istem viru) ista mesta: Nova Gorica 11.327, Murska Sobota 14.783, Ptuj 11.958 in Slovenj Gradec 5.945.

c) Polovica del. mest v terc. in kvart. dejavnostih Tega pogoja ne izpolnjuje (po istem viru) pet mest: Kranj 36%, Novo mesto 37%, Murska Sobota 36%, Velenje 27%, Ptuj 45% (za Slovenj Gradec ni podatka).

č) Središče gravitacijskega območja

Da je vsako mesto gotovo središče svojega gravitacijskega območja (kolikršno to območje pač že je), je seveda jasno in tega ni niti potrebno niti sploh mogoče posebej ugotavljati (če zakon tu razumemo dobesedno) - ali je ta pogoj izpolnjen, če ga razumemo po njegovem (verjetnem) pravem pomenu (ki ga zakonodajalec tudi ni ekspliciral), pa sploh nihče ni ugotavljal.

d) Skupaj

Prve tri navedene pogoje izpolnjujejo torej le štiri mesta od enajstih: Ljubljana, Maribor, Celje in Koper. Iz magnetograma se je Državnega zbora ob sprejemanju ZUODNO se vidi, da so nekateri poslanci (celo po večkrat) opozarjali prav na to, a brez uspeha. Glede tretjega od tu navedenih pogojev pa se iz magnetograma se je Državnega zbora ob sprejemanju novele ZLS vidi, da je bil takrat predlagan amandma, naj se ta pogoj ublaži od polovice na četrtino, ker ga sicer večina mest ne bo izpolnjevala, toda amandma ni bil sprejet.7 Vlada kot predlagatelj obeh zakonov je torej vztrajala pri vseh postavljenih pogojih (načelno ni hotela popuščati), večina poslancev jo je pri tem načelno podpirala - pri odločanju o konkretnih občinah pa teh kategorično postavljenih pogojev niso spoštovali.

Tako ravnanje je v pravni državi po mojem mnenju nesprejemljivo (glej tudi opombo 1). Zakon bi bilo že iz tega razloga treba razveljaviti, da bi zakonodajalec bodisi spremenil zakonske pogoje (recimo tako, da bi jih izpolnjevalo vsaj 8 ali 10 mest) bodisi ob nespremenjenih pogojih ustanovil le štiri mestne občine - sedaj pa bodo tudi vse druge, vključno s Slovenj Gradcem, pridobile razširjene pristojnosti mestnih občin, se za to ekipirale in jih začele uresničevati, nato pa bo, tudi če bodo pogoji ustrezno ublaženi, vsaj Slovenj Gradcu, morda pa še kateri drugi mestni občini, treba ta status (najkasneje po treh letih in pol) spet odvzeti. To gotovo ne bo prav smiselno in racionalno početje - kar še dodatno govori v prid (nesprejete) razveljavitve zakona.

2) Pogoji iz čl. 16.a ZLS

Tudi znanstveno-raziskovalne dejavnosti ter oddelkov visokih šol in fakultet⁸ nekatera od 11 mest očitno nimajo in morda tudi bolnišnice, telekomunikacijskega središča in specializiranega INDOK centra ne - toda izpolnjenosti teh (skupaj devetih) pogojev Državni zbor ob sprejemanju ZUODNO sploh ni ugotavljal.

Pri sprejemanju novele ZLS je že omenjeni poslanec Verzolac sicer (realistično) predlagal amandma, naj zadošča izpolnjevanje dveh tretjin teh pogojev, toda tudi ta amandma ni bil sprejet⁹ - ta celo ob izrecnem zatrdilu predstavnika Vlade, da so se "zavestno odločili za ostrejše pogoje". Sprejeto je bilo torej stališče Vlade, da je treba zahtevati striktno izpolnjevanje vseh devetih pogojev - preverili pa potem (ob sprejemanju ZUODNO) niso izpolnjenosti nobenega.

