



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

Številka: U-I-183/94

Datum: 9/11-1994

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti 2.in 3. člena Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94) na seji dne 9/11-1994

**o d l o č i l o:**

1. Člena 2 in 3 Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94) sta iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te odločbe, v neskladju z Ustavo.
2. Državni zbor mora neskladnost iz prejšnje točke odpraviti najkasneje šest mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A - I.**

Ustavno sodišče je v času od 6. do 26. oktobra 1994 prejelo eno zahtevo občinske skupščine in 79 pobud krajevnih skupnosti oziroma njihovih svetov ter posameznikov za začetek postopka za oceno ustavnosti posameznih točk 2. in 3. člena Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (v nadaljevanju: Zakon) in vse te zadeve združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja. Posebej pa bo Ustavno sodišče obravnavalo tiste vloge oziroma njihove dele, ki se nanašajo na ustavnost določitve imen in sedežev ustanovljenih občin.

S to odločbo je bilo tako odločeno:

1. o pobudi Krajevne skupnosti Vitanje za oceno ustavnosti Zakona glede priključitve naselja Rogla k občini Zreče (133. točka 2. člena) namesto k občini Vitanje (U-I-183/94);
2. o pobudi Občine Celje in krajevnih skupnosti Dobrna, Frankolovo, Nova cerkev, Svetina, Vojnik in Štore za oceno ustavnosti Zakona glede nove občine Štore (117 točka 2. člena) in nove občine Vojnik (128. točka 2. člena) (U-I-185/94);
3. o pobudi Krajevne skupnosti Grad za oceno ustavnosti Zakona zaradi določitve občine Kuzma namesto občine Grad (53. točka 2. člena) (U-I-186/94);
4. o pobudi Krajevne skupnosti Svetina za oceno ustavnosti Zakona zaradi uvrstitve v občino Štore in ne v mestno občino Celje (128. točka 2. člena in 1. točka 3. člena) (U-I-187/94);
5. o pobudi Krajevne skupnosti Hajdina za oceno ustavnosti Zakona, ker ne ustanavlja občine Hajdina, temveč naselja iz referendumskega območja uvršča v mestno občino Ptuj oziroma v občino Kidričevo (44. in 124. točka 2. člena in 9. točka 3. člena) (U-I-189/94);
6. o pobudi Krajevne skupnosti Iška vas za oceno ustavnosti Zakona, ker z njim ni ustanovljena občina Iška vas in ker je Krajevna skupnost Iška vas uvrščena v občino Ig in ne v mestno občino Ljubljana (36. točka 2. člena) (U-I-190/94);
7. o pobudi Krajevne skupnosti Loška dolina za oceno ustavnosti Zakona, ker ne ustanavlja občine, ki bi jo sestavljale vasi v Loški dolini (U-I-191/94);

8. o pobudi Vinka Mlinariča iz Sovjaka za oceno ustavnosti Zakona ker, ustanavlja občino Sveti Jurij (106. točka 2. člena), ki naj ne bi izpolnjevala materialnih pogojev (U-I-192/94);
9. o pobudi Krajevne skupnosti Osilnica za oceno ustavnosti Zakona, ker je ustanovil občino Osilnica (80. točka 2. člena) v nasprotju z referendumsko odločitvijo (U-I-193/94);
10. o pobudi Krajevne skupnosti Rateče - Planica za oceno ustavnosti Zakona, ker Rateče v nasprotju z referendumsko odločitvijo uvršča v občino Kranjska gora (50. točka 2. člena) (U-I-194/94);
11. o pobudi Krajevne skupnosti Struge za oceno ustavnosti Zakona, ker uvršča naselja KS v občino Dobropolje (19. točka 2. člena) in ne v občino Kočevje (U-I-195/94);
12. o pobudi Krajevne skupnosti Teharje za oceno ustavnosti Zakona, ker uvršča Teharje v mestno občino Celje (1. točka 3. člena) in je ne ustanavlja kot samostojno občino, skladno z referendumsko odločitvijo (U-I-196/94);
13. o pobudi Krajevne skupnosti Vrhpolje-Zalog za oceno ustavnosti Zakona, ker jo uvršča v občino Moravče in ne v občino Domžale, skladno z izraženo voljo (72. točka 2. člena) (U-I- 197/94);
14. o pobudi Skupščine občine Nova Gorica za oceno ustavnosti Zakona, ker deli območje sedanje občine na občine Brda, Kanal in Miren-Kostanjevica (7., 43. in 70. točka 2. člena) ter na mestno občino Nova Gorica (7. točka 3. člena), proti izraženi volji, da občina ostane enotna (U-I-198/94),
15. o pobudi Krajevne skupnosti Peče za oceno ustavnosti Zakona, ker v nasprotju z izraženo voljo vključuje KS v občino Moravče (72 točka 2. člena) (U-I-199/94);
16. o pobudi dr. Julija Tittla, Jadrana Luina, Valerije Jakovac, Aleksandra Gregoriča in Danijela Starmana iz Kopra za oceno ustavnosti druge točke 3. člena Zakona, ki določa območje mestne občine Koper in 5. člena Zakona, ki določa narodnostno mešana območja (U-I-200/94),
17. o pobudi krajevnih skupnosti Tišina in Gederovci za oceno ustavnosti Zakona, ker ju je vključil v občino Cankova-Tišina (10. točka 2. člena) (U-I-201/94),
18. o pobudi Leopolda Vrbovska iz Štor, ker uvršča Krajevno skupnost Svetina v občino Štore (117. točka 2. člena) (U-I- 202/94);
19. o pobudi Kurta Germiča in drugih prebivalcev Rožičkega vrha in Stanetinec, ker Krajevno skupnost Videm ob Ščavnici uvršča v občino Sveti Jurij (106. točka 2. člena) (U-I-203/94);
20. o pobudi Krajevne skupnosti Ribnica na Pohorju za oceno ustavnosti Zakona, ker ne ustanavlja samostojne občine Ribnica na Pohorju, temveč občino Podvelka-Ribnica na Pohorju (85. točka 2. člena) (U-I-205/94),
21. o pobudi Krajevne skupnosti Fram za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v novo občino Rače-Fram (89. točka 2. člena) (U-I-206/94);
22. o pobudi Ivana Brleka in skupine krajanov dela naselja Lancova vas za oceno ustavnosti Zakona, ker jih vključuje v občino Videm (124. točka 2. člena) namesto v občino Hajdina ali mestno občino Ptuj (U-I-207/94);
23. o pobudi Krajevne skupnosti Desternik za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine, temveč jo vključuje v občino Desternik-Trnovska vas (17. točka 2. člena) (U-I-208/94);
24. o pobudi Krajevne skupnosti Vojnik za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Vojnik (128. točka 2. člena) in ne v mestno občino Ptuj (9. točka 3. člena) (U-I-209/94);

