



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

Številka: U-I-341/98

Datum: 14.10.1998

**Delno odklonilno ločeno mnenje sodnika Krivica**

Glasoval sem proti 2. točki (razveljavitev odloka o volilnih enotah za volitve v novi občini Horjul) in proti 3. točki izreka (podaljšanje mandator organom dosedanje občine Dobrova - Horjul - Polhov Gradec).

I.

(razveljavitev odloka o volilnih enotah)

Odlok je formalno res v nasprotju s prvim odstavkom 116. člena Zakona o lokalnih volitvah (ZLV), po katerem se število članov prvega občinskega sveta določi v zakonu o ustanovitvi občin (in ne v občinskem odloku). Toda v tem zakonu je bilo to število za občino Horjul določeno na neustaven način in je Ustavno sodišče zato to določbo razveljavilo. S tem je v zakonski ureditvi vprašanja nastala pravna praznina - ki pa jo povsem ustrezno (in vsebinsko povsem v skladu z zakonskimi merili) zapolnjuje sporni občinski odlok.

Zato se povsem strinjam s pristopom v 13. točki obrazložitve, kjer je rečeno: če bi bile ustavnopravne posledice razveljavitve odloka težje od posledic nerazveljavitve, potem "bi moralo Ustavno sodišče Odlok kljub nezakonnosti pustiti v veljavi". (Če je ta zgolj formalna nezakonnost sploh vredna tega imena, saj je urejanje takih lokalnih zadev po Ustavi stvar občine same in jo ZLV za volitve prvega občinskega sveta v novi občini izjemoma prepušča zakonu o ustanovitvi občin le zato, ker naj bi bilo to bolje, kot če bi bilo to prepuščeno organom prejšnje občine, ki novi občini morda ni naklonjena - toda v tem primeru sama pobudnica postopka - KS Horjul - ureditev v spornem odloku izrecno podpira kot pravilno.)

Nikakor pa se ne morem strinjati z opravljenim "tehtanjem", da bi bile ustavnopravne posledice izvedbe volitev na podlagi Odloka težje kot sedaj odrejena odložitev volitev in podaljšanje mandator. Državni zbor bi namreč že pred volitvami 22. novembra storjeno napako lahko odpravil in vsaj naknadno vzpostavil manjkajočo formalno podlago za izvedbo volitev 11-članskega (namesto 12-članskega) občinskega sveta, še zlasti če bi ga k temu pozvalo Ustavno sodišče v svoji odločbi (tako kot ga tudi zdaj poziva - glej točko 20 obrazložitve). Pa tudi, če tega v mesecu dni ne bi storil, bi v primeru morebitnega spora o veljavnosti izvedenih volitev Ustavno sodišče mirno lahko te potrdilo kot veljavne - če ne bi že sedaj ugotovilo, da Odlok kljub omenjeni formalni nezakonnosti ostane v veljavi, ker ima v takem specifičnem primeru pravočasna izvedba volitev prednost pred varstvom zakonitosti zaradi neke njene zgolj formalne "kršitve", ki jo je z neustavnim ravnanjem pravzaprav povzročil zakonodajalec sam. In če bi Državni zbor še pred volitvami svojo napako sicer popravil, a ne tako, da bi "odobril" 11-člansko sestavo horjulskega občinskega sveta, ampak bi jim določil manjše število članov? Potem bi pač nujnost preložitve volitev povzročil sam in bi s tem nastale probleme moral tudi sam urediti. A v to se že sam gotovo ne bi hotel spuščati, če ne bi bilo res nujno potrebno.

Primerjava posledic odložitve volitev v občinah Horjul in Dobrova - Polhov Gradec (za nekaj tednov) z odložitvijo volitev v občini Koper (najbrž za eno leto), ki je narejena v 17. točki, pa je povsem neumestna. V Kopru so bile namreč odložene volitve v povsem protiustavno oblikovano občino (tako je razsodilo Ustavno sodišče - in čeprav se trije sodniki s tem nismo strnjali, ta odločitev velja in jo je treba spoštovati) - tu v Horjulu (in zato potem še v sosednji, povsem "nedolžni" občini) pa so bile volitve odložene v dveh povsem legitimno in ustavno ustanovljenih občinah in to zgolj zaradi neke drobne napake zakonodajalca. Ljudje v teh dveh občinah niso nič krivi (kot naj bi bili "krivi" nespoštovanja ali nerazumevanja ustavnega koncepta občine, kot ga razume Ustavno sodišče,

voditelji in tudi prebivalci občine Koper) - v tem primeru je krivda izključno na strani zakonodajalca. Občinski svet stare občine Dobrova - Horjul - Polhov Gradec je s svojim odlokom tu po zdravi pameti (in povsem v skladu z zakonskimi kriteriji) samo še skušal rešiti, kar bi se še dalo rešiti - če ne bi s tole odločbo Ustavno sodišče dalo prednosti spoštovanju "papirnate" zakonitosti pred spoštovanjem vsebinske zakonitosti (da o ustavni pravici občanov, da svojo zakonito ustanovljeno občino dobijo takoj in ne z zamudo, pa o stroških in drugih zapletih, ki bodo zaradi vseh teh zamud nastali, niti ne govorimo).

