



REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-114/11-12

Datum: 9. 6. 2011

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Krajevne skupnosti Ankaran, Skupnosti Italijanov Ankaran, Pobude za ustanovitev občine Ankaran, Aleksa Abramoviča in drugih, vsi Ankaran, ki jih zastopa mag. Miha Šipec, odvetnik v Ljubljani, na seji 9. junija 2011

odločilo:

- 1. Ustanovi se Občina Ankaran, ki obsega naselje Ankaran. Sedež Občine Ankaran je v Ankaranu. Prvi občinski svet šteje trinajst članov. Enega člana prvega občinskega sveta izvolijo pripadniki italijanske narodne skupnosti na podlagi posebne volilne pravice kot svojega predstavnika. Območje naselja Ankaran se izloči iz območja Mestne občine Koper.**
- 2. Prve volitve v Občino Ankaran se izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014.**
- 3. Italijanska narodna skupnost in njeni pripadniki imajo v Občini Ankaran vse pravice, ki izhajajo iz mednarodnopravnih obveznosti Republike Slovenije, in vse posebne pravice iz 64. člena Ustave.**
- 4. Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 39/11) ter Akt o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 40/11) nista v neskladju z Ustavo.**

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki očitajo Zakonu o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (v nadaljevanju ZRRLVKP), da njegov namen ni v zagotovitvi ustavne pravice do volitev v organe lokalne skupnosti, temveč v dokončnem onemogočanju izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 z dne 26. 11. 2010 (Uradni list RS, št. 99/10). Z izpodbijanim ZRRLVKP naj bi bilo zato kršeno načelo ustavne demokracije (1. člen Ustave), načela pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Zakon naj bi tudi grobo posegal v ustavni položaj Ustavnega sodišča kot varuha Ustave, saj so njegove odločbe obvezne, kot to jasno določa tretji odstavek 1. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno

besedilo – v nadaljevanju ZUstS). Pobudniki menijo, da je Državni zbor Republike Slovenije z izpodbijanim ZRRLVKP izničil odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-137/10.

2. Protiustaven naj bi bil tudi Akt o razpisu rednih lokalnih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper (v nadaljevanju Akt o razpisu volitev v MOK), ker temelji na protiustavnem ZRRLVKP in ker razpisuje volitve v ozemeljsko protiustavni občini.

3. Pobudniki poudarjajo, da okoliščine, v katerih se je uveljavil izpodbijani ZRRLVKP, niso primerljive z okoliščinami, v katerih je bila izdana odločba Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 80/99, in OdlUS VIII, 209). V tej odločbi je Ustavno sodišče presodilo, da (takratni) Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 53/99 – v nadaljevanju ZRLVKP) ni v neskladju z Ustavo. Bistvena razlika naj bi bila v tem, da je v tej zadevi izpodbijani ZRRLVKP v neskladju z nosilnimi ustavnopravnimi razlogi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10, medtem ko naj bi ZRLVKP leta 1999 predrugal le način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-301/98 z dne 17. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 67/98, in OdlUS VII, 157). Poleg tega naj bi bilo tokrat območje občine Ankaran jasno določljivo, saj obsega samo območje tega naselja, ustanovitev občine pa so na referendumu podprli tudi prebivalci tega območja. Odločitev o ustanovitvi občine Ankaran naj bi bila zato odvisna izključno od volje Državnega zbora in je ne preprečujejo objektivne ovire. Takšnih okoliščin naj ne bi bilo ob uveljavitvi ZRLVKP leta 1999.

4. Pobudniki zatrjujejo, da se z izpodbijanim ZRRLVKP sili prebivalce naselja Ankaran k uresničevanju pravice do lokalne samouprave v nasprotju z njihovo že izraženo voljo in v nasprotju z odločbo Ustavnega sodišča. Opozarjajo, da je tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 sprejelo stališče, da so lokalne volitve v obstoječe, a protiustavne občine protiustavne in zato pomenijo kršitev 2. člena Ustave. Pobudniki menijo, da mora obstajati povezava med ozemeljsko protiustavnostjo občine in protiustavnostjo volitev v organe take občine. Zanikanje te povezave bi prebivalcem naselja Ankaran povzročilo trajno in dokončno negacijo njihove ustavne pravice do lokalne samouprave in ne morda le protiustavno stanje za določeno časovno obdobje. Razlog za to naj bi bil tudi v tem, da je sprememba zakona, ki ureja lokalno samoupravo, določila, da ni mogoče ustanoviti občine z manj kot 5000 prebivalci.