25. o pobudi krajevnih skupnosti Dob, Šentvid pri Stični in Temenica za oceno ustavnosti Zakona, ker jih v nasprotju z izraženo voljo na referendumu vključuje v občino Ivančna gorica (38. točka 2. člena) in jih ne ustanavlja kot samostojno občino, čeprav so bile samostojno referendumsko območje (U-I-211/94);
26. o pobudi Krajevne skupnosti Nova vas - Bloke za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-212/94);
27. o pobudi prebivalcev naselja Placar za oceno ustavnosti Zakona, ker jih uvršča v občino Desternik-Trnovska vas (17. točka 2. člena) in ne v mestno občino Ptuj (9. točka 3. člena) (U-I-213/94);
28. o pobudi Krajevne skupnosti Tabor za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine, temveč jo uvršča v občino Žalec (134 točka 2. člena) (U-I-214/94);
29. o pobudi Krajevne skupnosti Velika vas-Dešen za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Moravče (72. točka 2. člena) in ne v občino Domžale (U-I-215/94);
30. o pobudi Krajevne skupnosti Velika vas-Dešen za oceno ustavnosti Zakona, ker naselje Veliko vas vključuje v občino Moravče (72. točka 2. člena) in ne v občino Dol pri Ljubljani (U-I-216/94);
31. o pobudi Krajevne skupnosti Štanjel za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Komen (48. točka 2. člena) in ne v občino Sežana (U-I-217/94);
32. o pobudi skupine krajanov dela naselja Dobrovlje za oceno ustavnosti Zakona, ker jih vključuje v občino Zreče (133. točka 2. člena) in ne v občino Slovenske Konjice (U-I-218/94), razen v tistem delu pobude, ki se nanaša na oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka o spremembi območja naselij Dobrava in Gabrovlje in o imenovanju naselja Dobrovlje (Uradni list RS, št. 17/94) in o katerem bo sodišče odločalo posebej;
33. o pobudi Krajevne skupnosti Beričevo-Brinje za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Dol pri Ljubljani (21. točka 2. člena) in ne v mestno občino Ljubljana (U-I-219/94);
34. o pobudi krajevnih skupnosti Poljane in Javorje za oceno ustavnosti Zakona, ker ju vključuje v občino Gorenja vas-Poljane (26. točka 2. člena) in ne v občino Škofja Loka (U-I-221/94);
35. o pobudi Krajevne skupnosti Nova cerkev za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Vojnik (128. točka 2. člena), ne pa v mestno občino Celje (1. točka 3. člena) (U-I-222/94);
36. o pobudi krajevnih skupnosti Podnanos in Lozice za oceno ustavnosti Zakona, ker ju ni ustanovil kot samostojne občine, temveč ju je vključil v občino Vipava (125. točka /in ne 121., kot je pomotoma navedeno v pobudi/ 2. člena) (U-I-223/94);
37. o pobudi Stojana Terčiča in skupine prebivalcev naselja Podsabotin za oceno ustavnosti Zakona, ker naselje vključuje v občino Brda (7. točka 2. člena) in ne v mestno občino Nova Gorica (U-I-224/94);
38. o pobudi Krajevne skupnosti Žetale za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojno občino, temveč jo vključuje v občino Majšperk (65. točka 2. člena) (U-I-225/94);
39. o pobudi Krajevne skupnosti Brezovci za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Puconci (88. točka 2. člena) in ne v mestno občino Murska Sobota (U-I-226/94);
40. o pobudi Krajevne skupnosti Ljubljana Šentvid za oceno ustavnosti Zakona, ker jo uvršča v mestno občino Ljubljana (4. točka 3. člena) (U-I-227/94);
41. o pobudi Krajevne skupnosti Draga za oceno ustavnosti Zakona, ker ne vključuje celotne KS v občino Kočevje, temveč jo vključuje tudi v občino Draga (62. točka 2. člena);

42. o pobudi krajevnih skupnosti Vransko, Tabor, Polzela, Braslovče in Andraž za oceno ustavnosti Zakona, ker je ustanovil občino Žalec (134. točka 2. člena), ne pa namesto nje petih občin: Vransko, Braslovče, Polzela, Prebold in Žalec (U-I- 231/94);
43. o pobudi Krajevne skupnosti Otalež pri Cerknem za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Cerčno (13. točka 2. člena) in ne v občino Idrija (U-I-232/94);
44. o pobudi Krajevne skupnosti Bistrica ob Sotli za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Podčetrtek (84. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I- 236/94);
45. o pobudi Krajevne skupnosti Horjul za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Dobrova - Horjul - Polhov Gradec (20. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-238/94);
46. o pobudi Krajevne skupnosti Lavrica za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Škofljica (113. točka 2. člena) in ne v mestno občino Ljubljana (U-I-239/94);
47. o pobudi Krajevne skupnosti Loški potok za oceno ustavnosti Zakona, ker jo skupaj s KS Draga ustanavlja kot občino Loški potok (62. točka 2. člena), o čemer krajanji predhodno niso odločali (U-I- 240/94);
48. o pobudi Krajevne skupnosti Mačkovci za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Puconci (88. točka 2. člena) in ne ustanavlja občine Mačkovci (U-I-241/94);
49. o pobudi Krajevne skupnosti Opatje selo za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Miren-Kostanjevica (70. točka 2. člena), čeprav so bili krajanji proti njeni ustanovitvi (U-I- 242/94);
50. o pobudi Krajevne skupnosti Sela na Krasu za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Miren-Kostanjevica (70. točka 2. člena) in ne v mestno občino Nova Gorica (U-I- 243/94);
51. o pobudi Krajevne skupnosti Vitomarci za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Destrižnik-Nova vas (17. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I- 244/94);
52. o pobudi Krajevne skupnosti Dobrovnik za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Lendava (56. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-246/94);
53. o pobudi Krajevne skupnosti Hodoš za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Hodoš-Šalovci (32. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-247/94);
54. o pobudi Krajevne skupnosti Nazarje za oceno ustavnosti Zakona, ker naselji Dobrovlje nad Mozirjem in Prihova vključuje v občino Mozirje (74. točka 2. člena) in ne v občino Nazarje (U- I- 248/94);
55. o pobudi Krajevne skupnosti Prosenjakovci - Partosfalva za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Moravske toplice (73. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine pod posebnimi pogoji zaradi narodnostno mešanega območja (U-I-249/94);
56. o pobudi Krajevne skupnosti Anhovo-Deskle za oceno ustavnosti Zakona, ker ustanavlja občino Kanal (43. točka 2. člena) v nasprotju z referendumsko voljo (U-I-250/94);
57. o pobudi Združene liste socialnih demokratov Škofja Loka za oceno ustavnosti Zakona, ker v občino Škofja Loka (112. točka 2. člena) ne vključuje naselij Žiri, Gorenja vas-Poljane in Železniki (U-I- 251/94);
58. o pobudi Sveta Krajevne skupnosti Notranje Gorice za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Brezovica (8. točka 2. člena) in ne v mestno občino Ljubljana (U-I-252/94);
59. o pobudi Krajevne skupnosti Dolsko za oceno ustavnosti Zakona, ker je ustanovil občino Dol pri Ljubljani (21. točka 2. člena) in krajevne skupnosti tako ni vključil v mestno občino Ljubljana;

