



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

Številka: U-I-341/98

Datum: 14.10.1998

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Krajevne skupnosti Horjul, na seji dne 14. oktobra

**o d l o č i l o :**

1. Razveljavi se določba 45. točke 2. člena Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94, 69/94 in 56/98), ki se glasi: "Prvi občinski svet šteje dvanajst članov."
2. Razveljavi se Odlok o določitvi volilnih enot za volitve članov občinskega sveta in župana občine Horjul (Uradni list RS, št. 63/98).
3. Redne volitve članov občinskega sveta in župana se v občinah Horjul in Dobrova - Polhov Gradec opravijo potem, ko bo Državni zbor na novo določil število članov občinskega sveta novoustanovljene občine Horjul. Organom občine Dobrova - Horjul - Polhov Gradec se podaljša mandat do nastopa mandata občinskega sveta nove občine Horjul in občinskega sveta občine Dobrova - Polhov Gradec, ki bo izvoljen na rednih volitvah.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudnica navaja, da je občina Horjul ustanovljena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 56/98). V 2. členu tega zakona je določeno, da prvi občinski svet občine Horjul šteje 12 članov, kar pomeni, da se volitve izvajajo po proporcionalnem sistemu. V 116. členu Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94 in 70/95 - v nadaljevanju: ZLV) pa je v drugem odstavku določeno, da se število članov občinskega sveta določi glede na število prebivalcev v občini, kar za občino Horjul, ki ima 2.500 prebivalcev, pomeni do 11 članov občinskega sveta. V tem primeru se volitve izvedejo po večinskem sistemu. Občinski svet občine Dobrova-Horjul-Polhov Gradec je sprejel Odlok o določitvi volilnih enot za volitve članov občinskega sveta in župana občine Horjul (v nadaljevanju: Odlok), v katerem je določil, da se v občini Horjul za volitve članov občinskega sveta oblikuje 8 volilnih enot, v katerih se voli skupaj 11 članov občinskega sveta. Pobudnica meni, da je občinski svet ravnal pravilno; zatrjuje, da je Državni zbor pri določanju števila članov občinskega sveta občine Horjul storil napako, ker ni upošteval meril iz 116. člena Zakona o lokalnih volitvah.

2. Občinski svet Občine Dobrova - Horjul - Polhov Gradec se do pobude ni opredelil, temveč je sporočil, da "odločitev prepušča Ustavnemu sodišču". Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve v odgovoru navaja, da izpodbijana določba ZUODNO ni usklajena s 116. členom ZLV in da "gre verjetno za napako v Zakonu o spremembah in dopolnitvah ZUODNO". Sekretariat navaja še, da Ustavno sodišče ni pristojno odločati o medsebojni usklajenosti zakonov.

**B.**

3. Pobudnica izpodbija Odlok in določbo 45. točke 2. člena Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94, 69/94 in 56/98 - v nadaljevanju: ZUODNO), da prvi občinski svet občine Horjul šteje 12 članov. Iz pobude je razvidno, da pobudnica meni, da je pravno nepravilna

določba ZUODNO, ker ne upošteva določbe starejšega zakona - ZLV. Pobudnica ne navaja posebej, v čem naj bi bilo neskladje izpodbijane določbe ZUODNO z Ustavo. Ustavno sodišče je kljub navedenemu sklenilo pobudo sprejeti. Razlagalo jo je v prid pobudnici, in sicer tako, kot da pobudnica izpodbija določbo 45. točke 2. člena ZUODNO, podrejeno pa Odlok. Tudi če pobudnica Odloka ne bi izpodbijala, bi Ustavno sodišče moralo presoditi njegovo ustavnost in zakonitost po koneksiteti (30. člen Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS).

4. ZLV določa v prvem odstavku 116. člena, da se število članov prvega občinskega sveta določi v zakonu o ustanovitvi občin. V drugem odstavku tega člena je v razponih določeno število članov občinskega sveta glede na število prebivalcev. V občini z manj kot pet tisoč prebivalci je število članov sveta od 7 do 11. Zakonodajalec si je s to določbo postavil merila za določitev števila članov prvih občinskih svetov; to število je bilo za leta 1994 ustanovljene občine določeno v prvotnem besedilu Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94). Občinski sveti so lahko po konstituiranju to število spremenili - seveda z učinkom za naslednje mandatno obdobje.