5. Pobudniki predlagajo razveljavitev oziroma odpravo izpodbijanih predpisov. Poleg tega predlagajo, naj Ustavno sodišče izvrševanje obeh izpodbijanih predpisov zadrži do svoje končne odločitve. Podrejeno, če bi Ustavno sodišče ugotovilo, da obstojijo ustavnopravni razlogi za dopustitev volitev v Mestno občino Koper (v nadaljevanju MOK), pa pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče ugotovi protiustavnost ZRRLVKP in Akta o razpisu volitev v MOK vsaj toliko, kolikor se nanaša na naselje Ankaran, saj prebivalci tega naselja odklanjajo pravico do volitev v organe MOK. Po volitvah pa naj bi organi MOK lahko sprejemali odločitve, ki se nanašajo na pravice, interese in prostor naselja Ankaran ter njegovih prebivalcev, le v soglasju s Krajevno skupnostjo Ankaran.

6. Pobudniki so 6. 6. 2011 dopolnili pobudo s slikovnim gradivom, ki naj bi dokazovalo, da MOK zapostavlja razvoj naselja Ankaran.

7. Na navedbe v pobudi je odgovoril Državni zbor, ki meni, da je pobuda neutemeljena in da izpodbijana predpisa nista v neskladju z Ustavo. Namen izpodbijanega zakona naj

bi bil v čimprejšnji izvedbi volitev v organe MOK zaradi zagotovitve volilne pravice prebivalcev te mestne občine. Državni zbor meni, da je čas, ki ga je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 predvidelo za zamik lokalnih volitev in ga ocenilo kot ustavno dopusten poseg v volilno pravico, že potekel. Zato naj bi bilo vsako nadaljnje odlaganje teh volitev šteti za nedopusten poseg v volilno pravico. Poudarja, da izpodbijana predpisa ne izničujeta navedene odločbe Ustavnega sodišča, saj naj ne bi posegala v ugotovljeno ustavno neskladje Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo in 9/11 – v nadaljevanju ZUODNO). Izpodbijani zakon le spreminja način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča, določen na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, kar pa je po ustavnosodni presoji dopustno. V zvezi s tem se Državni zbor sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 in ugotavlja, da je argumentacija iz te odločbe upoštevna tudi v obravnavanem primeru, ki naj bi bil podoben. Navaja, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 vzpostavilo konkurenco volilne pravice kot temeljne človekove pravice z ustavno pravico do lokalne samouprave, pri čemer naj bi volilno pravico uporabilo pri določitvi načina izvršitve v podporo izvršitvi ustavne pravice do lokalne samouprave, ob oceni, da naj bi šlo za krajši zamik periodičnosti volitev. Ker Državni zbor, kljub več poskusom, zakona, s katerim bi odpravil neskladje ZUODNO z Ustavo, ni uspel sprejeti in je rok za njegovo uskladitev že potekel, bi vsako nadaljnje odlaganje volitev po njegovi oceni ne le ohranjalo, ampak še poglobljalo protiustavno stanje. Meni, da je treba dati v takšnem položaju prednost volilni pravici kot človekovi pravici pred pravico do lokalne samouprave v občini, ki ni v celoti usklajena z Ustavo.