60. o pobudi Krajevne skupnosti Senožeče za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-255/94);
61. o pobudi Krajevne skupnosti Solčava za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Luče (63. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-256/94);
62. o pobudi Sveta Krajevne skupnosti Sveta Trojica za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Tolmin (55. točka 2. člena) in je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I- 257/94);
63. o pobudi Krajevne skupnosti Kostanjevica na Krasu za oceno ustavnosti Zakona glede območja mestne občine Nova Gorica (U-I- 260/94);
64. o pobudi Krajevne skupnosti Leskovec za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Videm (124. točka 2. člena), kar je v nasprotju z referendumsko voljo (U-I-261/94);
65. o zahtevi Skupščine občine Ljutomer za oceno ustavnosti Zakona, ker v občino Sveti Jurij vključuje naselje Bolehnečici (106. točka 2. člena) (U-I-262/94);
66. o pobudi Krajevne skupnosti Lovrenc na Pohorju za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot občino (U-I-263/94); 67. o pobudi krajevnih skupnosti Poljčane in Studenice za oceno ustavnosti Zakona, ker ju ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-264/94);
68. o pobudi Srečka Žižka in drugih iz Spodnjih Ivanjcev za oceno ustavnosti Zakona, ker naselje Očeslavci vključuje v občino Gornja Radgona in ne v občino Radenci (U-I-265/94);
69. o pobudi Krajevne skupnosti Rakitna za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-266/94);
70. o pobudi Krajevne skupnosti Krka za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne vključuje v občino Grosuplje, temveč v občino Ivančna Gorica (U-I-268/94);
71. o pobudi Krajevne skupnosti Razkrižje za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-269/94);
72. o pobudi Zelenih Pirana za oceno ustavnosti Zakona, ker občina Piran ni opredeljena kot mestna občina (U-I-270/94);
73. o pobudi Krajevne skupnosti Cerkvjenjak za oceno ustavnosti Zakona, ker je ne ustanavlja kot samostojne občine (U-I-271/94);
74. o pobudi skupine občanov krajevnih skupnosti Vodice in Bukovica Šinkov turn za oceno ustavnosti Zakona, ker ju vključuje v občino Vodice (127. točka 2. člena) (U-I-272/94);
75. o pobudi Alojza Kosa iz Šentjerneja za oceno ustavnosti Zakona, ker naselja Krajevne skupnosti Orehovica vključuje v občino Šentjernej (U-I-273/94),
76. o pobudi Jožeta Bega iz Otočca ob Krki za oceno ustavnosti Zakona, ker določa območje mestne občine Novo Mesto v nasprotju z Ustavo (8. točka 3. člena) (U-I-275/94);
77. o pobudi skupine občanov Krajevne skupnosti Klopce za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Dol pri Ljubljani (21. točka 2. člena) (U-I-276/94);
78. o pobudi Krajevne skupnosti Podbrezje za oceno ustavnosti Zakona, ker jo vključuje v občino Naklo (U-I-277/94);
79. o pobudi vaških odborov Šentjošt, Kurja vas, Butajnova in Planina za oceno ustavnosti Zakona, ker jih ne ustanavlja kot samostojne občine, temveč jih vključuje v občino Dobrova (U-I- 278/94);

80. o pobudi skupine občanov Krajevne skupnosti Dolič za oceno ustavnosti Zakona, ker vključuje naselja Gornji Dolič, Srednji Dolič, Kozjak in Zvrše-del v občino Mislinja (71. točka 2. člena) in ne v mestno občino Slovenj Gradec (U-I-281/94).

V vlogah se kot razlogi za izpodbijanje 2. in 3. člena Zakona navajajo:

1. kršitev drugega odstavka 139. člena Ustave, ki naj bi bila v tem, da so v območja novih občin vključena naselja ali njihovi deli, ki niso povezani s skupnimi interesi in potrebami prebivalcev,
2. kršitev tretjega odstavka 139. člena Ustave, ki naj bi bila v tem, da pri določanju območij novih občin ni bila upoštevana z referendumom izražena volja prebivalcev na določenem območju.

Drugi navedeni razlog navajajo pobudniki zlasti v naslednjih treh sklopih primerov:

- a) ustanovitev občine na območju, kjer je bil referendumski izid glasovanja negativen,
- b) neustanovitev občine na referenduskem območju, na katerem je bilo odločeno, da se ustanovi kot občina,
- c) uvrstitev določenega območja v novoustanovljeno občino, čeprav so se krajan na referendumu odločili za samostojno občino ali za vključitev v drugo občino.

V eni izmed pobud se zatrjuje, da se pogoji, ki so bili z zakonom določeni za ustanovitev občine, po opravljenem referendumu za določitev območja nove občine ne bi smeli spreminjati, saj zakon ne more posegati v pridobljene pravice.

Ocena ustavnosti 13. in 13.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 - Odl.US, 45/94 - Odl.US in 57/94; v nadaljevanju: ZLS) je predmet zadeve U-I-234/94.

Dr. Julij Tittl, Jadran Luin, Valerija Jakovac, Aleksander Gregorič in Danijel Starman iz Kopra v pobudi z dne 11/10-1994, ki so jo dopolnili 24/10-1994, izpodbijajo drugo točko 3. člena Zakona ki ustanavlja mestno občino Koper in določa njeno območje. Pobudniki navajajo, da naj bi šlo za politično tvorbo, ki jo sestavlja 106 naselij. Po njihovem mnenju območje mestne občine Koper ni določeno v skladu z Ustavo, saj je bil referendum za ustanovitev občine Koper opravljen na območju, za katerega je bilo z odločbo Ustavnega sodišča ugotovljeno, da ni v skladu z Ustavo. Menijo tudi, da je območje mestne občine Koper sestavljeno iz naselij, ki med seboj niso vzajemno povezana in ne predstavljajo ozemeljske celote, ki bi omogočala vzpostavitev mreže medosebnih in sosedskih odnosov ter potrebne zavesti o pripadnosti občini, kar naj bi bil pogoj za določitev območja občine.

Po mnenju pobudnikov naj bi bila druga točka 3. člena Zakona tudi v nasprotju s 5. in 6. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 57/94), saj mestna občina Koper v obsegu 106 naselij ni gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem.

Marjan Dvornik iz Novega mesta pa v pobudi, ki jo je vložil dne 25.10.1994, izpodbija ustavnost osme točke 3. člena navedenega zakona, ki ustanavlja mestno občino Novo mesto in določa njeno območje. Zatrjuje, da velikost take geografsko predimenzionirane občine ni v skladu z Ustavo, poleg tega pa da taka mestna občina tudi ni v skladu s 16. členom ZLS, ki določa, da je mestna občina gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Kot primer nekonsistentnosti pri oblikovanju navedene mestne občine navaja primer Dolenjskih Toplic in Žužemberka, ki da sta od mesta geografsko zelo oddaljena. Navaja še, da je tudi izid referenduma dokazal, da so se občani v Novem mestu odločili proti veliki občini.