B. Definicija mestne občine (čl. 16/2 ZLS)

1) Splošno

Z novelo ZLS je bil v 16. člen vnesen nov drugi odstavek, ki se glasi: "Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva." Ta dopolnitev zakona je očitno imela namen rešiti prej nerešeno vprašanje, kolikšen del "obmestja" oziroma okolice mesta naj še zajamejo mestne občine. Potem ko je novi 15.a člen definiral pojem mesta in ko je dopolnitev četrtega odstavka 16. člena precizirala, kakšno mesto (pod katerimi pogoji) lahko postane jedro mestne občine¹⁰, bi bilo treba v tej določbi povedati samo še to, kar je bil sploh razlog za njen sprejem, torej to, kako daleč "zunaj mestnega obzidja" lahko mestna občina še seže. V strokovnih gradivih, ki so jih za vladno službo pripravili zlasti strokovnjaki z Inštituta za geografijo, so bili kriteriji za to razmejitev strokovno pripravljene, ni pa jasno, zakaj je Vlada te kriterije navedla le v obrazložitvi svojega amandmajskega predloga za dopolnitev 16. člena z novim drugim odstavkom (in še to ne vseh), samo zakonsko besedilo pa je predlagala točno tako, kot je bilo potem (praktično brez razprave) tudi sprejeto. Če bi to zakonsko besedilo te kriterije sicer vsebovalo, le na ne dovolj jasnem načinu, bi bilo s pomočjo obrazložitve morda možno priti do zadovoljive interpretacije teh nejasnosti in s tem sporno določbo šteti za vendarle skladno z Ustavo. Problem pa je v tem, da je zakonsko besedilo (iz neznanih in v postopku nepojasnjenih razlogov) povsem drugačno: od petih kriterijev iz obrazložitve delno (nejasno) omenja samo enega¹¹, poleg tega pa je namesto razjasnitve pojma mestne občine in njenih sestavin (mesta in obmestja oz. okolice) tudi te temeljne sestavine take definicije iz nerazumljivih in nepojasnjenih razlogov povsem zbrisala (zameglila) in jih med seboj povezala na način, ki je pri dobrednem branju sploh nerazumljiv (stavek je namreč slovnično napačno oblikovan), pri poskusu odprave slovničnih napak in smiselne interpretacije na tej podlagi pa se pokaže, da lahko na ta način pridemo do dveh med seboj bistveno različnih vsebin te določbe (ne da bi imeli zanesljivo oporo za izločitev ene od teh dveh možnih interpretacij), pri čemer pa ne ena ne druga nista niti v skladu z obrazložitvijo niti sami po sebi izvedljivi oziroma uporabni.

Shematično povedano: sporna nejasna določba (po interpretaciji s pravno dopustnimi sredstvi) lahko pomeni A ali B (obe varianti še z vrsto podvariant), obrazložitev pa zatrjuje, da določba pomeni C, torej nekaj povsem tretjega.

Nesporno pravilo za interpretacijo nejasnih zakonskih določb je, da ni mogoče z interpretacijo vnesti v določbo vsebine, ki je določba tudi pri najbolj ekstenzivni smiselni in jezikovni razlagi ne zajema -

namreč (objektivno) določba sama, kakor je v zakonu zapisana, ne subjektivni namen zakonodajalca, ki bralcu zakona iz teksta zakona ni razviden niti z interpretacijo dosegljiv.¹²

Ne le, da v zakonskem tekstu štirje od petih kriterijev iz obrazložitve niso niti nakazani, kaj šele omenjeni. Predvsem v zakonskem tekstu ni ključnih pojmov mesto in obmestje (okolica) niti nista ta dva pojma v njem zajeta morda s kakšnim sinonimom ali opisno, ampak je v tem delu zakonska formulacija tako "zavozlana" in nerazumljiva, da z nobeno interpretacijo teksta (ne: namenov zakonodajalca) ni mogoče ugotoviti niti tega, kje se v tej nejasni formulaciji neha opis mesta in začne opis obmestja (okolice), še manj pa, kar je še pomembnejše, kje se ta okolica kot možni del mestne občine neha.

2) Posamezni interpretacijski problemi

a) Pojem mesta

Pojmu mesta bi v tej določbi ustrezale besede "gosto in strnjeno naselje", čeprav ni jasno, zakaj zakon tu ni uporabil v isti noveli (hkrati) sprejete zakonske definicije mesta (urbano naselje z nad 3.000 prebivalci itd.). Kljub temu tu večjih problemov z interpretacijo še ni.

b) Pojem obmestja

Kljub pomembnosti tega pojma za definicijo mestne občine in kljub temu, da je v pripravah na zakon geografska stroka pripravila jasne elemente za pravno opredelitev tega pojma, ga v zakonu preprosto ni. Kvečjemu bi lahko rekli, da je "skrit" nekje v zapleteni, nejasni in slovnično napačno¹³ oblikovani besedni zvezi "... ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico".

Poleg interpretacijskih problemov, ki jih odpira konec te, slovnično napačno oblikovane besedne zveze (o tem glej spodaj v opombi 13), nejasnost njenega začetka prav tako odpira še dodatna vprašanja. Besedna zveza "več (strnjenih) naselij, povezanih v enot. prost. organizem" namreč spet lahko pomeni dvoje: ali t.i. somestje (Nova Gorica-Solkan, Radovljica-Lesce- Bled, Krško-Brežice, Domžale-Kamnik, Piran-Portorož-Lucija itd.), kjer imajo lahko celo vsa taka naselja mestni status - ali pa tudi tesnejšo povezanost (enega) mestnega naselja z njegovimi obmestnimi naselji. Tega drugega pomena te nejasne formulacije ni mogoče izključiti - to pa povzroča nadaljnjo nejasnost, v čem je potem razlika med temi obmestnimi naselji (prvo cono mestne okolice) in preostalo mestno okolico, pri čemer pa zakon ne govori o preostali mestni okolici, ampak le o mestni okolici nasploh. Ta razlika bi bila lahko kvečjemu v tem, da bi bila bližnja, bolj urbanizirana naselja povezana z mestom trdneje (v "enoten prostorski organizem"), preostala okolica pa rahleje (le z dnevno migracijo) - toda ob taki interpretaciji najbrž ne bi bilo več nobene osnove za trditev, da kopraska občina ne ustreza tako razumljenemu pojmu mestne občine in njenih sestavin. (Druga možna razlaga, po kateri naj bi bila vsa ta naselja povezana v enot. prost. organizem ne le med seboj, ampak tudi s preostalo mestno okolico¹⁴, bi ta problem sicer rešila, povzročila pa bi nove probleme - glej na ustreznem drugem mestu.)

