



Svetnice in svetniki

Mestni svet

Številka: 900-16/2021-1-(40/62/02)

Datum: 28. 10. 2021

Zadeva: Vložitev zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti Zakona o lokalni samoupravi in Zakona o referendumu in ljudski iniciativi

Zveza: 5. dopisna seja Mestnega sveta Mestne občine Kranj

V luči vložitve Predloga za razpis referendumu za ustanovitev Občine Golnik z izločitvijo dela Mestne občine Kranj v novo Občino Golnik, EPA 2152-VIII, ki ga vložila skupina poslancev Državnega zbora, in po preučitvi določb Zakona o lokalni samoupravi, Zakona o referendumu in ljudski iniciativi ter Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, predlagatelj meni, da bi bilo zaradi zaščite pred posegom v ustavni položaj ali v ustavne pravice Mestne občine Kranj primerno vložiti zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti Zakona o lokalni samoupravi in Zakona o referendumu in ljudski iniciativi v delu, ki se nanaša na materialno pravne in procesne določbe o ustanovitvi nove občine.

Glede na to, da bo dne 4. 11. 2021 seja Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo, na katero je kot točka dnevnega reda uvrščen predlog za razpis referendumu za ustanovitev Občine Golnik z izločitvijo dela Mestne občine Kranj v novo Občino Golnik, je potrebna takojšna odločitev mestnega sveta glede pooblastitve župana za vložitev zahteve za oceno ustavnosti Zakona o lokalni samoupravi in/ali Zakona o referendumu in ljudski iniciativi v delu, ki se nanaša na materialno pravne in procesne določbe o ustanovitvi nove občine, predloga za zadržanje izvrševanja teh določb ter prenosa pooblastila za zastopanje v postopku pred ustavnim sodiščem na odvetniško družbo ali odvetnika.

Temelj ustanovitve novih občin in oblikovanja njihovih območij predstavljajo ustavne določbe o zagotavljanju lokalne samouprave (9. člen), ki so povezane v posebnem poglavju o lokalni samoupravi, kjer je med drugim določeno, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen), izhodišča za določitev njenega območja pa se določijo z zakonom tako, da območje občin 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. Ustavno ureditev lokalne samouprave podrobneje ureja (oziroma naj bi urejal) Zakon o lokalni samoupravi.

Veljavni Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE, v nadaljevanju: ZLS) je bil v letu 2010 noveliran na način, da cilj ustanavljanja novih občin ni več razdelitev države na občine zaradi uvedbe lokalne samouprave, temveč sprememba območja občine oziroma občin zaradi učinkovitejšega opravljanja občinskih nalog. Črtan je bil drugi odstavek 13. člena ZLS, ki je določal,

kdaj se šteje, da je občina sposobna zadovoljevati potrebe in izpolnjevati zakonske naloge, prav tako tudi drugi odstavek 13.a člena ZLS, ki je določal možnost, da se lahko zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5000, vendar ne manj kot 2000. Ostalo je samo temeljno pravilo 13. člena ZLS, to je, da mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom.

Državni zbor mora pred razpisom referendumu o ustanovitvi občine oceniti, ali so izpolnjeni vsi z Ustavo RS in zakonom določeni pogoji za ustanovitev nove občine, pri čemer je po uveljavitvi navedene novele ZLS iz leta 2010 bistvenega pomena ugotovitev, da bo glede na nesporno ugotovljena dejstva novoustanovljena občina za prebivalce bolj učinkovito opravljala naloge, kot jih je dosedanja. Kriterijev, kdaj je občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom, pa ZLS ne določa. Prav tako ne izpeljuje ustavne določbe, da obsega območje občine naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev, temveč to določbo zgolj ponavlja. Ugotavljanje medsebojne povezanosti naselij, ki predstavlja ustavni pogoj za ustanovitev občine in določitev njenega območja, na zakonski ravni ni urejeno. Zakonska ureditev je tako pomanjkljiva in nakazuje na obstoj pravnih praznin.