8. Mnenje je poslala tudi Vlada Republike Slovenije, ki prav tako meni, da pobuda ni utemeljena. Navaja, da je predlagala Državnemu zboru v sprejetje zakon za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10, vendar ga ta ni sprejel, tako kot ne nadaljnjih dveh zakonov s tako vsebino. Navaja tudi, da je v zvezi z izpodbijanim zakonom, katerega predlog je prejela od Državnega zbora v mnenje, ocenila, da je po preteku roka za uskladitev ZUODNO z Ustavo določitev načina izvršitve iz navedene odločbe Ustavnega sodišča izgubila svoj temelj in namen. Ker naj ne bi bilo mogoče predvideti, kdaj in kako bo navedena odločba v vsebinskem smislu izvršena, Vlada predlogu izpodbijanega zakona v zakonodajnem postopku ni nasprotovala. Meni, da izpodbijani zakon ne zmanjšuje obveznosti in pogojev za izvršitev navedene odločbe Ustavnega sodišča, prebivalcem MOK pa zagotavlja uresničevanje volilne pravice in pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Vlada tudi meni, da je periodičnost volitev sestavni del lokalne samouprave, ki je vsem prebivalcem Slovenije zagotovljena z Ustavo. Navaja, da zaradi procesa ustanovitve občine Ankaran ne sme biti ogrožena pravica prebivalcev do uresničevanja lokalne samouprave v občini prek voljenih organov na način, kot ga določa zakon. Po njenem mnenju ima ta pravica prednost pred drugimi pravicami s področja lokalne samouprave.

## B.

9. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ZRRLVKP in Akta o razpisu volitev v MOK sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

10. Z odločbo št. U-I-137/10 je Ustavno sodišče odločilo, da je ZUODNO v neskladju z Ustavo. Presodilo je, da je Državni zbor s tem, ko ni ustanovil občin Ankaran in Mirna,

ravnal arbitrarno oziroma samovoljno. Takšno ravnanje je pomenilo kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in splošnega načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), posledično pa tudi kršitev ustavnih določb, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (138. in 139. člen Ustave). Ustavno sodišče je pri tem poudarilo, da je ustanovitev občine po postopku, določenem z Ustavo in zakonom, bistveni pogoj za uresničevanje ustavne pravice do lokalne samouprave. Ta ustavna pravica sicer ne zagotavlja abstraktne pravice do lastne občine na katerem koli območju, zagotavlja pa pravico prebivalcev, ki živijo na določenem območju in so povezani s skupnimi potrebami in interesi, da sami urejajo lokalne zadeve. Po Ustavi ima zakonodajalec pooblastilo za ustanavljanje občin. Vendar pa je Državni zbor svojo avtonomijo glede ustanavljanja občin sam omejil s tem, ko je z zakonom določil pogoje in postopek za ustanovitev občin ter v tem postopku zagotovil sodno varstvo. Iz načel pravne države (2. člen Ustave) izhaja, da zakonodajalec mora spoštovati zakonsko ureditev, ki jo je sam sprejel, obenem pa drugi odstavek 14. člena Ustave od njega terja tudi enako obravnavanje vseh prebivalcev, ki želijo na določenem območju in po predpisanem postopku ustanoviti občino. Splošno ustavno načelo enakosti zahteva od Državnega zbora, da predpisane pogoje uporablja v vseh primerih enako. Če ugotovi, da določeno območje izpolnjuje zakonske pogoje, potem mora ravnati tako, kot je ravnal v drugih primerih, v katerih je ugotovil, da so bili pogoji izpolnjeni. Na podlagi teh izhodišč je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 zavrnilo ugovor, da predlagana občina Ankaran ne izpolnjuje ustavnih in zakonskih pogojev. Vsa vprašanja v zvezi z izpolnjevanjem pogojev je bilo treba namreč razrešiti v postopku do razpisa referendumu, vključno s postopkom predvidenega sodnega varstva zoper odločitev Državnega zbora. Tudi sam Državni zbor je ugotovil, da so bili ti pogoji izpolnjeni, in je na tej podlagi razpisal referendum o ustanovitvi občine Ankaran. Na voljo volivcev, izraženo na referendumu, razpisanem po tem, ko je že ugotovil, da predlagana občina izpolnjuje pogoje, pa je Državni zbor vezan, razen v dveh primerih, ki pa v tem primeru nista podana.<sup>1</sup>