c) Pojem mestne okolice

Izraz je v zakonskem tekstu sicer uporabljen, ni pa jasno (glej izvajanja pod b), ali zajema le območje, povezano v "enoten prostorski organizem" (brez zakonskih kriterijev za opredelitev tega pojma), ali pa tudi (ali samo?) širši pas okolice, ki jo z mestom (podvarianta: z mestom in obmestjem?) povezuje le dnevna migracija (spet brez kriterija v zakonu, kaj to je). 3) Dve možni jezikovni razlagi (odprava slovničnih napak) a) Razlaga A

"Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem, /vejica/ in mestna okolica¹⁵, ki jo (s tem naseljem ali naselji) povezuje dnevna migracija prebivalstva."

Tako napisano (oziroma prebrano) besedilo še vedno dopušča dve nadaljnji, že zgoraj obrazloženi razlagi mestne občine - "dvoconsko" (mesto + okolica) in "triconsko" (mesto + obmestna naselja + širša okolica). "Dvoconska" razlaga ne rešuje protislovja s tem, da je mesto eno naselje, ne pa več naselij - "triconska" pa bi poleg drugih, že omenjenih pripeljala do še enega nasprotja določbe z njeno uradno obrazložitvijo: obrazložitev je izrazito "dvoconska".

Na podlagi te prve variante branja sporne določbe torej zadeva ni rešljiva - določba je neuporabna, torej protiustavna.

Podvarianta A1

"Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem, z mestno okolico, ki jo (s tem naseljem ali naselji) povezuje dnevna migracija prebivalstva."

Pri tej varianti odprave slovničnih napak je bila poleg vstavitve vejice namesto diktije "in mestna okolica" uporabljena diktija "z mestno okolico". Uporabljen je bil torej le drug jezikovni izraz za isto vsebino ("mesto in okolica" pomeni isto kot "mesto z okolico").

Podvarianta A2

"Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in z mestno okolico, ki jo (s tem naseljem ali naselji) povezuje dnevna migracija prebivalstva."

Tu veznik "in" le nadomešča vejico iz prejšnjih dveh variant, vstavitev veznika "z" pa je nujna zato, ker je mestno naselje (ali več takih naselij skupaj) lahko povezanih le z okolico, ne v okolico (ta naselja so povezana s svojo okolico v mestno občino, ne "v mestno okolico" - slednje je največji nesmisel zakonske diktije, kakor je zapisana).

b) Razlaga B

"Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem /brez vejice in brez "in"16 / z mestno okolico, ki ga /namreč ta organizem/ povezuje dnevna migracija prebivalstva."

Prvi problem: Pojem "več naselij" pri tej razlagi vsekakor ne vključuje niti dela mestne okolice (okolice mesta), ker je ta navedena posebej, kot drugi element sicer enotnega prostorskega organizma, v katerega se mestna okolica povezuje s temi naselji - s tem, ko ta naselja ne morejo biti več del okolice mesta, pa bi morala torej spadati v samo mesto. To pa ni mogoče, kajti po definiciji v 15.a členu je mesto eno naselje (ne more biti sestavljeno iz več naselij). Možno je potem morda samo še to, da bi izraz "več naselij" razumeli pri tej razlagi izključno v pomenu somestja (več bližnjih mest, ki se dotikajo eno drugega in imajo skupno okolico) - pri čemer pa se postavlja vprašanje, zakaj naj bi bil zakonodajalec znani in razumljivi pojem somestja označil na tako nenavaden in nejasen način.

Drugi problem: Karakteristika "strjnosti" se pri tej razlagi očitno nanaša samo na mesto (ali morebitnih več mestnih naselij - somestje) in ne tudi na mestno okolico (kriterij za njeno povezanost z mestom ni strjnost pozidave, ampak dnevna migracija) - tu pa je ta razlaga nezdržljiva z uradno obrazložitvijo, ki za okolico postavlja pogoj "sklenjenosti pozidave".

Tretji problem: Protislovnost oziroma očitna neutemeljenost trditve, da mesto (ali somestje) povezuje z okolico v enoten prostorski organizem samo dnevna migracija.

c) Sklep

(1) Nobena od obeh možnih razlag se torej niti sama v sebi ne izide.

(2) Ni mogoče ugotoviti, katera naj bi bila v skladu z voljo zakonodajalca.

