

U-I-75/01-11
12. 2. 2004

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Marjana Kompana in sopodpisnikov, vseh iz Črne na Koroškem, na seji dne 12. februarja 2004

odločilo:

1. Člen 2 Statuta Občine Črna na Koroškem (Uradni list RS, št. 62/99, 40/01, 75/03 in 127/03) ni v neskladju z Ustavo in z zakonom.
2. Prvi, drugi, tretji in četrti odstavek 58. člena ter preostale določbe IV. poglavja Statuta Občine Črna na Koroškem niso v neskladju z Ustavo in z zakonom.
3. Peti odstavek 58. člena Statuta Občine Črna na Koroškem se razveljavi.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki navajajo, da 2. člen Statuta Občine Črna na Koroškem (v nadaljevanju Statut) sicer določa, da je na območju Občine ustanovljenih sedem ožjih delov, tj. ena krajevna skupnost in šest vaških skupnosti, vendar iz določb četrtega poglavja Statuta (peti odstavek 58. člena in 59. člen) izhaja, da ima status ožjega dela Občine le Krajevna skupnost Žerjav. Menijo, da takšna ureditev pomeni kršitev načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, saj občani naselij Črna na Koroškem, Bistra, Javorje, Ludranski vrh, Koprivna, Podpeca in Topla, ki na podlagi izpodbijanega 2. člena Statuta spadajo v območja vaških skupnosti, nimajo enakega položaja kot tisti občani naselij Žerjav in Jazbine, ki spadajo v območje Krajevne skupnosti Žerjav. To naj bi bilo razvidno iz določb IV. poglavja Statuta, ki se nanašajo le na krajevno skupnost, sodelovanje vaških skupnosti pri opravljanju javnih zadev pa ureja le 59. člen Statuta. Izpodbijana ureditev naj bi pomenila tudi kršitev volilne pravice iz 43. člena Ustave tistim krajanom, ki imajo stalno prebivališče na območjih vaških skupnosti, saj 63. člen Statuta določa, da se izvedejo volitve le v svet krajevne skupnosti, člane vaških odborov kot organov vaških skupnosti pa imenujejo zbori občanov. Pobudniki menijo, da Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl. - v nadaljevanju ZLS) dopušča le različno poimenovanje ožjih delov glede na tipografijo posameznega območja, ne dopušča pa, da bi bili na območju občine ustanovljeni ožji deli različnih oblik in z različnim pravnim statusom. Predlagajo, naj Ustavno sodišče izpodbijane določbe Statuta razveljavi.

2. Občina Črna na Koroškem v odgovoru meni, da je izpodbijana ureditev v skladu z 18. členom ZLS, ki ureja ustanovitev ožjih delov občine. Po njenem mnenju ZLS ne prepoveduje ustanovitve različnih oblik ožjih delov na območju ene občine, kot to določa Statut. Navaja, da je bil interes prebivalcev za ustanovitev krajevne skupnosti kot pravne osebe ugotovljen le na območju Krajevne skupnosti Žerjav, ne pa na drugih območjih občine, na katerih so ustanovljene vaške skupnosti. V skladu s 30. členom ZLS so bili z odlokom ustanovljeni vaški odbori (Odlok o ustanovitvi in pristojnosti vaških odborov Občine Črna na Koroškem, Uradni list RS, št. 69/99) kot posvetovalna telesa občinskega sveta. Predlaga, naj Ustavno sodišče pobudo kot neutemeljeno zavrne.

B.

3. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS), je po sprejemu nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

4. Člen 2 Statuta ureja notranjo členitev Občine Črna na Koroškem tako, da določa ustanovitev Krajevne skupnosti Žerjav in sedmih vaških skupnosti.[1] Pravna oseba je le Krajevna skupnost Žerjav, medtem ko vaškim skupnostim Statut lastnosti pravne osebe ne priznava (četrty odstavek 2. člena).[2] Ustanovitev krajevne skupnosti kot pravne osebe in ustanovitev vaških skupnosti, ki jim na podlagi Statuta ni priznan status pravne osebe, naj bi bila po mnenju pobudnikov v neskladju z Ustavo in z ZLS.

