



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-137/10-59

Datum: 6. 12. 2010

**ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA ŠT. U-I-137/10 Z DNE 26. 11. 2010
BISTVENI RAZLOGI ZA ODLOČITEV
O USTAVNOSTI IZPODBIJANEGA ZAKONA**

Ustavno sodišče je odločilo, da je Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v neskladju z Ustavo, ker je presodilo, da je Državni zbor Republike Slovenije s tem, ko ni ustanovil občin Ankaran in Mirna, ravnal arbitrarno (samovoljno). S tem je kršil splošno načelo enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) in načelo zakonitosti ter načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave).

V obrazložitvi se Ustavno sodišče sklicuje na svoje prejšnje odločitve in poudarja, da je treba ustavne določbe, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (zlasti 9., 138. in 139. člen Ustave), pri njihovem uresničevanju uporabljati na način, kot izhaja iz odločb Ustavnega sodišča. Posebej poudarja, da ustavnosodna razlaga Ustavnega sodišča obvezuje tudi zakonodajalca, kar izhaja že iz temeljev načela delitve oblasti. Pooblastilo Ustavnega sodišča, da s pravno obvezujočimi učinki razlaga ustavne določbe, izhaja iz njegovega ustavno opredeljenega položaja.

Iz dosedanjih razlag Ustavnega sodišča izhaja, da je 138. in 139. člen Ustave treba razlagati tako, da prebivalcem Slovenije zagotavljata pravico do uresničevanja lokalne samouprave v občini, ki je ustanovljena v skladu s pogoji in po postopku, ki jih določa zakon, ter da je Državni zbor 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 referendumске volje povzročilo nastanek občine, ki ne bi ustrezala ustavnim in zakonskim določbam o občini, ter ko upoštevanje referendumске volje zaradi nasprotujočih si referendumskih izidov objektivno ni mogoče.

Ustavno sodišče v svojih odločbah poudarja, da je bil Državni zbor upravičen določiti pogoje, po katerih je ocenjeval posamezne predloge za ustanovitev občine, da pa načelo pravne države terja, da se zakonodajalec ravna po pravilih, ki si jih je sam določil, in da pri svojem odločanju o ustanavljanju občin ne sme ravnati arbitrarno oziroma samovoljno. Ravnanje v nasprotju z navedenimi načeli pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in splošnega načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave).

Iz dosedanjih stališč Ustavnega sodišča izhaja tudi, da je ustanovitev občine po ustavno in zakonsko določenem postopku bistveni pogoj za uresničevanje ustavne pravice do lokalne samouprave. To je ustavna pravica prebivalcev, ki živijo na določenem območju in so povezani s skupnimi potrebami in interesi, da sami urejajo lokalne zadeve. Sestavni del ustavne pravice do lokalne samouprave je tudi možnost, da prebivalci določenega območja to pravico uresničujejo v občini, ki jo

skladno z zakonskimi pogoji oblikujejo samostojno. Temu je namenjena ustavna določba, da Državni zbor ustanovi občino po predhodni ugotovitvi volje prebivalcev. Državni zbor s svojim odločanjem ob zaključku tega postopka odloči prav o tej ustavni pravici, in sicer na podlagi ugotovitve, da so glede na izpeljani postopek, pridobljene akte in ugotovljena dejstva ter glede na izid referendumu izpolnjeni ustavni in zakonski pogoji za ustanovitev občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti.

Glavni očitek pobudnikov je bil, da je Državni zbor s tem, ko ni ustanovil obeh občin, čeprav je v postopku sam ugotovil, da izpolnjujeta obe območji vse ustavne in zakonske pogoje za ustanovitev občine, ravnal arbitrarno, kar v konkretnem primeru pomeni kršitev drugega odstavka 14. člena Ustave in 2. člena Ustave, v posledici pa je kršil tudi 9., 138. in 139. člen Ustave. Odgovor Državnega zbora je bil, da je pri odločanju o ustanovitvi občine povsem nevezan, saj gre za polno politično diskrecijo. Na javni obravnavi pa je dodal, da se ima pač tudi pravico premisliti. Predstavnik Mestne občine Koper je zatrjeval predvsem, da ni ustavne pravice do lastne občine, da je referendum o ustanovitvi občine posvetovalne narave ter da predlagana nova občina Ankaran tudi sicer ne izpolnjuje pogojev za občino.

Ustavno sodišče je najprej zavrnilo ugovor, da predlagana občina Ankaran ne izpolnjuje ustavnih in zakonskih pogojev s sklicevanjem na sklep št. U-I-239/98, s katerim je sprejelo jasno stališče, da je treba vsa vprašanja v zvezi z izpolnjevanjem pogojev razrešiti v postopku do razpisa referendumu, vključno z uporabo sodnega varstva, ter da v postopku za oceno morebitne protiustavnosti zakona, s katerim so ustanovljene občine ali spremenjena njihova območja, in za oceno ustavnosti postopka, po katerem je bil zakon sprejet, ni več mogoče presoјati kršitev, storjenih v predhodnem postopku, temveč le kršitve, ki so storjene v zakonodajnem postopku.