4) Neskladnost te določbe (po obeh razlagah) z njeno obrazložitvijo

Določba lahko pomeni A ali B, njena uradna obrazložitve pa pomeni povsem nekaj tretjega (C). Natančnejši pregled pripravljanih strokovnih gradiv, na podlagi katerih je predlagatelj zakona pripravil to določbo, pokaže, da so znotraj teh gradiv (med njihovimi različnimi deli) določene manjše razlike (bolj v poudarkih ipd.), da pa je s tem, ko je predlagatelj zakona v zakonski tekst nepopolno povzel

ene, v obrazložitev pa (prav tako nepopolno) druge dele teh gradiv, prišlo med obema že do nepremostljivih razlik.

a) Gradivo za zakonski tekst

Za zakonski tekst so bile očitno uporabljene nekatere formulacije iz gradiva dr. Marjana Ravbarja (Inštitut za geografijo) z naslovom "Neredigirano gradivo, namenjeno spremembam ZLS, ki se nanaša na mesta in mestne občine" iz septembra 1994. V tem gradivu je tudi definicija mestne občine, katere drugi del17 se glasi:

"Mestna občina je: A) gosto in strnjeno naseljeno naselje, povezano v enoten prostorski organizem; B) del mestne okolice, ki jo dnevno povezuje dnevna migracija in nakupi podeželskega prebivalstva; C) celotno ozemlje, ki je pod mestnim vplivom, ne glede na intenzivnost tega vpliva; D) območje okrog srednje velikih mest (vsaj 20-25 tisoč preb.), pri katerem gre za več gradacij (con): mesto s predmestji in obmestje ali ožje vplivno območje."

Iz tega osnutka ali skice za zakonsko definicijo je predlagatelj uporabil le zgoraj citirani drugi del in še iz njega le točki A in B (z dodatkom "ali več naselij") - za nerazumljivo in slovnično nepravilno povezavo teh dveh točk v zakonskem tekstu pa očitno nosi odgovornost sam. Če zakonski tekst nima poleg navedenega še kakšnega drugega, meni neznanega vira, potem primerjava s pričujočim virom kot strokovno podlago za zakonski tekst vsekakor pokaže, da bi bilo zgoraj pod 3.b podano "razlago B" treba celo izključiti kot možno razlago, kajti pričujoči strokovni vir pojem "enotnega prostorskega organizma" omejuje na mestno naselje in ga ne širi na mestno okolico (tako kot je to storjeno v "razlagi B") - to pa še podkrepljuje omemba gradacij (con) v točki D.

b) Gradivo za obrazložitev

To je bilo očitno povzeto iz drugega dela istega, zgoraj omenjenega gradiva (ali lahko tudi iz drugih strokovnih gradiv - isti kriteriji se pojavljajo v vseh teh strokovnih gradivih) in sicer gre za pet kriterijev (pogojev), citiranih že zgoraj v eni od opomb - s tem da pa so v obrazložitvi (spet iz nepojasnjenih razlogov) izpuščeni trije "uvodni" (torej glavni) strokovni kriteriji za določitev območja, ki še spada k mestni občini: da gre za urbanizirano obmestje, ki mora imeti vsaj 5.000 prebivalcev in ki mora biti "znotraj 15-minutne izohrone (z javnim prevoznim sredstvom)".

c) Sklep

Gradivo, iz katerega je zajemala obrazložitev, je intonirano izrazito "dvoconsko" (s tistimi tremi "uvodnimi" kriteriji še bolj), v gradivu, iz katerega je zajemal zakonski tekst, pa sicer je nek nastavek za "večconsko" interpretacijo, vendar ga zakonski tekst ni povzel, tako da je do nasprotja med zakonskim tekstom in obrazložitvijo prišlo predvsem zaradi nepopolnega in nepravilnega povzemanja strokovne predloge in zaradi smiselno in jezikovno nedomišljene oziroma napačne formulacije, zlasti pa tudi zato, ker bi bilo različne dele strokovnih gradiv treba razumeti kot celoto in iz te celote tako v zakonski tekst kot v njegovo obrazložitev povzeti njeno bistvo oziroma vse njene bistvene elemente. Zlasti izoblikovane kriterije (pogoje) za določanje območja, ki še spada v mestno občino, bi bilo seveda treba vključiti v zakonski tekst, saj bi le tako lahko pridobili pravni pomen, ki ga sedaj nimajo.

Očitno je, da si niti predlagatelj zakona ni ustvaril jasne slike, kakšne kriterije za oblikovanje mestne občine želi uzakoniti - še manj pa zakonodajalec sam, ki nejasnosti, nerazumljivosti in celo jezikovnih nepravilnosti predlagane formulacije sploh ni zaznal in jo je praktično brez razprave uzakonil.

III.

(Koper in Novo mesto)

Iz vseh dosedanjih izvajanj sledi, da zaradi nejasnosti in neuporabnosti zakonske definicije mestne občine Zakon o ustanovitvi občin sploh ni mogel ustanoviti mestnih občin na zakonit način, zaradi česar bi bilo po mojem mnenju treba razveljaviti na mestne občine nanašajoči se 3. člen ZUO v celoti,

posledično pa zato še 2. člen (o ustanovitvi vseh drugih občin), saj ob nejasnosti, do kod lahko sega območje mestnih občin, tudi območij vseh drugih občin ni mogoče zakonito določiti.

