



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

Številka: U-I-163/99

**Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Čebulja**

Glsoval sem proti sprejeti odločitvi, ker me razlogi, ki utemeljujejo izrek odločbe, niso prepričali. Menim namreč, da utemeljitev, ki jo je sprejela večina sodnic in sodnikov, glede spremenjenih okoliščin, ki so pri presoji ustavnosti Zakona o razpisu rednih volitev v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 53/99 - ZRLVKP) narekovale neuporabo (po mojem mnenju pa spremembo) stališča (vsebovanega v odločbi št. U-I-183/94 - Uradni list RS, št. 73/94 in OdlUS III, 122), da so volitev v organe lokalnih skupnosti, katerih območje je neustavno, neustavne, ne drži.

V celoti se strinjam s stališči, vsebovanimi v obrazložitvi odločbe, ki se nanašajo na učinke odločb Ustavnega sodišča, na njihovo obveznost in na posledice, ki nastanejo zaradi njihovega neizvrševanja. Kljub temu, da nisem povsem prepričan, ali to velja za vse primere (ker si jih je hipotetično težko zamisliti vse), se načeloma strinjam tudi s stališčem, da je narava dela izreka odločbe Ustavnega sodišča, ki ima podlago v drugem odstavku 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - ZUstS), drugačna od tiste, ki jo imajo deli izreka, s katerimi se meritorno odloči o stvari. Z drugimi besedami - lahko se torej strinjam s stališčem, da del izreka, s katerim Ustavno sodišče ne odloči meritorno, temveč določi način izvršitve svoje odločbe, nima ustavnopravne moči (kar pomeni, da bi ga lahko Državni zbor spremenil samo s sprejetjem norme ustavnega ranga), temveč ima moč zakona, zato ga zakonodajalec praviloma lahko spremeni (oziroma drugače uredi način izvrševanja) z zakonom. Takšno stališče v ničemer ne posega v opredelitev vsebine načela delitve oblasti oziroma tisti njegov element, ki ga označujemo s pojmom "obstoj zavor in ravnovesij med funkcijami oblasti" (o tem v odločbi št. U-I-83/94 z dne 14.7.1994; Uradni list RS, št. 48/94 in OdlUS III, 89). Samo da je lahko "zavora", ki jo ima zakonodajalec na razpolago, v primeru, ko ima izrek odločbe Ustavnega sodišča ustavnopravno moč, le norma ustavnega ranga, v primeru, ko izrek takšne moči nima, pa je "zavora" lahko norma zakonskega ranga.

Vendar pa pri tem, ko zakonodajalec spreminja del izreka odločbe Ustavnega sodišča, ki na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določa način izvršitve svoje odločbe, zakon, s katerim to počne, ne sme biti v nasprotju z Ustavo. V nasprotju z Ustavo pa bi bil tudi v primeru, če bi določil način izvršitve v nasprotju s tistimi deli izreka odločbe Ustavnega sodišča, ki imajo moč ustavne norme. Pri tem je potrebno upoštevati, da v primeru abstraktne ustavnosodne presoje izrek in obrazložitev odločbe predstavljata celoto, zaradi česar ne veže le izrek, temveč vežejo tudi razlogi in stališča, vsebovana v obrazložitvi. To po mojem mnenju velja tudi v primeru, če se izrek odločbe izrecno ne sklicuje na razloge iz obrazložitve, zlasti še, kadar gre za t.i. ugotovitveno odločbo.

Podobno stališče, je vsebovano tudi v obrazložitvi odločbe, ki jo je v postopku ocene ZRLVKP sprejela večina sodnic in sodnikov. Od tu dalje pa se moja stališča razlikujejo od večinskih. Po mojem mnenju bi bila namreč pravilna odločitev tista, s katero bi Ustavno sodišče ZRLVKP razveljavilo. Zakaj? S tretjo točko izreka odločbe v zadevi št. U-I-301/98 (Uradni list RS, št. 67/98 in OdlUS VII, 157), ki naj bi bila povod za sprejem ZRLVKP, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS odločilo, da se organom Mestne občine Koper podaljša mandat do nastopa mandata organov novih občin, ki bodo ustanovljene v skladu s spremembo in dopolnitvijo Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94, 69/94 in 56/98 - ZUONDO), torej - v skladu z Ustavo.

Na prvi pogled izpodbijani ZRLVKP posega le v del izreka odločbe Ustavnega sodišča, ki ima rang zakonske norme in bi ga bilo mogoče z zakonom spremeniti oziroma z njim drugače urediti način izvrševanja odločbe št. U-I-301/98. Vendar pa zgolj ta ugotovitev še ne zadostuje za potrditev skladnosti ZRLVKP z Ustavo. Potrebna je še ocena ustavnosti z njim določenega drugačnega načina izvrševanja navedene odločbe.