11. Za odpravo ugotovljene protiuštavnosti ZUODNO je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS Državnemu zboru določilo rok dveh mesecev. Kot način izvršitve svoje odločbe pa je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo, da predsednik Državnega zbora v dvajsetih dneh po uveljavitvi zakona, s katerim Državni zbor ustanovi občini Ankaran in Mirna, razpiše volitve v občinske svete in volitve županov v vseh štirih prizadetih občinah. Do prve seje novoizvoljenih občinskih svetov je tudi podaljšalo mandat članov občinskih svetov in županov MOK in Občine Trebnje. Glede Občine Mirna se je Državni zbor na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 odzval.<sup>2</sup> Glede naselja Ankaran pa Državni zbor vse do danes še ni sprejel zakona, s katerim bi ZUODNO uskladjal z Ustavo, skladno z razlogi iz navedene odločbe Ustavnega sodišča, kar izkazuje njegovo selektivno in poljubno spoštovanje odločbe Ustavnega sodišča. Dvomesečni rok, ki ga je Ustavno sodišče določilo za usklajitev ZUODNO z Ustavo, je potekel 7. 2. 2011 in je torej že močno prekoračen.<sup>3</sup> Zaradi ravnanja Državnega zbora se protiuštavno stanje glede lokalne samouprave v naselju Ankaran nadaljuje in se pravzaprav še pogloblja, saj je opustitev dolžne zakonodajne

<sup>1</sup> Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-294/98 z dne 12. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 72/98, in OdlUS VII, 185) sprejelo stališče, da Državni zbor ni vezan na referendum, ko bi upoštevanje referendumske volje povzročilo nastanek občine, ki ne bi ustrezala ustavnim in zakonskim določbam o občini, in ko upoštevanje referendumske volje zaradi nasprotujočih si referendumskih izidov objektivno ni mogoče.

<sup>2</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 9/11 – ZUODNO-G).

<sup>3</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 je bila v Uradnem listu Republike Slovenije objavljena 7. 12. 2010.

dejavnosti povzročila, da tudi volitev v MOK ni bilo mogoče izvesti v rokih, kot je bilo predvideno z odločbo št. U-I-137/10. Z vsakim dodatnim odlaganjem volitev v organe MOK, ki presega odlog, ki je bil predviden z odločbo št. U-I-137/10, je zato prizadeto tudi izvrševanje lokalne samouprave prebivalcev MOK. Bistveno za uresničevanje lokalne samouprave je prav periodično odločanje volivcev o njihovih predstavnikih v organih lokalne samouprave.<sup>4</sup>

12. Del protiustavnih posledic nespoštovanja odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 – vsaj tisti del, ki se nanaša na uresničevanje lokalne samouprave v MOK – skuša Državni zbor odpraviti z izpodbijanem ZRRLVKP, sprejetim 17. 5. 2011, ki predvideva redne lokalne volitve v organe MOK. Na podlagi tega zakona je predsednik Državnega zbora za 10. 7. 2011 razpisal volitve v MOK. Vendar pa tak razvoj dogodkov v Državnem zboru pomeni, da odločba Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 v delu, v katerem se nanaša na Ankaran, ostaja neizvršena. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče zato moralo odgovoriti na očitke pobudnikov, da je Državni zbor s sprejetjem ZRRLVKP grobo posegel v ustavni položaj Ustavnega sodišča in tako kršil načela delitve oblasti, pravne države in ustavne demokracije.