Prav zaradi nejasnosti in neuporabnosti zakonske definicije mestne občine po mojem mnenju tudi koprške in novomeške mestne občine ni mogoče podvreči ustavnosodnemu preskusu njune skladnosti z ustavnim in zakonskim konceptom mestne občine, dokler zakonodajalec ne bo sprejel jasne in uporabne definicije mestne občine. Pri koprski in novomeški mestni občini je namreč sporno prav vprašanje, kako daleč v zaledje lahko ti dve mestni občini segata - torej vprašanje, ki ga zakonska definicija mestne občine (čl. 16/2) rešuje povsem nejasno (glej zgoraj).

Pri tem še zlasti opozarjam na to, da treh glavnih strokovnih kriterijev za vključitev zaledja v mestno občino (urbanizirano obmestje, vsaj 5.000 prebivalcev, 15-minutna izohrona) zakonodajalec ne le ni vključil v zakonski tekst, ampak jih je izločil celo iz obrazložitve, kamor je vključil le preostalih pet strokovnih kriterijev. Izločitev teh treh kriterijev bi torej logično pomenila, da se v mestno občino poleg "cone" urbaniziranih obmestnih naselij v ožjem smislu lahko vključijo tudi naselja iz naslednje "cone" le delno urbaniziranih (in delno ruralnih) naselij. V podporo takemu pojmovanju in taki odločitvi zakonodajalca je možno navesti tudi nekatera strokovna stališča, npr. že citirani točki C in D iz osnutka definicije mestne občine, iz študije Inštituta za geografijo "Kriteriji za opredeljevanje mest v Sloveniji" (1993) pa npr. stališče na str. 11, kjer se ločuje obmestje ali ožja mestna okolica od širše "mestne regije" - čeprav je v isti študiji potem zavzeto kategorično stališče (na str. 34 in 39), da je možno Slovenijo razdeliti "na tri poglobitve kategorije: na mesta, na urbanizirano obmestno podeželje, ki skupaj z mesti tvori mestno regijo, in na vaško ali agrarno podeželje". Toda, kot rečeno, pojem "urbanizirano obmestje", ki ga je predlagala stroka, je pripravljalec zakona izločil celo iz obrazložitve in to dejstvo pri presoji koprškega in novomeškega primera ne more ostati neupoštevano. Podobno velja za izločitev zelo jasnega kriterija "15-minutne izohrone": če bi bil ta kriterij v zakonu (ne le v obrazložitvi), bi bilo povsem jasno, da obe obravnavani občini tega kriterija ne izpolnjujeta - toda pripravljalec zakona je ta kriterij izločil celo iz obrazložitve.

Zanimiva je tudi naslednja primerjava, ki pa kaže na to, da je stroka s svojimi kriteriji (Inštitut za geografijo v svoji zgoraj citirani študiji) prišla k nekaterim mestom (za Koper in Novo mesto tega podatka žal ni) celo več obmestnih naselij kot zakon: Celje - stroka 52 : zakon 39, Kranj 91:48, Ljubljana 114:38, Maribor 64:50.

Vprašanje, katera naselja je kot obmestna še možno vključiti v mestno občino in katerih ne več, torej celo ob jasno postavljenih strokovnih kriterijih ni vedno preprosto - o tem pravno odločati v ustavnosodnih sporih pa sploh ni možno, če v zakonu za to ni jasnih kriterijev.

Že samo zaradi te nejasnosti (kaj je mestna občina in do kod lahko sega) bi bilo bolje zadevo vrniti zakonodajalcu z zahtevo, naj najprej določi jasna pravila za lastno odločanje (po katerih bi tudi Ustavno sodišče lahko presojalo spore), potem pa naj še enkrat odloča o tem, katere in kakšne naj bodo mestne občine v Sloveniji.

IV.

(14. in 15. člen ZLS)

Kot je bilo navedeno zgoraj pod I., bi bilo instrumentarij za nadaljnje spreminjanje območij občin v tistih delih 14. in 15. člena ZLS, ki so do te mere nejasni oziroma protislovni, da zaradi tega lahko pride do težko rešljivih ali celo nerešljivih sporov, treba razveljaviti ali ugotoviti njegovo neustavnost (z rokom za odpravo ugotovljenih neustavnosti).

V 14. členu gre za nejasno razmerje med 2. in 3. odstavkom: po 2. odstavku bi se "del občine" lahko priključil k drugi občini le z njenim (referendumskim) soglasjem, po 3. odstavku pa se "posamezno naselje" lahko priključi k drugi občini tudi brez njenega soglasja (le z lastno referendumsko odločitvijo). Smisel tega razlikovanja naj bi bil očitno v tem, da bi se posameznim manjšim naseljem omogočila priključitev k občini, ki jo sama izberejo, in olajšal postopek za to. Ta namen te določbe najbrž ni ustavno sporen. Sporna pa je njena nejasnost v razmerju do prej omenjene (bistveno drugačne) določbe 2. odstavka: ali ima "posamezno naselje" ta "privilegij" tudi takrat, kadar ima občina, recimo,

le malo naselij, to naselje, ki se želi priključiti k drugi občini, pa obsega četrt ali pol občine? Zakaj naj bi v tem primeru veljala drugačna ureditev kot v primeru, če se želi priključiti drugam sicer več naselij, ki pa so majhna in vsa skupaj pomenijo komaj desetino ali dvajsetino občine?