## II.

(podaljšanje mandatov)

Točka 17 (zgoraj omenjena) kaže, da je Ustavno sodišče pri odločanju o tej zadevi imelo v mislih tudi koprsko zadevo in jo z njo (neutemeljeno oziroma narobe) primerjalo. Med obema odločbama je namreč še ena pomembna razlika. Medtem ko ob hitrem odločanju v koprski zadevi vprašanje, ali Ustavno sodišče sme samo podaljšati mandat občinskim organom, sploh ni bilo obravnavano, pa je bilo to pomembno ustavnopravno vprašanje medtem v javnosti že odprto - v tej zadevi pa sem ga pri odločanju izrecno zastavil tudi sam. Kljub mojim ponovljenim pozivom, naj večina, če že misli, da to Ustavno sodišče sme narediti, potem v obrazložitvi tudi ustrezno utemelji ta svoj nenavadni in zame - vsaj v konkretnih okoliščinah tega primera - ustavno povsem nedopustni korak, ni o tem v obrazložitvi niti besedice (razen formalnega pojasnila v 19. točki, da 3. točka izreka temelji na pooblastilu Ustavnemu sodišču, da lahko določi način izvršitve svoje odločbe).

Stališče, ki bi iz tega logično sledilo, češ da je bila odločitev o podaljšanju mandatov nujna za izvršitev prvih dveh točk izreka (o razveljavitvi zakona in odloka), preprosto ne drži. Če je bil odlok o volilnih enotah razveljavljen, je seveda jasno, da bo treba volitve izvesti po novem odloku, ki ga še ni. (Mimogrede: tu se še dodatno pokaže nesmiselnost razveljavitve Odloka; če bo Državni zbor hitro popravil število članov občinskega sveta od 12 na 11, bi bil Odlok spet povsem zakonit in sposoben za uporabo - sedaj ga bo treba pa še enkrat sprejeti, objaviti itd.) Toda o posledicah te razveljavitve (preložitve volitev in podaljšanje mandatov, če uskladitev z Ustavo in zakonom ne bi bila dovolj hitra) bi morali odločati za to pristojni organi (Državni zbor, njegov predsednik in volilne komisije), ki bi s hitrim ravnanjem (tu, kjer "ustavnih" občin ni treba šele ustanavljati, tako kot v Kopru) morda sploh lahko še "ujeli vlak" in podaljšanje mandatov sploh ne bi bilo potrebno.

Če bi bilo potrebno - in šele, ko bi bilo to res potrebno - bi o takem krajšem podaljšanju mandatov iz ustavnopravno nujnih razlogov lahko odločil samo zakonodajalec z zakonom. Tudi v prvi odločbi Ustavnega sodišča o lokalni samoupravi (št. U-I-13/94 - OdlUS III, 8), na katero se nekateri neutemeljeno sklicujejo, češ, saj je Ustavno sodišče že takrat podaljšalo mandat takratnim starim občinskim skupščinam, je bilo, nasprotno, rečeno le, da bi se iz važnih ustavnopravnih razlogov to smelo storiti z zakonom. Gre torej nesporno za pristojnost zakonodajalca - vanjo pa bi Ustavno sodišče z odreditvijo načina izvršitve neke svoje odločbe smelo poseči (morda, a to je npr. tudi v Nemčiji še vedno zelo sporno) kvečjemu takrat, kadar njegove odločbe na noben drug način sploh ne bi bilo mogoče izvršiti ali pa bi bile brez take njegove odredbe hujše prizadete pomembnejše ustavne vrednote kot je temeljno ustavno načelo delitve oblasti in prepoved sodni oblasti, da nepooblaščen posega v pristojnosti zakonodajne oblasti.

Da vsaj horjulski primer gotovo ni tak, je zame zunaj vsakega dvoma. Če bi bilo podaljšanje mandatov potrebno, bi ga mogel in moral z zakonom odrediti Državni zbor. Ustavno sodišče bi ga na to njegovo dolžnost lahko v obrazložitvi svoje odločitve le opozorilo - s tem, da je namesto njega to nepooblaščen storilo samo, pa je po mojem mnenju prekršilo temeljno ustavno načelo ločitve oblasti.