13. Odločbe Ustavnega sodišča so obvezne. To pravilo izhaja že iz načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), izrecno pa je to določeno tudi v tretjem odstavku 1. člena ZUstS. Vsebina te obveznosti je v tem, da so vsi državni organi dolžni spoštovati in izvrševati odločbe, ki jih sprejme Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Upoštevajoč ustavno določene pristojnosti Ustavnega sodišča (160. člen Ustave) pa je njegova pristojnost tudi, da v teh okvirih razlaga Ustavo in njenim določbam daje pomen, s katerim se zagotavlja vladavina prava ter svobodna in demokratična družbena ureditev. Iz temeljnih ustavnih načel, da je Republika Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave) in pravna država (2. člen Ustave), v kateri se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), izhaja, da je Republika Slovenija ustavna demokracija in ne država, v kateri bi lahko kateri koli državni organ (tudi zakonodajalec) štel odločitve Ustavnega sodišča za neobvezne, torej kot nekakšna priporočila. Temeljna in inherentna pristojnost sodišč je, da razlagajo pravo; prav to daje sodstvu položaj oblasti, kot ga terja Ustava z načelom delitve oblasti, saj so te pravne razlage dokončne in avtoritativne. To velja – toliko bolj – za pristojnost Ustavnega sodišča, da dokončno in avtoritativno razlaga Ustavo in s tem izvršuje oblast, ki mu je v ustavnem redu določena. Le če so njegove odločbe obvezne in kot take tudi dejansko učinkujejo, se lahko Ustavno sodišče odzove na ustavne pritožbe in pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti ter zagotovi posameznikom in pravnim osebam učinkovito varstvo njihovega ustavnopravnega položaja. Zanikanje obveznosti odločitev Ustavnega sodišča zato pomeni tudi zanikanje pravnega varstva prizadetih pritožnikov oziroma pobudnikov. Spoštovanje sodnih odločb, tudi odločb Ustavnega sodišča, je eden temeljnih postulatov pravne države in srž ustavne demokracije (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009, Uradni list RS, št. 95/09).

<sup>4</sup> Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-163/99 sprejelo stališče, da "pravica volivcev, da v določenih časovnih presledkih volijo svoje predstavnike lokalne samouprave, sicer ni ustavno tako opredeljena, da bi zapovedovala volitve prav v štiriletnem časovnem obdobju. Zakonodajalec bi lahko določil tudi daljši mandat organom lokalne samouprave. Zato ga je lahko iz zgoraj navedenih razlogov določilo kot način izvršitve tudi Ustavno sodišče. Vendar pa že zaradi splošnega načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) takšnega stanja ni mogoče vzdrževati neomejeno dolgo. Pripeljalo bi do situacije, v kateri bi bilo bistveno ogroženo izvrševanje lokalne samouprave, ki ga občani uresničujejo prav s periodičnim odločanjem o svojih predstavnikih v organih lokalne samouprave."

14. Državni zbor bi se torej na odločbo št. U-I-137/10 moral odzvati s sprejetjem ustreznega zakona, s katerim bi ustanovil občino Ankaran. Zakonodajna neodzivnost Državnega zbora glede obveznosti, ki mu je bila naložena z odločbo Ustavnega sodišča, zato nedvomno pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). S tem, ko se Državni zbor na odločbo ni odzval, so pobudniki v zadevi št. U-I-137/10 ostali brez učinkovitega ustavnosodnega varstva zoper njegovo samovoljno ravnanje. Zato je moralo v tej zadevi to varstvo zagotoviti Ustavno sodišče.

15. Da bi zagotovilo učinkovito ustavnosodno varstvo pravic pobudnikov do uresničevanja pravice do lokalne samouprave, kot izhaja iz odločbe št. U-I-137/10, bi moralo Ustavno sodišče poseči v razpisane volitve v MOK in razveljaviti izpodbijani ZRRLVKP. Namesto tega se je odločilo za pristop, ki učinkovito zaščiti tako pravici do volitev in do lokalne samouprave prebivalcev MOK kot tudi pravico do lokalne samouprave prebivalcev Ankarana. Že v odločbi št. U-I-137/10 je Ustavno sodišče poudarilo funkcionalno povezanost ustavne pravice do lokalne samouprave in volilne pravice kot človekove pravice. Zato je Ustavno sodišče v tokratnem primeru odločilo, da z določitvijo novega načina izvršitve odločbe št. U-I-137/10 vsem prizadetim zagotovi uresničevanje obeh ustavnih pravic. Le če se lokalne volitve v organe MOK obravnavajo tako, da se z njimi ne posega v uresničitev pravice prebivalcev naselja Ankaran do občine, ima izpodbijani ZRRLVKP ustavno dopustne učinke.

16. Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 po vsebini ni mogoče izvršiti na drugačen način kot z ustanovitvijo Občine Ankaran.<sup>5</sup> Ob tem Ustavno sodišče ponovno poudarja, da se ustanovitev občine Ankaran obravnava z upoštevanjem meril in ustaljene prakse za ustanovitev občin, ki so veljali do Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 51/10 – ZLS-R), ki je merila za ustanovitev občine sicer spremenil, vendar s prehodno ureditvijo predvidel obravnavo že vloženih predlogov za nove občine, glede katerih je bil referendum že opravljen, po dotlej veljavni ureditvi. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da se ustanovi Občina Ankaran, in določilo vse potrebno za izvedbo prvih lokalnih volitev v to občino (1. točka izreka). Na ta način je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo nov način izvršitve svoje odločbe št. U-I-137/10 in, kar je najpomembnejše, dokončno zavarovalo ustavnopravni položaj pobudnikov.<sup>6</sup> Upoštevajoč, da so bili dosedanja

<sup>5</sup> Za podoben pravni položaj, ko odločbe Ustavnega sodišča ni bilo mogoče izvršiti na drugačen način, kot ga je določilo Ustavno sodišče, je šlo npr. v odločbah št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 36/03, in OdlUS XII, 24) in št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 95/09). V odločbi št. U-I-246/02 je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 61/99 in 64/01) in v 8. točki izreka določilo edini mogoč način izvršitve svoje odločbe. Tako je Ustavno sodišče ravnalo tudi v 3. točki izreka odločbe št. U-I-248/08, v kateri je sicer delno razveljavilo Zakon o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo) in Zakon o dopolnitvah Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 76/05). Prim. tudi 4. točko izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-294/98 z dne 12. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 72/98, in OdlUS VII, 185) in 4. točko izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-285/98 z dne 17. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 67/98, in OdlUS VII, 160), v katerih je Ustavno sodišče določilo, v katero občino se vključi prizadeto naselje oziroma naselja.

<sup>6</sup> Enako pooblastilo, kot ga določa drugi odstavek 40. člena ZUstS, ima tudi nemško Zvezno ustavno sodišče. Na podlagi 35. člena Zakona o zveznem ustavnem sodišču (BVerfGG) lahko to sodišče v svoji odločbi določi, kdo jo mora izvršiti; prav tako lahko v posameznem primeru določi vrsto in način izvršitve. To pristojnost je nemško ustavno sodišče doslej razlagalo zelo široko, ne le glede obsega ukrepov, ki jih lahko sprejme za izvršitev svoje odločitve, temveč tudi glede časovnega okvira za naložitev ukrepov. Tako

zakonodajni postopki za izvršitev te odločbe v Državnem zboru neuspešni, je to v tem trenutku edini način, da se zagotovi njeno spoštovanje in izvršitev. S tem se tudi ne odstopa od drugih odločitev zakonodajalca v dosedanji ureditvi sistema lokalne samouprave, ki je omogočila, da je Državni zbor ustanovil več kot 200 občin, v katerih prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo. V pristojnosti Državnega zbora pa je, da lahko sistemsko drugače uredi delovanje in financiranje lokalne samouprave ter skladno s tem preoblikuje obstoječo mrežo občin tako, da se bodo z združevanjem obstoječih občin oblikovale ozemeljsko večje občine, kar se bo pod enakimi pogoji nanašalo tudi na Občino Ankaran.

17. Ustanovitev Občine Ankaran pa po oceni Ustavnega sodišča ne terja tudi takojšnjega operativnega konstituiranja organov te občine. Ustavno sodišče je sledilo siceršnji ureditvi ustanovitve občin, kot jo določa prvi odstavek 15.b člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10 – ZLS), po katerem se volitve v občinski svet in volitve župana nove občine izvedejo ob prvih rednih volitvah po njeni ustanovitvi. Glede na to je Ustavno sodišče določilo, da se prve volitve v Občino Ankaran izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014 (2. točka izreka). Prebivalci Ankarana pa do teh volitev pravico do lokalne samouprave uresničujejo v MOK. V vmesnem obdobju bodo lahko pristojni organi pripravili vse potrebno za začetek delovanja in financiranja Občine Ankaran.