V 15. členu gre za podobno nejasnost v razmerju med 3. in 4. odstavkom: po 3. odstavku je pri razdelitvi občine na dve novi potrebna referendumsko večina "v posameznem delu občine" (ali to pomeni: "v vsakem delu" ali "v kateremkoli delu"?) - po 4. odstavku pa je pri izločitvi dela občine ("naselja ali več naselij") v novo potreben referendum le pri izločujočem se delu. V čem pa je sploh razlika med delitvijo občine na dve novi in izločitvijo dela občine v novo, kjer s tem prav tako nastaneta dve občini? Uporaba ene ali druge od teh dveh bistveno različnih določb 15. člena najbrž ne bi smela biti odvisna od tega, kdo je predlagatelj spremembe - izločujoči se del ali oba dela sporazumno. Lahko si predstavljamo težko rešljive zaplete, ki bi nastali, če bi se en del občine hotel izločiti po 4. odstavku, drugi del pa bi mu to skušal preprečiti s tem, da bi občinski svet, kjer bi bili v večini predstavniki drugega dela, hkrati razpisal referendum po 3. odstavku. Katerega od obeh referendumov bi bilo treba izvesti - in če bi izvedli oba, rezultati katerega bi veljali?

Na ta vprašanja bi zakon z ustrezno dopolnitvijo moral dati jasne odgovore, ki bi omogočali rešitev sporov, ki lahko nastanejo - in to prej, preden do takih sporov pride (do njih pa lahko pride že zelo kmalu po 1.1.1995).

Sodnik
mag. Matevž Krivic

Opombe:

1Nekaj značilnih stavkov iz tovrstnih odločb nemških ustavnih sodišč:

- "O dejanskih podlagah za svojo odločitev si mora zakonodajalec na podlagi zanesljivih virov ustvariti lastno sliko" - oziroma "ugotoviti za odločitev relevantno dejansko stanje" (zvezno U.S. - BVerfGE 82, 310).

- "Ustavno sodišče lahko presoja tudi, ali je bistvena dejanska podlaga zakonske teritorialne reforme pravilna." - in: "... zakonodajalec lahko določi največje ali povprečno število prebivalcev v bodočih okrožjih in potem pri tem vztraja, da ne bi ogrozil uspeha svojih reformnih prizadevanj" (StGH Baden-Württemberg, 1972-09-08).

- "Odstopanja od normalne strukture okrožij so dopustna, če so nujna za doseganje cilja, ki je v skladu z javno koristjo" (VerfGH Saarland, 1974-10-11).

- "Pri vrednotenju ... se ustavno sodišče ne sme postaviti na stališče zakonodajalca, ampak mora svoj preskus omejiti na to, ali so ocene in odločitve normodajalca očitno napačne ali nedvomno izpodbojne ali v nasprotju z ustavnopravnimi vrednotami" (Bayerischer VerfGH, 1980-04-09).

2Zlasti se strinjam s stališčem o nedopustnosti arbitrarnega upoštevanja ali neupoštevanja zakonsko predpisanih pogojev. S primerjalnopravnega gledišča v podkrepitev temu stališču navajam, da v judikaturi nemških ustavnih sodišč kriterij "sistemske utemeljenosti" posameznih tovrstnih ukrepov (Systemgerechtigkeit) oziroma njihove skladnosti z vnaprej postavljenim konceptom teritorialnega preoblikovanja (Konzeptionsgerechtigkeit) sicer ni povsem dokončno potrjen kot ustavnopravno relevanten oziroma odločilen, da pa sta v Nemčiji tako judikatura kot literatura temu izrazito naklonjena, čeprav tam praviloma sploh ne gre za zakonsko predpisane pogoje oziroma sistem, ampak se zahteva samo, da so posegi izvršeni v skladu z vnaprej postavljenim konceptom (sistemom, pogoji), ki ni nujno (oziroma praviloma ni) določen niti v zakonski obliki niti sploh v obliki pravnega akta (načrt, model, analiza, zakonska obrazložitev ipd.). Kljub temu, da imajo tako določeni pogoji torej v Nemčiji bistveno šibkejši pravni pomen kot pri nas, kjer so izrecno določeni z zakonom, pa nemška ustavna sodišča praviloma vztrajajo pri njihovem spoštovanju (odstopanja morajo biti utemeljena in

morajo ustrezati znanim trem zahtevam po primernosti, nujnosti in sorazmernosti vsakega posega). - Glej judikaturu, citirano v op. 1, in W. Loschelder: Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, Duncker&Humblot, Berlin 1976, str. 276-284, o nedopustnosti arbitrarnega odločanja še posebej na str. 273, 275 in 277. 3V Nemčiji deželne ustave večinoma zahtevajo, da je treba občino (njene organe) pred vsakim posegom v njeno območje ali obstoj vprašati za mnenje (t.i. Anhorungsrecht). To mnenje za zakonodajalca prav tako ni obvezujoče, toda opustitev tega dejanja (če občine ne vpraša za mnenje - in to točno o nameravani spremembi, ne le na splošno) ima v primeru spora pred ustavnim sodiščem kljub temu praviloma za posledico razveljavitev sporne spremembe in to celo v primeru, kadar so bile kršene le zakonske določbe o načinu izvedbe tega ustavnega Anhorungsrechta (zaradi višjega ranga, ki se priznava splošno- abstraktnemu oz. "sistemskemu" zakonu o občinah, v primerjavi s "posamičnim" zakonom o spremembi območja občin -