Dr. Julij Tittl in drugi pobudniki iz Kopra izpodbijajo tudi 5. člen Zakona, saj po njihovem mnenju v nasprotju s 64. členom Ustave daje s prostorskega vidika preobsežne pravice italijanski narodni skupnosti, katere pripadniki naj bi po navedbah pobudnikov živeli le v 13 naseljih od 106, ki jih obsega nova mestna občina Koper. Glede na 5. člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93)

gre po mnenju teh pobudnikov v primeru območij, na katerih prebivajo pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, za občine sui generis, ki morajo biti organizirane le na območjih, ki so narodnostno mešana. Ustavno sodišče je glede tega dela pobude sklenilo, da bo o ustavnosti 5. člena Zakona odločalo posebej.

#### A. - II.

Državni zbor je na vse pobude odgovoril 26/10-1994. V svojem odgovoru navaja, da že iz utemeljitve predloga Zakona izhaja, da je pri določanju območij občin oziroma mestnih občin predlagatelj upošteval izide referendumov za ustanovitev občin, strokovne podlage ter spremembe in dopolnitve Zakona o lokalni samoupravi, ki določajo nove pogoje za ustanavljanje občin in mestnih občin. Navaja, da je predlagatelj Zakona upošteval tudi odločbe Ustavnega sodišča, ki so se nanašale na Odlok o določitvi referendumskih območij in na ZLS.

Državni zbor glede vprašanja upoštevanja referendumsko izražene volje za ustanovitev občin navaja, da je bilo referendumsko glasovanje izvedeno na podlagi odloka, ki ga je Državni zbor sprejel na podlagi takrat veljavnih kriterijev oziroma meril iz 13. člena ZLS. Ker je Ustavno sodišče razveljavilo 13. člen navedenega zakona ter prvi in drugi odstavek njegovega 14. člena, je Državni zbor sprejel spremembe in dopolnitve ZLS, s katerimi je na novo določil pogoje za oblikovanje občin in mestnih občin. Kljub temu so bili po navedbah predlagatelja Zakona izidi referendumov upoštevani, kolikor je bilo pač to mogoče. Izhajal pa je tudi iz ocene, da so prebivalci na referendumu večinsko zavrnil s strani Državnega zbora predlagani model 340 občin in da je njihovo tako izraženo voljo mogoče razumeti tudi v tem smislu, da se jasno razdelijo pristojnosti države od pristojnosti lokalnih samoupravnih skupnosti, določi sistem financiranja novih občin in določijo pogoji za pridobitev posebnega statusa. Ob tem naj bi predlagatelj upošteval strokovne podlage in nove pogoje, ki so bile uzakonjene s spremembami in dopolnitvami ZLS.

Državni zbor meni, da je glede na odločitev Ustavnega sodišča (U-I-144/94), iz katere izhaja, da opravljeni referendumi nimajo zavezujočega učinka, temveč imajo le posvetovalni značaj, lahko rezultate referendumov sam ocenil in jih po tehtnem premisleku upošteval pri sprejemanju Zakona tako glede celotnega koncepta kot tudi glede posameznih konkretnih rešitev pri oblikovanju novih občin. V kolikšni meri in v kakšnih kombinacijah se tako izražena volja upošteva glede na siceršnje strokovne podlage ter glede na nove, z ZLS določene pogoje, je po mnenju Državnega zbora stvar tako splošne kot konkretne ocene v posameznih primerih. Vsekakor pa po njegovem mnenju ni bil zavezan slediti izidom referenduma s takimi posledicami, kot so bile določene v prvotnih določbah ZLS.

Po mnenju Državnega zbora vse navedeno utemeljuje zaključek, da je Državni zbor ob navedenih dejanskih in pravnih okoliščinah kot zakonodajalec lahko po lastni oceni v večji ali manjši meri, na splošno ali konkretno, upošteval na referendumu izraženo voljo ljudi in ni utemeljene podlage za očitke, da je ravnal protiustavno. Ob tem poudarja, da so ga k takemu ravnanju silile tudi časovne okoliščine, da se omogočijo lokalne volitve in s tem konstituiranje novih občin do izteka v Ustavnem zakonu predvidenega roka. Pri tem ga je vodila tudi misel, da obstoječa zakonska ureditev daje možnost prebivalcem posameznih naselij in občin, da se lahko kadarkoli odločijo za drugačno občino ob pogojih in na način, določen v ZLS.

V svojem odgovoru Državni zbor navaja tudi manjšinska ločena mnenja, ki so bila izražena na seji Komisije za lokalno samoupravo dne 26/10-1994. V njih se navaja:

- da je z ustavnopravnega vidika sporno oblikovanje in ustanovitev tistih občin, na območju katerih ni bil predhodno opravljen referendum in ugotovljena volja prebivalcev v skladu s 139. členom Ustave,
- da je z ustavnopravnega vidika sporno oblikovanje in ustanovitev tistih občin, ki so bile v teritorialnem smislu oblikovane v nasprotju s kriteriji za mestno občino,
- da pri odločanju o območjih občin niso bila spoštovana ustavna in zakonska načela o varstvu in uresničevanju posebnih pravic narodnih skupnosti kakor tudi ne sporazum med Slovenijo in Madžarsko glede ureditve pravic manjšin.

Ustavno sodišče se je pri odločanju seznanilo tudi z mnenjem Vlade, ki ga je ta glede pobud za oceno ustavnosti 2. in 3. člena Zakona poslala Državnemu zboru 25. in 26/10-1994, Ustavnemu sodišču pa 28/10-1994.

#### B. - I.

Ustavno sodišče je vse, tudi drugače naslovljene vloge krajevnih skupnosti, glede na njihovo vsebino štelo za pobude. Zahteve po 7. alineji prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) bodo namreč lahko vlagali šele predstavniški organi novih, že po Ustavi ustanovljenih lokalnih skupnosti. Ustavno sodišče je kot pobudi obravnavalo tudi vloge dveh občinskih skupščin. Njim oziroma njihovim predstavnikom kakor tudi posameznim občanom pa je bilo vsekakor treba priznati pravni interes za vlaganje pobud, saj ima tak pravni interes vsak prebivalec na spornem območju. Ni pa priznalo pravnega interesa političnim strankam, ker izpodbijane določbe Zakona neposredno ne posegajo v njihove pravice, pravne interese oziroma v njihov pravni položaj.

Ustavno sodišče je na podlagi sprejetih pobud, potem ko je ugotovilo, da so izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču, takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

#### B. - II.

Ustavno sodišče je najprej ocenilo tiste pobude, v katerih se zatrjuje, da je Zakon v nasprotju z drugim in tretjim odstavkom 139. člena Ustave, ker ne upošteva interesov in volje prebivalcev, izražene na referendumih, in stališč občin in krajevnih skupnosti.

Ustava določa, da območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev.

Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine.