18. Ne glede na to, da je Državni zbor v postopku za ustanovitev občine Ankaran ugotovil, da so izpolnjeni vsi pogoji za ustanovitev te občine, torej tudi pogoji za zagotovitev posebnega položaja in pravic avtohtone italijanske narodne skupnosti in njenih pripadnikov v novi občini, in da je Ustavno sodišče to ugotovilo že v odločbi št. U-I-137/10, je Ustavno sodišče temu vprašanju tudi v tej zadevi posvetilo posebno pozornost. Glede na dejstvo, da je ustanovilo Občino Ankaran, je Ustavno sodišče dalo italijanski narodni skupnosti in njenim pripadnikom, ki živijo na njenem območju, izrecno zagotovilo, da jim v novi občini Ankaran gredo vse pravice iz 64. člena Ustave in na tej podlagi sprejetih zakonov ter iz Pogodbe med SFRJ in Republiko Italijo (Uradni list RS, št. 40/92, MP, št. 11/92, in Uradni list SFRJ, MP, št. 1/77), upoštevajoč tudi 7. točko Specialnega statuta, priloženega Londonskemu memorandumu o soglasju med vladaми Italije, Združenega kraljestva, Združenih držav in Jugoslavije o svobodnem tržaškem ozemlju, Uradni list FLRJ, MP, št. 6/54 (3. točka izreka). Izrecno poudarjena obveznost nove Občine Ankaran, da te pravice varuje, izkazuje, da namen ustanovitve Občine Ankaran ni v kakršnem koli ogrožanju etnične sestave in s tem povezanih pravic pripadnikov italijanske narodne skupnosti, živečih v naselju Ankaran. To ugotovitev podkrepljuje dejstvo, da pripadniki italijanske narodne skupnosti, živeči v Ankaranu, ves čas aktivno sodelujejo v postopku ustanavljanja občine Ankaran in so svojo podporo temu projektu izrecno izrazili tudi pred Ustavnim sodiščem.<sup>7</sup>

---

je nemško Zvezno ustavno sodišče razsodilo, da je mogoče, če se šele po sprejetju odločbe pojavi potreba po določitvi načina izvršitve, odrediti ustrezne izvršilne ukrepe v ločenem sklepu, in sicer na predlog ali po uradni dolžnosti. Več o tem glej G. Lübbe-Wolff, R. Mellinshoff in R. Gaier, Nacionalno poročilo Zveznega ustavnega sodišča Nemčije (zlasti str. 40 in nasl.), pripravljeno za XV. kongres Konference evropskih ustavnih sodišč, ki se je na temo "Ustavno sodstvo: funkcije in razmerja do drugih javnih oblasti" odvijal od 23. 5. 2011 do 25. 5. 2011 v Bukarešti, Romunija.

Poročilo je dostopno na <<http://www.confcoconsteu.org/reports/rep-xv/GERMANIA%20germ.pdf>>.

<sup>7</sup> V postopku izdaje odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 so pripadniki italijanske narodne skupnosti, živeči v Ankaranu, Ustavnemu sodišču predložili izjavo, da ne nasprotujejo ustanovitvi Občine Ankaran; Skupnost Italijanov Ankaran pa je tudi eden od pobudnikov v obravnavani zadevi.

19. Z izpodbijanem ZRRLVKP je Državni zbor še pred ustanovitvijo Občine Ankaran in s tem povezano uskladitvijo ZUODNO z Ustavo omogočil razpis lokalnih volitev v MOK. S tem je v nasprotju s svojo obveznostjo iz 1. točke odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 spremenil 4. in 5. točko izreka te odločbe, ki sta določili, da se volitve v MOK razpišejo v dvajsetih dneh po uskladitvi ZUODNO z Ustavo, mandati članov občinskega sveta in župana pa se podaljšajo do prve seje novoizvoljenega občinskega sveta. Ker je Ustavno sodišče samo zavarovalo ustavno varovan položaj pobudnikov, izpodbijani zakon ni v neskladju z Ustavo. Posledično tudi Akt o razpisu volitev v MOK ni v neskladju z Ustavo (4. točka izreka).

### C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Točke od 1 do 3 izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Sovdat. Točko 4 izreka je sprejelo soglasno. Sodnica Sovdat je dala delno odklonilno in delno pritrdilno ločeno mnenje. Sodnika Deisinger in Petrič sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Ernest Petrič  
Predsednik