gebietsanderndes Einzelfallgesetz; glej W. Loschelder, op. cit., str. 270-274). - Še dve ilustrativni ustavnosodni odločbi: "Če po 'zaslišanju občine' pride do bistvene spremembe načrtovanega preoblikovanja, je treba izpeljati zaslišanje znova" (Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, 1972-09-08). "Če so bili nosilni razlogi zakonskega ukrepa le delno predmet zaslišanja občine in jih je zato prizadeta občina lahko narobe razumela, je zakonski ukrep protiustaven, tudi če nosilni razlogi ustrezajo javni koristi" (Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, 1975-09-13).

4Vsaj 16. septembra letos - šele dobre tri mesece po referendumih - je problem začutil tudi Državni zbor in je po sprejetju tu že obravnavane delno sporne novele ZLS sprejel še naslednji sklep: "Državni zbor nalaga Vladi, da najpozneje 14 dni pred pričetkom volilne kampanje ... pojasni volilcem bistvo sprememb pristojnosti občin ... Brošura naj bo kratka in razumljiva." - Brošure Vlada ni izdala, pač pa je Državni zbor le 12 dni kasneje novim občinam odvzel vse upravne pristojnosti starih občin (glej naslednjo opombo).

5Tudi to namreč še ni povsem jasno, kajti 21. člen ZLS sicer (ob precej nejasni generalni klavzuli v prvem odstavku) v drugem odstavku našteva vrsto občinskih izvirmih pristojnosti, toda deset mesecev kasneje (sredi novembra letos) je stopil v veljavo Zakon o upravi (ZU), ki v svojem 101. členu določa, da s 1.1.1995 država prevzame vse doslej z zakoni določene upravne naloge dosedanjih občin. Kaj potem novim občinam (pomembnejšega) sploh še ostane, razen upravljanja s premoženjem (kolikor ga ne bo zasegla ali prisilno v najem vzela država)? Tudi če bi Ustavno sodišče to določbo kot protiustavno razveljavilo, problem s tem (še) ne bo rešen, saj so že določbe drugega odstavka 21. člena ZLS za začetek operativnega upravnega delovanja najbrž vendarle presplošne, da o težkih kompetenčnih sporih med občinami in državo, ki utegnejo nastati na podlagi nejasnega prvega odstavka, niti ne govorimo. O takih sporih bo odločalo seveda Ustavno sodišče - toda kako (na podlagi kakšnih kriterijev?) in predvsem, s kakšnimi posledicami za pravno varnost fizičnih in pravnih oseb v času, dokler ti spori ne bodo rešeni? In koliko energije in strokovnih sil, ki nam jih povsod primanjkuje, bo angažiranih na obeh straneh, pri občinah in pri državi (pa še na Ustavnem sodišču), ko se bodo ti spori "sproti" (in pod pritiskom perečih zadev v praksi) reševali, namesto da bi bil ta normativni instrumentarij pripravljen, preden bi bile nove občine ustanovljene!

6"Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja". - Če zanemarimo manjkajočo vejico in nekoliko nelogično formulacijo, da naj bi šlo tu za mesto, ki je središče svojega (namesto "širšega", "regionalnega" ali podobno) gravitacijskega območja, je določba jasna in razumljiva - razen morda glede vprašanja, ali mora imeti zahtevanih 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest samo mesto ali celotna mestna občina. Jezikovno je določba seveda jasna (te pogoje mora izpolnjevati že samo mesto - koliko okolice bi se k temu še lahko priključilo, bi moral povedati čl. 16/2) - in pravilnost take interpretacije potrjuje tudi gradivo vladne Službe za reformo lokalne samouprave iz februarja 1994 "Zakaj v nove občine", kjer je v prispevku dr. Marjana Ravbarja z Inštituta za geografijo na str. 98 zapisano: "... formalni kriteriji določajo najmanjše število prebivalcev v samem (historičnem) mestu, kot območju koncentracije prebivalstva z večjim številom delovnih mest kot kazalcu ekonomske moči mesta. Spodnji prag teh dveh kriterijev, sodimo, naj bi bil pri 10.000 prebivalcih in 15.000 delovnih mestih. ... Nadaljnji problem, ki se pojavlja, je, kakšen "zunanji" teritorialni obseg naj ima nova mestna občina."

7Oziroma točneje: v drugem branju zakona je predlagatelj - poslanec Verzolac - kolege celo prepričal in so amandma sprejeli kar z 42:10, nato pa je v tretjem branju Vlada brez pojasnila vložila amandma, naj se gre nazaj na polovico - in ta njen amandma je bil sprejet s 27:22.