Ustavno sodišče ugotavlja, da je bila zahteva tretjega odstavka 139. člena Ustave, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, v postopku ustanavljanja občin izpolnjena. Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 5/94) je v 3. členu določil, da prebivalci naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi, oblikujejo predlog na svojih zborih, katero območje se določi kot referendumsko območje za ugotovitev volje prebivalcev za ustanovitev občine. Na tej podlagi je Državni zbor, upoštevajoč izraženo voljo prebivalcev, določil kar 340 referendumskih območij, ki so jih pretežno predlagali občani po krajevnih skupnostih na svojih zborih. Vendar predlogov za določitev tako predlaganih referendumskih območij za ustanovitev občin v številnih primerih kasneje na referendumih niso potrdili.

Ustavno sodišče je že z odločbo št. U-I-85/94 zavzelo stališče, da z Odlokom o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 22/94; v nadaljevanju: Odlok) določena referendumska območja še ne pomenijo dokončne odločitve o območjih novih občin, ki jo bo pomenil šele zakon, ki bo sprejet na podlagi izvedenih referendumov. Državni zbor je s 13. členom ZLS samega sebe, ne da bi ga k temu zavezovala Ustava, zavezal, da bo območje občin določil v skladu z izraženo voljo prebivalcev, ki so glasovali na referendumu. Z novelo ZLS (Uradni list RS, št. 57/94) pa je bila ta določba razveljavljena, tako da je bil Državni zbor pri sprejemanju Zakona glede upoštevanja referendumsko izražene volje vezan samo na Ustavo. Izvedeni referendumi na določenih območjih torej ne predstavljajo obveze Državnemu zboru, da ne bi mogel določiti drugačne zakonske členitve državnega teritorija, kot je bila izražena volja na posameznih referendumskih območjih.

Referendumi v smislu 139. člena Ustave namreč izražajo voljo prebivalstva na določenem teritoriju, ki ni nujno skladna z interesi sosednjih območij in s širšimi javnimi koristmi, ki jih mora upoštevati zakonodajalec pri določitvi teritorialne členitve države, ki bo omogočala ne le izvajanje lokalne samouprave, pač pa tudi izvajanje tistih oblastnih nalog države, ki jih bo ta izvajala preko občin oziroma nanje prenesenih pristojnosti države. Zato je Ustava predvidela poizvedovalni referendum,



končno določitev območja občine pa je prepustila zakonodajalcu. Zato referendumsko izražena volja ne veže zakonodajalca pri določanju območja občine absolutno oziroma brezpogojno.

Ustavno sodišče se je glede vprašanja vezanosti Državnega zbora na referendumsko izraženo voljo že opredelilo v svoji odločbi U- I-85/94, dodatno pa še opozarja, da bi popolna vezanost na referendumsko izraženo voljo lahko pomenila oviro ali celo blokado pri realizaciji obveznosti Državnega zbora, da po izteku rokov za uskladitev zakonodaje z Ustavo ustanovi občine in določi njihovo območje ter tako omogoči pričetek uresničevanja ustavne pravice do lokalne samouprave. Vezanost na izid referenduma bi namreč povzročila, da bi prišlo do dolgotrajnih "pogajanj" o teritorialni razdelitvi državnega teritorija na občine. Ta pa je predpogoj, da se lahko sploh vzpostavi državna oblast na eni in lokalna samouprava na drugi strani na podlagi ustavnih načel iz 1., 2., 3. in 9. člena Ustave.

Lahko pa bi šlo za preseganje ustavnih pooblastil, če bi Državni zbor ne oblikoval občine na območju, ki izpolnjuje ustavne in zakonske pogoje in na katerem so se prebivalci na referendumu izrekli za ustanovitev svoje občine. Pri tem pa bi po oceni Ustavnega sodišča moral upoštevati tudi to, ali ostanek območja izpolnjuje pogoje za občino, kolikor ga ne bi bilo mogoče zaradi geografskih, gospodarskih ali drugih utemeljenih razlogov vključiti v območje druge občine.

### B. - III.

V 34 pobudah zahtevajo pobudniki razveljavitev tistih zakonskih določb, s katerimi je bila ustanovljena občina oziroma mestna občina, katere del pa bi se moral po mnenju pobudnikov ustanoviti kot samostojna občina.

Pri tem se pobudniki sklicujejo:

- na rezultate referenduma, ki je potrdil večinsko voljo prebivalstva določenega območja, da se na njem ustanovi občina,
- na sposobnost bodoče občine, da zadovoljuje potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjuje druge naloge,
- na obstoj geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov, zaradi katerih bi zahtevana občina smela imeti izjemoma tudi manj kot 5000 prebivalcev, ali/in
- na arbitrarnost zakonodajalca pri uporabi meril in pri priznavanju pogojev za ustanovitev občin, zaradi katere so prebivalci območja, ki ni bilo, pa bi po mnenju pobudnikov moralo biti ustanovljeno kot samostojna občina, prikrajšani v primerjavi s prebivalci območij, ki so bila ustanovljena kot samostojne občine, pa izpolnjujejo zakonske pogoje za samostojno občino v enaki ali celo v manjši meri.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da vsaj tretjina ustanovljenih občin ne dosega z ZLS določene spodnje meje števila prebivalcev (5000). Nadalje je ugotovilo, da geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski razlogi, ki opravičujejo ustanovitev občine z manj kot 5000 prebivalci, niso podani le izjemoma, ampak pri precejšnjem številu že ustanovljenih občin, pa tudi območij, za katera pobudniki zatrjujejo, da izpolnjujejo pogoje za ustanovitev samostojne občine, vendar nimajo 5000 ali več prebivalcev. Ta dejstva je ocenjevalo glede na ustavno zasnovo občine in mestne občine kot samoupravne lokalne skupnosti.

Ustava pooblašča zakonodajalca, da z zakonom ustanovi občine in določi njihova območja. Državni zbor je z ZLS določil pogoje za ustanovitev občine ter se zavezal, da jih bo pri ustanavljanju občin upošteval kot celoto. Kriterij števila prebivalcev, od katerega so možne izjeme, nima absolutne, ampak relativno veljavo in ga je zato treba upoštevati v okviru celote pogojev za ustanovitev občine ter na podlagi ustavne zasnove občine kot samoupravne lokalne skupnosti.

Stvar ocene Državnega zbora pa je, ali bo na določenem območju ustanovljena občina na podlagi novega 13. a člena, ki dopušča, da se lahko občina ustanovi tudi na območju, ki ima manj kot 5000 prebivalcev, seveda če so podani razlogi iz tega člena (geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski

ali gospodarski). V takih primerih ni mogoče uspešno uveljavljati protiuustavnosti oblikovanja občine. Ustavno dopustno je namreč, da Državni zbor pogoja števila prebivalcev ni upošteval togo, ampak v sorazmerju z razlogi, ki opravičujejo ustanovitev občin z manj kot 5000 prebivalci.