5. Iz 116. člena ZLS ne izhaja, da je njegova veljavnost omejena na občine, ki so bile ustanovljene leta 1994. V komentarju te določbe v brošuri Predpisi o lokalnih volitvah in lokalni samoupravi (Uradni list, Ljubljana, 1998, str. 122 - avtor komentarja k tej določbi je Pavle Svete) je zapisano, da bo "prav tako treba po tej prehodni določbi določiti število članov prvega občinskega sveta v občinah, ki se bodo pozneje oblikovale kot nove občine (...) in bodo ustanovljene s spremembami in dopolnitvami ZUODNO)". Določbe 116. člena torej še veljajo.

6. ZUODNO določa območja občin in število članov prvih občinskih svetov novoustanovljenih občin in občin, katerih območja so spremenjena. V 45. točki 2. člena določa območje (novoustanovljene) občine Horjul in na koncu število članov prvega občinskega sveta - 12.

7. ZUODNO in ZLV sta v hierarhiji pravnih aktov na isti stopnji in Ustavno sodišče ni pristojno za presojo skladnosti enega z drugim. Pristojno pa je za presojo skladnosti zakona z Ustavo.

Za presojo ustavnosti izpodbijane določbe ZUODNO je odločilen odgovor na vprašanje, ali je mogoče zakonodajalcu očitati protiustavno ravnanje, ker se pri določitvi števila članov prvega občinskega sveta občine Horjul ni držal meril, ki si jih je zastavil leta 1993 v 116. členu ZLV.

8. Zakonodajalec ima pravico, da svoje odločitve spreminja. Nima pa pravice, da dela med pravnimi subjekti neutemeljene razlike.

Enaka dejanska stanja mora obravnavati enako, različna pa različno (načelo enakosti pred zakonom). Ko je ustanavljal prvo mrežo občin in določal število članov prvih občinskih svetov, je bil vezan na načelo enakosti pred zakonom. Merila si je določil v zakonu (116. člen ZLV), čeprav to ne bi bilo nujno potrebno.

Ko si jih je enkrat zastavil, jih je bil dolžan upoštevati, saj bi sicer ravnal arbitrarno in delal neupravičene razlike v nasprotju z ustavnim načelom enakosti pred zakonom.

9. Občina Horjul ima manj kot 3.000 prebivalcev; s tem podatkom je razpolagala tudi Vlada, kar je razvidno iz gradiva, objavljenega v Poročevalcu Državnega zbora, št. 11/98, str. 100. Po merilih, ki si jih je postavil Državni zbor, bi moralo biti število članov občinskega sveta od 7 do 11. Državni zbor pa je določil večje število članov občinskega sveta. Odstopanje je sicer v številčnem smislu majhno, v pravnem in dejanskem pa bistveno. ZLV namreč določa, da se člani občinskega sveta volijo po večinskem sistemu, če šteje občinski svet manj kot 12 članov, in po proporcionalnem, če šteje 12 ali več članov. Sprememba števila članov z 11 na 12 torej pomeni tudi spremembo volilnega sistema.

10. Državni zbor je brez utemeljenih razlogov obravnaval občino Horjul v nasprotju z merili, ki si jih je sam zastavil zaradi spoštovanja načela enakosti. Glede na to je izpodbijana določba 45. točke 2. člena ZUODNO v nasprotju s 14. členom Ustave in jo je bilo potrebno razveljaviti.

11. Odlok določa v 1. členu, da se za izvedbo volitev članov občinskega sveta in župana občine Horjul predlaga razdelitev občine na 8 volilnih enot. V šestih volilnih enotah se voli po en član občinskega

sveta, v eni dva in v eni trije. V 2. členu je določeno, da je "za izvedbo volitev članov občinskega sveta na podlagi 116. člena ZLV določeno, da občinski svet šteje 11 članov".

12. Odlok torej določa število članov občinskega sveta v nasprotju z navedeno določbo ZUODNO (kar je po njeni razveljavitvi irelevantno), prav tako pa tudi v nasprotju z določbo prvega odstavka 116. člena ZLV. Občinski svet je z Odlokom odločil o zadevi, ki je po prvem odstavku 116. člena ZLV pridržana zakonodajalcu. S tem je prekršil tudi tretji odstavek 153. člena Ustave, ki določa, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z zakonom, in prvi odstavek 140. člena Ustave, ki določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.