8Tej zakonski dikciji namreč t.i. centri za študij ob delu gotovo ne ustrezajo, ampak samo visokošolska dejavnost, ki v mestu ni le "gostujoča", ampak ima v njem res svoj "domicil", torej oddelke rednega študija.

9Oziroma točneje: v drugem branju je bil Verzolakov amandma s 33:25 sprejet - v tretjem branju pa (s sprejetjem nasprotnega amandmaja Vlade) - brez razprave - zavrnjen kar s 33:5|

10Dikcije 141. člena Ustave, da lahko status mestne občine pod določenimi pogoji dobi mesto, seveda pri smiselni interpretaciji ni mogoče razumeti dobesedno, torej tako, da lahko status mestne občine dobi samo mesto (zgolj območje samega mestnega naselja - brez okolice oziroma obmestja).

11Če iz te obrazložitve samo izpustimo nekaj stavkov, ostane - dobesedno povzeto po njej - naslednje besedilo, ki bi bilo nadvse uporabno in jasno, če bi bil to zakonski tekst: "Območje mestne občine tvorita mesto in obmestje. Določajo ga geografsko-fiziognomski, demografski in socialnoekonomski kriteriji. Za zunanji obseg mestne občine veljajo naslednji pogoji:

- neprekinjena pozidanost (sklenjenost pozidave) - stavbna zemljišča;

- visoka gostota prebivalstva (praviloma nad 300 preb./km²); - nadpovprečna rast prebivalstva med dvema popisnima obdobjema (ki mora presežati naravno rast);

- nadpovprečno nizek delež kmečkega prebivalstva; - povišan delež dnevnih migrantov (vsaj 1000), usmerjenih iz bližnjih obmestij proti mestom."

/V zakonskem besedilu je od teh petih pogojev omenjena le dnevna migracija./

12Če npr. zakonodajalec misli "belo" (A), zapiše pa v zakon "črno" (C), potem nobena interpretacija ne more črnega preobrniti nazaj v belo, pa če v obrazložitvi devetkrat piše: "belo (A) zato, ker ...". V zakonu namreč piše "črno" (C) - in to velja.

13Več naselij je namreč seveda lahko povezanih (med seboj) v "enoten prostorski organizem", ne morejo pa biti povezana "v mestno okolico". Lahko so (poleg medsebojne povezanosti v enot. prost. organizem) povezana kot taka še z mestno okolico (namreč z nadaljnjo cono mestne okolice, kolikor so že sama ta naselja tudi obmestna naselja, torej prva cona mestne okolice) - ali pa, druga možna razrešitev slovničnih nepravilnosti, iz česar pa potem izhaja nekoliko drugačen smisel določbe, da v stavku črtamo "in" (kar pa seveda ni več le odprava očitnih slovničnih napak in torej kot interpretacijsko sredstvo morda niti ni več dopustno), s čimer dobimo zvezo: "... več naselij, povezanih v enot. prost. organizem z mestno okolico" (kjer enoten prost. organizem torej tvorijo ne več le prej omenjena - verjetno "gosta in strnjena"? - naselja, ampak ta "gosta in strnjena" naselja skupaj z mestno okolico). Tu torej ne bi šlo za dve coni mestne okolice (ožje obmestje in širša okolica do meja dnevne migracije), ampak le za eno cono, v kateri so tako strnjena naselja kot tudi manj strnjena okolica vendarle trdneje povezana "v enoten prostorski organizem", torej ne le z dnevno migracijo). - Podrobneje o teh dveh možnih interpretacijah in njihovih implikacijah glej v nadaljevanju.

14Kolikor je taka razlaga po pravilih za interpretacijo pravno sploh dopustna - o tem glej na ustreznih drugih mestih.

15Ne: mestno okolico|

16Nadomestitev veznika "in" s predlogom "z" pomeni tu že tako bistveno spremembo smisla sporne določbe, da se postavlja vprašanje, ali je pri odpravljanju slovničnih napak iz teksta tako globok poseg v njegov smisel sploh še dopusten. Vzemimo (zgolj kot delovno hipotezo), da je dopusten - glede na to, da razlaga A ni pripeljala do uporabnega rezultata.

17Prvi del te definicije pa se glasi:

"Mestna občina je sedež centralnih funkcij, uprave, gospodarskih in družbenih funkcij širšega (najmanj regionalnega) pomena.

Mestna občina je območje, ki naj bi se po tem zakonu oblikovala kot geografsko, gospodarsko, kulturno in gravitacijsko zaključeno območje, na katerem bi zagotavljali skupno razvojno politiko širšega regionalnega pomena (mestno občino smatramo kot generatorja razvoja), skupno urbanistično in komunalno politiko. Mestna občina opravlja poleg "gospodarskih" funkcij še kulturne, izobraževalne, oskrbne, socialno-ekonomske funkcije za širšo okolico, ipd." - v opombi pod črto pa je dodano: "Definicije so zastavljene nekoliko širše in se tudi deloma podvajajo. V zakonu jih možno nekoliko prilagoditi."