Vendar pa Državni zbor pri uporabi kriterijev, ki si jih je sam postavil, ne sme ravnati arbitrarno, tako da bi pri ustanavljanju občin različno obravnaval enake objektivne situacije ter da bi po drugi strani enako obravnaval različne dejanske stanove. Nadalje mora Državni zbor upoštevati načelo sorazmernosti, tako da v konkretnem primeru ustanovitve občine za doseg končnega cilja, ki ga predstavlja realizacija ustavne zasnove lokalne samouprave, uporabi temu cilju ustrezna sredstva in pri tem pretehta težo, funkcionalnost ter smiselnost posameznih zakonitih pogojev v okviru njihove celote. Državni zbor bi moral ravnati dosledno in enako obravnavati zahteve prebivalcev vseh območij, da na svojem območju oblikujejo občino. Ta ugotovitev velja zlasti za zahteve po ustanovitvi samostojnih občin na območjih:

- ki ne odstopajo od ustavne zasnove občine,
- ki so sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom,
- ki sicer ne dosegajo števila 5000 prebivalcev, vendar pa so glede na to merilo izenačene s povprečno velikostjo tistih z zakonom že ustanovljenih občin, ki tudi ne izpolnjujejo številčnega kriterija,
- in pri katerih obstoji kateri od zakonitih razlogov, ki opravičujejo ustanovitev občine z manj kot 5000 prebivalci, še posebej, če so prebivalci na referendumu izrazili večinsko voljo za ustanovitev samostojne občine.

Ustavno sodišče je na podlagi podatkov iz pobud v tem pogledu ugotovilo nekaj primerov očitne arbitrarnosti, ko niso bile ustanovljene samostojne občine, čeprav so bili izpolnjeni isti pogoji kot v primerih, ko so občine bile ustanovljene.

#### B. - IV.

V manjšem številu pobud Ustavnemu sodišču, npr. glede ustanovitve občine Osilnica in občine Sveti Jurij, je izrecno predlagano, naj oceni ustanovitev občin kot protiuustavnih in v nasprotju z ZLS, češ da ne izpolnjujejo pogojev za ustanovitev.

Vlada v svojem mnenju navaja, da ni vsiljevala občin kot sta Osilnica in Sveti Jurij, temveč so to storili z amandmaji poslanci Državnega zbora. Nadalje še navaja, da je v omenjenih in še nekaterih drugih primerih (Zavrč, Juršinci, Dornava) prišlo do ustanovitve občin, ki ne izpolnjujejo vseh osmih z zakonom določenih vsebinskih pogojev za ustanovitev občine.

Ustavno sodišče je pri presoji Zakona vezano na Ustavo in njeno zasnovo občine. Seveda pa mora z vidika načela enakosti ter pravne države oceniti, ali je Državni zbor pri ustanavljanju občin tudi v teh primerih uporabil merila, ki si jih je za ustanovitev občin z ZLS sam predpisal kot izvedbene kriterije ustavnega koncepta občine, za vse primere enako, oziroma ali je od njih arbitrarno odstopal. Tudi pri tej oceni Ustavno sodišče ugotavlja, da pri ustanavljanju občin niso bili enako uporabljeni vsebinski pogoji iz 13. člena ZLS, ki so za Državni zbor obvezni, ne glede na to, da gre za razmerje dveh zakonov.

Načelo pravne države terja, da se zakonodajalec ravna po pravilih, ki si jih sam določi. Primerljiva naselja, ki izpolnjujejo primerljive pogoje, je treba obravnavati na način, ki ni arbitraren. Zato so v nasprotju z Ustavo tiste točke 2. člena Zakona, s katerimi se ustanovljajo občine, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih pogojev, ki jih je Državni zbor sam določil kot vsebinske pogoje z ZLS.

#### B. - V.

1. Za presojo ustavnosti druge (Koper) in osme točke (Novo mesto) 3. člena Zakona, ki se nanaša na ustanovitev enajstih mestnih občin (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje), je bilo treba najprej razjasniti vprašanje razmerja med ustavno in zakonsko zasnovo mestne občine na eni strani ter med to zasnovo ter ustanovitvijo mestnih občin na območjih, kakor jih določa izvedbeni zakon.

2. Ustava pooblašča Državni zbor, da določi postopek in pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da mesto lahko dobi status mestne občine. Primerjava med prvim odstavkom 141. člena Ustave in (spremenjenim in dopolnjenim) 16. členom ZLS pokaže, da je zakonodajalec ravnal na podlagi in v okviru ustavnega pooblastila.

Ustavni pojem "mesta", ki lahko dobi status "mestne občine", je konkretiziral s pojmom "območje mesta", ki sovpada z "mestno občino". Na območju mesta se po določenih sistemskih zakona (ZLS) lahko nahaja eno ali več naselij. Ne glede na število naselij, ki ga sestavljajo, pa mora biti mestna občina oziroma celotno "območje mesta" (16. člen ZLS):

- gosto in strnjeno naseljeno,
- povezano v enoten prostorski organizem,
- povezano v mestno okolico ter
- povezano preko dnevne migracije prebivalstva.

Gramatikalna razlaga 16. člena ZLS ne daje jasnega odgovora na vprašanje, ali se pogoj "povezanosti na podlagi dnevne migracije prebivalstva" nanaša na "mestno občino" ali pa na "mestno okolico." V obeh primerih pa "dnevna migracija" ni pogoj, ki samostojno definira bodisi "območje mestne občine" bodisi "mestno okolico", saj je tudi za ozemlje slovenske države izkustveno dokazano, da območja dnevne migracije presegajo kakorkoli že opredeljena območja slovenskih mest.

Zato je "povezanost na podlagi dnevne migracije prebivalstva" le dodaten pogoj v kontekstu vseh drugih zakonitih pogojev za ustanovitev mestne občine, ki potencialno zožuje pojem mestne okolice in s tem lahko tudi pojem območja mestne občine. Kolikor neko območje z mestom ni povezano na podlagi dnevne migracije, ne more veljati za "mestno", pa čeprav bi bili podani drugi pogoji in torej ne bi moglo biti teritorialna podlaga za ustanovitev mestne občine.

Nadaljnji pogoj za to, da mesto lahko dobi status mestne občine, je število prebivalcev (najmanj 20.000) ter število delovnih mest (najmanj 15.000, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih; četrti odstavek 16. člena ZLS).

Zakon tudi razlikuje med pojmom "mestno območje" (oziroma "mesto") ter njegovo "gravitacijsko območje" ter vzpostavlja med obema potrebno funkcionalno povezanost: mesto lahko dobi status mestne občine, če "je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja."

In končno, da mesto lahko dobi status mestne občine, mora izpolnjevati osem pogojev za ustanovitev občine (13. člen ZLS) ter še devet dodatnih pogojev za ustanovitev mestne občine (16.a člen istega zakona).

Mestnih občin glede na 141. člen Ustave ni mogoče razlagati drugače kot v smislu 15.a člena ZLS, ki mesto definira kot večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij. Drugi odstavek 16. člena navedenega zakona je torej razumeti le kot dodatni kriterij, ki ga mora izpolnjevati mesto, kot je definirano v 15. a členu, oziroma ustrezno mestno območje za to, da lahko dobi status mestne občine.