Nato je kot neutemeljen zavrnilo ugovor, da ne obstaja pravica do lastne občine in da je Državni zbor povsem prost pri odločanju o ustanovitvi nove občine, čeprav je sam ugotovil izpolnjevanje ustavnih in zakonskih pogojev za ustanovitev obeh novih občin, in kljub pozitivno izraženi volji prebivalcev.

Takšno stališče ni skladno s 138. in 139. členom Ustave. Ustanovitev občine po ustavno in zakonsko določenem postopku je bistveni pogoj za uresničevanje ustavne pravice do lokalne samouprave. Ta ustavna pravica sicer ne zagotavlja abstraktne pravice do lastne občine na kateremkoli območju, zagotavlja pa pravico prebivalcev, ki živijo na določenem območju in so povezani s skupnimi potrebami in interesi, da sami urejajo lokalne zadeve. Sestavni del ustavne pravice do lokalne samouprave je tudi možnost, da prebivalci določenega območja to pravico uresničujejo v občini, ki jo skladno z zakonskimi pogoji oblikujejo samostojno.

Državni zbor ni dolžan ustanoviti nove občine, če ugotovi, da niso izpolnjeni ustavni in zakonski pogoji za njeno ustanovitev. Ker pa je Državni zbor v konkretnem primeru ugotovil, da so bili ustavni in zakonski pogoji izpolnjeni, in po izpolnitvi še zadnjega pogoja – pozitivno izražena volja prebivalcev na referendumu – ter po ugotovitvi, da ne obstajajo razlogi, zaradi katerih bi ne bil dolžan upoštevati izida referendumu, bi moral v skladu s postopkom, ki ga je sam predpisal, ustanoviti obe občini.

Državni zbor je s posebnim zakonom predpisal pogoje in postopek za ustanovitev občine. Po izvedenem predpisanem postopku, ki ga vodi Državni zbor, se občina ustanovi z zakonom. Drži, da je zakonodajalec pri sprejemanju zakonov, s katerimi na splošen in abstrakten način ureja družbena razmerja, povsem avtonomen, vezan le na Ustavo. To široko avtonomijo je glede ustanavljanja občin nesporno imel pri sprejetju zakonov, s katerimi je predpisal, skladno z Ustavo, pogoje in postopek za ustanovitev občin. Nima pa tako široke avtonomije pri sprejemanju zakona, s katerim odloči o ustanovitvi občine.

Zakonska ureditev pogojev in postopka za ustanovitev občin ter zagotovitev sodnega varstva v tem postopku pa ne zahtevata le njenega spoštovanja tudi od zakonodajalca (2. člen Ustave), temveč tudi enako obravnavanje vseh prebivalcev (pobudnikov), ki želijo na določenem območju oblikovati občino (drugi odstavek 14. člena Ustave). Načelo enakosti seveda zahteva od Državnega zbora, da predpisane pogoje uporablja v vseh primerih enako. Če neko območje izpolnjuje pogoje, potem mora ravnati tako, kot je ravnal v primerih, pri katerih so bili pogoji izpolnjeni. Državljeni, v konkretnem primeru prebivalci obeh območij, na katerih naj bi se ustanovili novi občini, so upravičeno pričakovali, da se bo zakonodajalec držal predpisanih pravil in da bo, če bodo izpolnjeni vsi predpisani pogoji, ustanovil občino.

Ustavno sodišče je naložilo Državnemu zboru odpravo ugotovljene protiustavnosti, vendar to ni dovolj. Cilj postopkov za ustanovitev občine je v izvrševanju lokalne samouprave na določenem območju, to pa se zagotovi šele z volitvami županov in občinskih svetnikov, kar pomeni zadnjo fazo postopka pred konstituiranjem občine. Posledica ugotovitve protiustavnosti Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij je tudi ugotovitev protiustavnosti Akta Predsednika Državnega zbora o razpisu volitev v občini Koper in Trebnje, saj bi se sicer s to odločbo ugotovljeno protiustavno stanje le podaljševalo in onemogočilo prebivalcem novih občin, da v njih uresničujejo lokalno samoupravo. Zagotoviti pa je treba čimprejšnje lokalne volitve v novih občinah, ki bosta nastali z izločitvijo iz Mestne občine Koper in iz Občine Trebnje, ter v obeh navedenih občinah. Ustavno sodišče je zato določilo, da Predsednik Državnega zbora v roku 20 dni po uveljavitvi zakona, s katerim bo odpravljena ugotovljena protiustavnost, razpiše lokalne volitve v obe novi občini ter v Mestno občino Koper in Občino Trebnje po pravilih za predčasne volitve. Da Mestna občina Koper in Občina Trebnje lahko nadaljujeta redno opravljanje svojih nalog, so mandati njunih občinskih svetov in županov podaljšani do prve seje novoizvoljenih občinskih svetov.