5. Ustava ne predvideva notranje členitve občine na ožje dele.

Občina je po Ustavi temeljna oblika lokalne samouprave, v kateri njeni prebivalci uresničujejo svojo pravico do lokalne samouprave (9. in 138. člen Ustave). ZLS v 2. členu določa, da so občine temeljne samoupravne lokalne skupnosti, ki v okviru Ustave in zakonov samostojno urejajo in opravljajo svoje zadeve in izvršujejo naloge, ki so nanje prenesene z zakonom. Z namenom, da bi se izvrševanje lokalne samouprave čimbolj približalo krajanom ter da bi se lažje ugotavljali interesi in upoštevale posebnosti posameznih naselij na območju občine, ZLS dopušča notranjo členitev posamezne občine na ožje dele in določa splošna pravila, ki jih morajo občine, ki se odločijo za notranjo členitev, upoštevati. V skladu s prvim odstavkom 18. člena ZLS ima občina, ki se je odločila za notranjo členitev, različne možnosti. Kot ožje dele občine lahko ustanovi krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Pri tem mora upoštevati določene značilnosti in ugotovljene interese prebivalcev na zborih krajanov ali na referendumih (četrty odstavek 18. člena ZLS). Občine lahko v statutih samostojno določijo, da imajo ustanovljene krajevne, vaške ali četrtne skupnosti svet kot organ ožjega dela občine ali da sveta nimajo (prvi in drugi odstavek 19. člena ZLS). S statutom občina tudi določi, ali je ožji del občine pravna oseba javnega prava ali ne (19.c člen ZLS). ZLS pa daje občinam, v katerih niso ustanovljeni ožji deli, in občinam, v katerih ustanovljeni ožji deli nimajo sveta, še možnost, da ustanovijo t. i. krajevne, vaške ali četrtne odbore kot posvetovalna telesa občinskega sveta (tretji odstavek 19. člena v zvezi s tretjim odstavkom 30. člena ZLS). Zakon torej omogoča občinam, da si svojo notranjo členitev na ožje dele prilagodijo svojim značilnostim, ki jih v prvem odstavku 18. člena le primeroma našteva (zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne, kulturne in druge). Tudi glede imen ožjih delov občine ZLS omogoča, da se (geografska) raznolikost ožjega dela odraža v njegovem imenu.

Tako ZLS določa, da se ožji deli lahko imenujejo krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Zato ni v neskladju z ZLS, če občina pri svoji notranji členitvi izkoristi različne možnosti, predvidene v ZLS.

6. Z ustanovitvijo ene krajevne skupnosti in sedmih vaških skupnosti ter z določitvijo njihovega različnega pravnega položaja (krajevna skupnost je pravna oseba, vaške skupnosti niso pravne osebe) niso kršene načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave in ustavne pravice iz 43. in 44. člena Ustave.

Načelo enakosti bi bilo kršeno, če krajani posameznih ožjih delov občine ne bi bili izenačeni glede izvrševanja svojih pravic, ki izvirajo iz pravice do lokalne samouprave. Pravica občanov na področju lokalne samouprave je pravica do sodelovanja pri odločanju v občini in pomeni hkrati izvrševanje ustavne pravice sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave.

Navedena pravica je klasična ustavna pravica, ki zagotavlja vsem državljanom možnost sodelovanja pri upravljanju javnih zadev v skladu z zakonom. Na področju lokalne samouprave je to ZLS, ki je dal občanom različne možnosti za uresničevanje te pravice. V ožjem delu

občine, ki ima svet, občani uresničujejo to svojo pravico (posredno z volitvami) predvsem s tem, da izvolijo člane sveta kot svoje predstavnike, ki sodelujejo z občinskim svetom v skladu z ZLS in s statutom (19.a člen ZLS). V ožjem delu občine, ki nima sveta, pa občani uresničujejo to svojo pravico (neposredno) na zborih občanov ožjega dela. ZLS v 45. členu ureja to obliko neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju v občini. Tako občani na zboru lahko v skladu z zakonom in s statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja, lahko pa tudi odločajo. Zbor se lahko skliče tako za celo občino kot tudi za njen posamezen del (drugi odstavek 45. člena ZLS).