3. Za potrebe ocene ustavnosti izpodbijanih točk 3. člena Zakona se je Ustavno sodišče seznanilo tudi z novjšimi strokovnimi študijami, ki so bile opravljene zlasti za potrebe Službe Vlade za reformo lokalne samouprave ter z zgodovinskimi ter mednarodnoprimerjalnimi argumenti.

a) Vse do leta 1955 so na ozemlju bivše Jugoslavije in s tem tudi na ozemlju sedanje slovenske države obstajala kot državno- samoupravne teritorialne enote tudi mesta. Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1952 je določil, da imajo vsa mesta razen največjih status mestnih občin v sestavi okraja. To ureditev je ukinila uvedba komunalnega sistema, ki je od leta 1955 dalje poenotil vse podeželske in mestne občine glede na njihov položaj, pravice in pristojnosti. Sedanja ureditev po ZLS je primerljiva z ureditvijo, ki je pred letom 1955 še gradila na tradiciji lokalne in mestne samouprave v Sloveniji in ki je bila z uvedbo komunalnega sistema prekinjena.

b) Ustavna zasnova občine kot temeljne oblike lokalne samouprave temelji na obstoju lokalne skupnosti, ki obsega eno ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. ZLS še posebej za mestne občine določa, da se ustanovijo zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zaradi zadovoljevanja komunalnih potreb in zaradi planiranja razvoja.

Mestna občina se potemtakem ustanovi zato, da bi njeni občani lahko smiselno in funkcionalno sodelovali pri upravljanju lokalnih javnih zadev na območju mesta kot specifične urbane lokalne skupnosti. Vključitev lokalnih skupnosti, ki ne spadajo v urbani sestav mesta, bi nasprotovala tako funkcionalnim kot tudi demokratičnim načelom lokalne samouprave. Po eni strani bi onemogočala smiselno, funkcionalno in demokratično samoupravo v lokalnih skupnostih, ki mejijo na mesto in predstavljajo specifičen substrat ustreznih občin. Po drugi strani pa bi onemogočala lokalno samoupravo iz istih (racionalnih, funkcionalnih in demokratičnih) razlogov na območju mesta kot specifične in funkcionalno povezane urbane skupnosti. c) Pri razlagi deloma nejasnega besedila novega drugega odstavka 16. člena ZLS se je Ustavno sodišče oprlo ne le na že navedeno gramatikalno razlago, temveč tudi na gradiva, ki so bila ob sprejemanju navedene določbe predložena Državnemu zboru. Iz obrazložitve besedila amandmajev, ki jih je Vlada predložila Državnemu zboru dne 13.9.1994, izhaja, da prej navedeno besedilo drugega odstavka 16. člena ZLS Vlada utemeljuje s tem, da tvorita območje mestne občine mesto (to je opredeljeno v novem 15.a členu ZLS) in obmestje (v besedilu ZLS: "mestna okolica").

Po navedeni utemeljitvi Vlade predstavlja obmestje območje, ki kot samostojna "kategorija" (samoupravna lokalna skupnost) ne more obstajati. To po eni strani pomeni, da ne more biti vključeno v mestno občino primestno območje, ki izpolnjuje pogoje za ustanovitev samostojne občine, po drugi strani pa, da je lahko vključeno v mestno občino tudi določeno primestno območje, ki sicer ne izpolnjuje vseh (v nadaljevanju navedenih) kriterijev za vključitev v mestno občino, če samo ne izpolnjuje pogojev za oblikovanje posebne občine. Prej omenjene kriterije za določitev zunanjega obsega mestne občine je Vlada, ko je predlagala sprejetje sedanjega drugega odstavka 16. člena ZLS, (kumulativno) navedla takole:

- neprekinjena pozidanost (sklenjenost pozidave) - stavbna zemljišča,
- visoka gostota prebivalcev (praviloma nad 300 prebivalcev/km<sup>2</sup>),
- nadpovprečna rast prebivalstva med dvema popisnima obdobjema (ki mora presehati naravno rast),
- nadpovprečno nizek delež kmečkega prebivalstva,
- povišan delež dnevnih migrantov (vsaj 1000), usmerjenih iz bližnjih obmestij proti mestom.

4. a) V primeru izpodbijane druge točke 3. člena Zakona gre za ustanovitev mestne občine Koper in določitev njenega območja, ki v ničemer ne odstopa od referendumskega območja za ustanovitev občine Koper. To referendumsko območje je določil Državni zbor s 73. točko I. poglavja Odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 22/94).

Ustavno sodišče je to določbo navedenega odloka razveljavilo s svojo odločbo št. U-I-90/94 z dne 20/5-1994. V navedeni odločbi je Ustavno sodišče ugotovilo, da v Odloku predvideno območje občine Koper po teritorialnem obsegu, po številu vključenih naselij in prebivalcev in po posledični notranji heterogenosti tako močno in očitno odstopa od ustavno določenega koncepta občin, da ne ustreza območju, na katerem bi bilo mogoče ustanoviti občino.

Ker se območje mestne občine Koper, ki je bila ustanovljena z izpodbijano 2. točko 3. člena Zakona, v ničemer ne razlikuje od prvotnega referendumskega območja za ustanovitev občine Koper, Ustavno sodišče ugotavlja, da druga točka 3. člena Zakona ni v skladu z Ustavo. Pri tem se Ustavno sodišče sklicuje na razloge, ki jih je glede predvidenega območja občine Koper navedlo že v odločbi št. U-I-90/94 in glede na to, da je navedeni odlok predvideval ustanovitev občine, z izpodbijano zakonsko določbo pa je bila ustanovljena mestna občina, ugotavlja še naslednje. Že v navedeni odločbi U-I-90/94 je Ustavno sodišče ugotovilo, da tako določeno območje občine Koper ni v skladu tudi z ustavno in tedanjo zakonsko zasnovo mestne občine. Navedenega stališča ne more spremeniti dejstvo, da so bile po izdaji navedene odločbe sprejete spremembe in dopolnitve ZLS (Uradni list RS, št. 57/94), s katerimi je bil v 16. členu dodan nov drugi odstavek, ki daje definicijo mestne občine. Z izpodbijano zakonsko določbo oblikovana mestna občina Koper ne izpolnjuje tudi z drugim odstavkom 16. člena ZLS določenih kriterijev.

V mestno občino praviloma ne morejo biti vključena ruralna naselja, upoštevati pa je potrebno še to, da gre tudi pri mestni občini za osnovno teritorialno enoto, v kateri mora biti zagotovljeno uresničevanje lokalne samouprave. Od določitve območja, kjer bo še zagotovljena ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti (v tem primeru mestni) občini, lahko zakonodajalec odstopa le toliko, kolikor je to potrebno zaradi posebne narave nalog in problemov mestne občine, ki so določene v prvem odstavku 16. člena ZLS.

b) Vse, kar je navedeno prej glede območja mestne občine Koper, v enaki meri velja tudi za območje mestne občine Novo mesto.