13. Ustavno sodišče je pred odločitvijo o razveljavitvi Odloka pretehtalo ustavnopravne posledice, ki nastanejo z razveljavitvijo, in ustavnopravne posledice, ki bi nastale, če bi Odlok ostal v veljavi. Če bi bile prve težje od slednjih, bi morale Ustavno sodišče Odlok kljub nezakonnosti pustiti v veljavi.

14. Ustavnopravne posledice, ki nastanejo z razveljavitvijo, so v tem, da bodo v občinah Horjul in Dobrova - Polhov Gradec redne volitve članov občinskega sveta in županov izvedene z določenim časovnim zamikom. Redne volitve v novoustanovljeni občini Horjul bodo zelo verjetno izvedene s časovnim zamikom in ne 22. novembra 1998, kot je določeno v odloku, s katerim je predsednik Državnega zbora razpisal redne lokalne volitve. Prav tako bo prišlo do časovnega zamika volitev na območju preostalega dela občine Dobrova - Horjul - Polhov Gradec (po novem občine Dobrova - Polhov Gradec), ker bi sicer v času med prenehanjem mandata organom sedanje občine in nastopom mandata organov nove občine Horjul na območju novoustanovljene občine Horjul ne delovali organi lokalne samouprave. Ta zamik volitev pomeni poseg v načelo periodičnosti volitev, ki je eno od načel, izhajajočih iz ustavno zajamčene volilne pravice (43. člen Ustave). Zamik volitev torej predstavlja poseg v volilno pravico kot ustavno zavarovano vrednoto.

15. Poseg v volilno pravico ima v konkretnem primeru relativno majhno težo. Če Državni zbor pravno praznino, ki je nastala, zapolni nemudoma, bo prišlo le do nekajtedenskega zamika pri izvedbi volitev.

16. Ustavnopravne posledice, ki bi nastale z izvedbo volitev v občini Horjul po Odloku, pa so v tem, da bi bile volitve protiustavne in nezakonite. V občinski svet bi bilo izvoljeno takšno število članov, kot ga je določil nepristojen organ (občinski svet) namesto pristojnega - Državnega zbora (glej 12. točko obrazložitve).

17. Ustavno sodišče je podobno tehtanje opravilo v zadevi št. U- I-301/98, v kateri je ugotovilo protiustavnost druge točke 3. člena ZUODNO (mestna občina Koper). V navedeni zadevi je Ustavno sodišče ocenilo, da bi imela izvedba volitev v protiustavno oblikovani občini težje ustavnopravne posledice kot poseg v volilno pravico, do katerega je prišlo s podaljšanjem mandata organom mestne občine Koper oziroma z odložitvijo volitev. Tudi v navedeni zadevi je Ustavno sodišče upoštevalo dejstvo, da lahko Državni zbor s sprejemom z Ustavo skladnih sprememb in dopolnitev ZUODNO prepreči daljše odlaganje rednih volitev na območju sedanje mestne občine Koper.

18. Ustavno sodišče je po tehtanju odločilo, da bi bile ustavnopravne posledice izvedbe volitev v občini Horjul na podlagi nezakonitega Odloka, opisane v 11. in 12. točki obrazložitve te odločbe, težje, kot pa so ustavnopravne posledice odložitve volitev v občinah Horjul in Dobrova - Polhov Gradec.

19. Ustavno sodišče je v tretji točki izreka odločbe na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) določilo način izvršitve svoje odločbe.

20. Ustavno sodišče poziva Državni zbor, da nemudoma dopolni 45. točko 2. člena ZUODNO tako, da določi število članov prvega občinskega sveta novoustanovljene občine Horjul v skladu z Ustavo (v skladu z merili, ki si jih je sam zastavil v 116. členu ZLV). Volitve v občinah Horjul in Dobrova - Polhov Gradec bodo lahko izvedene šele po tej dopolnitvi ZUODNO.

21. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, drugega odstavka 40. člena ter 43. in 45. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm ter sodnici in sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam - Lukić. Odločbo je sprejelo v prvi točki soglasno, v drugi in tretji točki pa s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Wedam - Lukić ter sodnika Krivic in Ude, ki so napovedali odklonilna ločena mnenja.

P r e d s e d n i k :  
dr. Lovro Šturm