Na navedeno je Ustavno sodišče v svojih odločbah že opozarjalo, hkrati z odločitvijo (U-I-144/94), da je v neskladju z Ustavo, če so merila za določitev območja prepuščena poljubni izbiri, ob odsotnosti zakonskega urejanja, ker bi to povzročilo, da bi nastajale občine, ki ne bi bile med seboj funkcionalno primerljive. S takšnim načinom (ne)urejanja meril se postavlja tudi vprašanje morebitne kršitve načela pravne države in tudi splošnega načela enakosti pred zakonom. Ustavno sodišče je izpostavilo tudi, da bi moral biti med merili za oblikovanje občine vključen tudi javnofinančni vidik kot izpeljava ustavnega načela samofinanciranja občine (142. člen Ustave RS).

Procesna ureditev ustanovitve nove občine je vsebovana v ZLS, ki v tretjem odstavku 12. člena določa le še, da se referendum opravi v skladu z zakonom, ki ureja referendum in ljudsko iniciativo, kolikor ni s tem zakonom določeno drugače. Novela ZLS-R iz leta 2010 je namreč črtala vse posebne določbe o referendumu za ustanovitev občine. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20) v prvem odstavku 2. člena določa, da referendum o ustanovitvi občin ureja poseben zakon. Zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/11 in 31/18) referendumu za ustanovitev občin prav tako ne ureja. Referendum za ustanovitev občine je poseben (sui generis) referendum, ki je določen neposredno z Ustavo kot obligatoren in predhoden referendum, ki se nanaša na ustanovitev občine ter določitev njenega območja. Glede na to, da je referendum obvezen in nujen element v postopku morebitnega ustanavljanja nove občine in da njegova izvedba v skladu z ustavnosodno judikaturu vzpostavlja pravni učinek, bi morala biti vsa vprašanja v zvezi z referendumom jasno, določno in popolno urejena z zakonom. V odločbi št. U-I-294/98 je namreč Ustavno sodišče sprejelo zelo jasno stališče o vezanosti Državnega zbora na referendumski izid, ki se glasi: "Državni zbor je pri ustanavljanju občin in pri spreminjanju njihovih območij vezan na voljo volivcev, izraženo na referendumu o ustanovitvi občine ali o spremembi njenega območja – razen v dveh primerih: ko bi upoštevanje referendumske volje povzročilo nastanek občine, ki ne bi ustrezala ustavnim in zakonskim določbam o občini, ali ko upoštevanje referendumske volje zaradi nasprotujočih si referendumskih izidov objektivno ni mogoče.

Skladno z deveto alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču je upravičeni vlagatelj zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti splošnega akta predstaviški organ samoupravne lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti. Predstavljena ureditev ustanovitve nove občine, tako z vidika materialno pravnih kot tudi procesnih določb, bi zaradi arbitrarnosti presoje kriterijev za izpolnjevanje sposobnosti zadovoljevanja potreb in interesov prebivalcev, sposobnosti financiranja iz lastnih virov, ter ugotavljanja medsebojne povezanosti naselij, lahko vplivala na ustavni položaj ali ustavne pravice Mestne občine Kranj, predvsem z vidika drobitve območja dosedanje Mestne občine Kranj na več občin, od katerih ne bi nujno vsaj ena izpolnjevala pogojev za status mestne občine.

Po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča RS je predstavniški organ občine občinski oziroma mestni svet, ne pa tudi župan, pri čemer je stališče Ustavnega sodišča RS (odločba U-I-303/02 z dne 25. 9. 2002), da župan lahko vloži zahtevo le, če ima za to posebno pooblastilo občinskega sveta ali splošno pooblastilo v statutu občine.

Mestnemu svetu Mestne občine Kranj predlagam v sprejem naslednji

S K L E P:

Mestni svet Mestne občine Kranj kot predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti pooblašča župana Mestne občine Kranj, Matjaža Rakovca, da:

- 1. v postopku pred ustavnim sodiščem vloži zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o lokalni samoupravi in/ali Zakona o referendumu in ljudski iniciativi v delu, ki se nanaša na materialno pravne in procesne določbe o ustanovitvi nove občine in predlaga zadržanje izvrševanja teh določb ter**
- 2. prenese pooblastilo za zastopanje v postopku pred ustavnim sodiščem na odvetniško družbo ali odvetnika.**

Pripravila:
Sabina Metelko
Podsekretarka – občinska odvetnica

Mag. Mateja Koprivec
Vodja Oddelka za pravne in
kadrovske zadeve



Matjaž Rakovec
Župan



zanj
Janez Černe
PODŽUPAN