Tudi to območje po obsegu in po vrsti naselij, ki so vključena vanj, močno odstopa od ustavnega in z zakonom na podlagi določbe prvega odstavka 141. člena Ustave natančneje določenega koncepta občine oziroma mestne občine. Pri tem je glede naselij, ki jih navaja pobudnik, jasno, da niti po zgodovinskih niti po funkcionalnih kriterijih ne sodijo v mestno občino. c) Pred Ustavnim sodiščem niso bile izpodbijane druge določbe 3. člena Zakona, s katerimi so bile ustanovljene druge mestne občine. Iz odgovora Vlade je lahko Ustavno sodišče ugotovilo, da je vprašljivo, ali tudi nekatera druga območja izpolnjujejo pogoje za ustanovitev mestne občine. Tako Vlada izrecno navaja, da mestna občina Slovenj Gradec ne izpolnjuje pogoja glede števila prebivalcev, glede števila delovnih mest in njihove strukture. Iz gradiva Državnega zbora in na podlagi splošno znanih dejstev je Ustavno sodišče ugotovilo, da je zelo vprašljivo tudi, ali vse mestne občine izpolnjujejo dodatne pogoje, ki so kumulativno določeni v 16.a členu ZLS. Tudi glede mestnih občin velja, da se Ustavno sodišče po opravljenem tehtanju prizadetih ustavnih dobrin ni odločilo, da bi z uporabo določbe 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču ocenjevalo, ali so vse mestne občine oblikovane v skladu z Ustavo. Opozarja pa, da bo Državni zbor lokalnim skupnostim, ki ne izpolnjujejo ustavno in zakonsko določenih kriterijev, lahko odvzel status mestne občine.

## B. - VI.

1. Ustavno sodišče kot protiustavnih ni ocenilo le posameznih, z Ustavo izrecno in neposredno neskladnih točk 2. in 3. člena Zakona, ampak oba izpodbijana člena v celoti, ker bi odprava protiustavnosti posameznih točk izpodbijanih členov ali celo le posameznih delov točk vplivala tudi na območja drugih občin in mestnih občin, katerih ustanovitev ustavno ni sporna. Zato do dokončne in celovite uvedbe z Ustavo skladnih občin in mestnih občin sedanje, tako oblikovane mreže občin ni mogoče šteti za v celoti skladno z Ustavo.

Kljub ugotovljenim neskladnostim z Ustavo pa se Ustavno sodišče ni odločilo za razveljavitev posameznih točk 2. in 3. člena Zakona, temveč za ugotovitev neskladnosti obeh izpodbijanih členov v celoti. Tako je ravnalo predvsem iz naslednjih dveh razlogov: Preobrazba starih, z novim konceptom lokalne samouprave neskladnih občin v nove samoupravne občine, ki bi bila omejena le na določena območja, druga pa bi bilo potrebno ponovno uskladiti, bi pomenila, da se Ustava na področju lokalne samouprave ne bi uveljavila hkrati v vsej Sloveniji, to pa bi bilo v nasprotju z načeli pravne države. Sočasen pričetek izvajanja lokalne samouprave pa je nujen tudi zaradi zagotovitve možnosti sočasnega prenosa državnih funkcij na občine in zaradi sprejemanja področne zakonodaje, ki postavlja nove temelje določenih družbenih podsistemov v sferi javnih služb.

2. Lokalna samouprava ima po ustavnem konceptu poleg teritorialnega še druge aspekte, zlasti tudi pristojnostnega in upravljalškega. Ustavno sodišče je s tehtanjem ustavno varovanih dobrin, ki bi bile prizadete na spornih območjih s takšno ali drugačno njegovo odločitvijo, ugotovilo, da bi razveljavitev Zakona pomenila, da na spornih območjih ne bi bilo mogoče opraviti volitev v nove organe, s potekom roka, s katerim je bil z Ustavnim zakonom podaljšan mandat sedanjim občinskim organom, pa bi tako nastala pravna praznina. Odlaganje oblikovanja občin še na čas po izteku z Ustavnim zakonom podaljšanega roka bi bilo še manj v skladu z Ustavo kot takojšnje volitve novega občinskega sveta - pa čeprav v občine, ki niso v celoti skladne z ustavnim konceptom lokalne samouprave, vendar kljub vsemu bolj kot stare občine, ki izvirajo iz sistema in pojmovanja občine kot komune.

Ustanovitev občin je bistven pogoj za uveljavitev lokalne samouprave v Sloveniji. Vendar pa je oblikovanje občin, vključno z mestnimi občinami, proces, v katerem se bodo le-te po njihovi ustanovitvi še naprej oblikovale v smeri k čimbolj naravnim in funkcionalnim celotam, seveda ob upoštevanju zakonskih meril.

Vendar pa Ustavno sodišče ocenjuje, da je predvsem naloga zakonodajalca, da v okviru lastne pristojnosti presodi, kako bo uporabil zakonite kriterije za ustanovitev občin sorazmerno in kompleksno ter v okviru ustavne zasnove občine tako, da bo odpravil ugotovljene neskladnosti z Ustavo v skladu z razlogi te odločbe.

Po konstituiranju novoustanovljenih občin bodo posamezna naselja ali več naselij v eni ali več občinah, kolikor bodo izpolnjevala pogoje za ustanovitev svoje občine ali če se bodo želela izločiti iz občine in priključiti drugi občini, lahko začela postopek po 14. ali 15. členu ZLS, ki omogočata izločitev dela občine in priključitev k drugi občini ali ustanovitev lastne občine. Takšno odločitev, ki se izglasuje na referendumu, bo po navedenem členu Državni zbor potrdil, kolikor bo odločitev skladna z ustavnim konceptom in pogoji za ustanovitev občine. To pomeni, da bo Državni zbor lahko potrdil sprejeto odločitev npr. o izločitvi naselja iz ene občine in o njegovi priključitvi k drugi občini samo, če bo takšna sprememba z vidika "ostanka" občine in "razširjene" občine še v okvirih, ki jih za ustanovitev občine določata Ustava in zakon.

3. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ocenilo, da so izpolnjeni pogoji iz 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču za izdajo ugotovitvene odločbe. Skladno s tem členom je določilo tudi rok za odpravo neskladnosti z Ustavo, ki jih mora Državni zbor odpraviti najkasneje šest mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev. Za takšen rok se je Ustavno sodišče odločilo ob upoštevanju istih razlogov, ki so narekovali ugotovitev neskladnosti z Ustavo za celoten Zakon, pa tudi ob upoštevanju zapletenosti in težavnosti usklajevanja območij občin in mestnih občin z Ustavo.

### C.

To odločbo je Ustavno sodišče sprejelo na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambreč, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je glede prve točke izreka sprejelo z osmimi glasovi proti enemu, glede druge točke izreka pa s šestimi glasovi proti trem. Sodnik Krivic je glasoval proti celotnemu izreku, sodnika Jambreč in Šturm pa proti njegovi drugi točki. Sodnik Krivic je dal odklonilno ločeno mnenje, sodnik Jambreč pa delno pritrdilno in delno odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k  
dr. Tone Jerovšek