7. Kot izhaja iz navedenega, notranja členitev občine na različne ožje dele pomeni tudi različne možnosti oziroma različne načine uresničevanja ustavne pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Na način uresničevanja te pravice ne vpliva dejstvo, ali je ožjemu delu občine dana lastnost pravne osebe. Če mu je dana ta lastnost, mu je dana možnost, da v okviru pooblastil izvršuje določene naloge, ki jih sicer za tiste ožje dele, ki niso pravne osebe, izvršuje občinski svet (19.c člen ZLS). ZLS pa daje občanom široke možnosti vplivanja na notranjo členitev njihove občine. Tako lahko dajejo pobude za ustanovitev novih ožjih delov ali za spremembo že ustanovljenih ožjih delov občine (tretji odstavek 18. člena ZLS). Občanom vaških skupnosti v Občini Črna na Koroškem Statut tudi omogoča, da na zborih občanov imenujejo in razrešujejo člane vaških odborov (59. člen Statuta in 2. člen Odloka o ustanovitvi in pristojnosti vaških odborov Občine Črna na Koroškem). Tretji odstavek 30. člena ZLS namreč dopušča, da lahko statut občine ali odlok določi, da člane odborov (krajevnih, vaških ali četrtnih) imenujejo in razrešujejo na svojih zborih prebivalci ožjih delov občine (in ne občinski svet). Navedeni odbori namreč niso organi vaških skupnosti, temveč so posvetovalni organi občinskega sveta. Zato so navedbe pobudnikov, ki kršitev volilne pravice iz 43. člena Ustave utemeljujejo tudi s tem, da se vaški odbor ne izvoli z volitvami kot se izvoli svet krajevne skupnosti, neutemeljene.

8. Iz razlogov, navedenih v prejšnjih točkah obrazložitve, je Ustavno sodišče odločilo, da 2. člen Statuta ni v neskladju z Ustavo in ZLS.

9. Po mnenju pobudnikov naj bi neustavnost in nezakonitost 2. člena Statuta posledično pomenila tudi neustavnost in nezakonitost celotnega IV. poglavja Statuta, ki ureja ožje dele občine. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da 2. člen Statuta ni v neskladju z Ustavo in z ZLS, tudi določbe navedenega poglavja niso v neskladju z Ustavo.

10. Utemeljene pa so navedbe pobudnikov o nasprotju med 2. členom Statuta, na podlagi katerega je bilo ustanovljenih sedem vaških skupnosti, določena njihova imena ter območja, in petim odstavkom 58. člena Statuta, ki kot ožji del občine opredeljuje le Krajevno skupnost Žerjav. Na podlagi četrte alineje prvega odstavka 160. člena Ustave in četrte alineje prvega odstavka 21. člena je Ustavno sodišče pristojno za presojo skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z Ustavo in zakoni. Ustavno sodišče torej ni pristojno za presojo medsebojne skladnosti določb Statuta, razen če bi ugotovljena medsebojna neskladnost pomenila kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave. Neskladnost določbe petega odstavka 58. člena Statuta z 2. členom Statuta pomeni očitno nasprotje v pravni ureditvi notranje členitve Občine Ravne na Koroškem, kar povzroča pri občanah dvom in negotovost o položaju ustanovljenih vaških skupnosti, o čemer priča tudi obravnavana pobuda. Zato je Ustavno sodišče zaradi neskladnosti z 2. členom Ustave določbo petega odstavka 58. člena Statuta razveljavilo.

C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam Lukić ter sodnici in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno.

Predsednica
dr. Dragica Wedam Lukić

Opombi:

[1]Od vložitve pobude do njene obravnave je bila določba 2. člena Statuta dvakrat spremenjena in dopolnjena. Prve spremembe in dopolnitve (Spremembe in dopolnitve Statuta Občine Črna na Koroškem, Uradni list RS, št. 75/03) se nanašajo na spremembo območja posameznih vaških skupnosti in na ustanovitev nove Vaške skupnosti Magdalena. Z drugo spremembo in dopolnitvijo (Spremembe in dopolnitve Statuta Občine Črna na Koroškem, Uradni list RS, št. 127/03) pa je bilo spremenjeno le ime Vaške skupnosti Javorje v Vaško skupnost Zgornje Javorje. Z navedenimi spremembami in dopolnitvami se pravni položaj ustanovljenih vaških skupnosti, ki je po mnenju pobudnikov ustavnopravno sporen, ni spremenil.

[2]Četrty odstavek 2. člena Statuta: "Krajevna skupnost Žerjav je pravna oseba, vaške skupnosti niso osebe javnega prava."