Tretja točka izreka odločbe št. U-I-301/98 je vezana na ugotovljeno neskladnost z Ustavo tistega dela ZUONDO, ki ustanavlja Mestno občino Koper in določa njeno območje. Njen namen ni odlog volitev kot nekakšne sankcije za to, ker Državni zbor že od leta 1994 ne izvršuje odločb Ustavnega sodišča, ki se nanašajo na Mestno občino Koper. Takšen namen oziroma cilj bi bil tudi nesmiseln, saj ne prizadene Državnega zbora, temveč prebivalce na območju Mestne občine Koper. Prav tako namen odložitve volitev ni ta, da bi z odlogom volitev Ustavno sodišče omogočilo vsem pristojnim, da oblikujejo nova območja občin (kot izhaja to iz dela 14. točke obrazložitve odločbe št. U-I-163/99, ki se glasi: "Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-301/98 ni odložilo volitev, ker bi štel, da so te protiustavne. Očitno je bil namen Ustavnega sodišča omogočiti vsem pristojnim, da oblikujejo nova območja občin."). Če bi namreč Ustavno sodišče štel, da so volitve ustavne, potem tretje točke izreka o odlogu volitev sploh ne bi bilo. Zadostovala bi samo druga točka izreka, ki je zakonodajalcu naložila uskladitev ZUONDO, in mu postavila rok enega leta, da to stori. Edini smiseln (in ustavnopravno dopusten) namen odložitve volitev je bil torej lahko samo ta, da se do uskladitve ZUONDO odložijo ponovne neustavne volitve v organe Mestne občine Koper. Res pa je, da je njihovo ustavnost mogoče zagotoviti le z oblikovanjem novih (ustavnih) območij občin.

Stališče, da so volitve v organe občin, katerih območja niso določena v skladu z Ustavo, neustavne, pa Ustavno sodišče ni sprejelo v zadevi U-I-301/98, temveč ga je sprejelo že leta 1994 v odločbi št. U-I-183/94. Z njo je prvič dopustilo neustavne volitve v občine, katerih območja niso bila v skladu z Ustavo (med njimi tudi v Mestno občino Koper). V obrazložitvi te odločbe (št. U-I-183/94), s katero je bila ugotovljena neskladnost 2. in 3. člena ZUONDO z Ustavo ("iz razlogov, navedenih v obrazložitvi"), je namreč zelo jasno zapisano: "Odlaganje oblikovanja občin še na čas po izteku z ustavnim zakonom podaljšane roka bi bilo še manj v skladu z Ustavo kot takojšnje volitve novega občinskega sveta - pa čeprav v občine, ki niso v celoti skladne s konceptom lokalne samouprave, vendar kljub vsemu bolj kot stare občine, ki izvirajo iz sistema in pojmovanja občine kot komune". Iz tega stavka izhaja dvojje: kot prvo to, da so volitve v organe neustavnih občin neustavne (to izhaja iz dela besedila, ki se glasi: "... bi bilo še manj v skladu z Ustavo kot takojšnje volitve..."), kot drugo pa to, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-183/94 utemeljilo, zakaj je takrat dopustilo neustavne volitve (ne le v Mestni občini Koper, temveč tudi v drugih primerih neustavnih mestnih in drugih občin). Razlog je bil prehod v lokalno samoupravo iz komunalnega sistema, ker bi njegovo ohranjanje povzročilo še hujše neustavno stanje. Tega razloga pa v letu 1998 ni bilo več. Odlog volitev s tretjo točko izreka odločbe št. U-I-301/98 je bil torej posledica ne že tretje ugotovitve (namesto razveljavitve, kar bi bilo po poprejšnji dvakratni ugotovitvi neustavnosti po mojem mnenju edino pravilno) neustavnosti območja Mestne občine Koper (prvič že z odločbo št. U-I-90/94 - Uradni list RS, št. 29/94 in OdlUS III, 58 - tretjič pa z odločbo št. U-I-301/98), temveč tega, da so odpadli razlogi, ki so leta 1994 narekovali (oziroma sploh dopuščali), da je Ustavno sodišče (lahko) dopustilo neustavne volitve.

Način, s katerim je zakonodajalec z ZRLVKP želel doseči (in ga po ugotovitvi Ustavnega sodišča o njegovi skladnosti z Ustavo tudi dosegel) zagotovitev ustavne pravice državljanov do volitev organov lokalnih skupnosti, je zaradi zgoraj navedenega neustaven in krši načela pravne države. Ni namreč v skladu z Ustavo (zlasti ne z načeli pravne države) zakon, katerega namen je zagotovitev izvrševanja volilne pravice tako, da se izvedejo neustavne volitve. Zato sploh ne gre (kot očita zakonodajalec, večina v Ustavnem sodišču pa se mu je pri tem priključila) za konkurenco med pravico do lokalne samouprave in volilno pravico, ker prva (pa čeprav ni človekova pravica) ne more konkurirati z neustavnim izvrševanjem druge (pa čeprav ta je človekova pravica). Prav tako na takšen način ni mogoče zagotavljati pravico do enakosti iz 14. člena Ustave.

Vendar - še enkrat poudarjam - tudi če bi šlo za omejevanje izvrševanja (periodičnosti) volilne pravice, tega ni mogoče (ni ustavno dopustno) sanirati z neustavnimi volitvami, razpisanimi z zakonom, ki posega v ustavnopravno razlogovanje Ustavnega sodišča. Kaj takega bi morda lahko storil Državni zbor z ustavnim zakonom, v katerega načeloma Ustavno sodišče ne more poseči. Edini ustaven način, s katerim bi lahko zakonodajalec z zakonom zagotovil izvrševanje ustavne pravice državljanov do volitev organov na območju Mestne občine Koper, bi bil sprejem zakona o spremembah in dopolnitvah ZUONDO v delu, ki se nanaša na Mestno občino Koper. In to mu je Ustavno sodišče od leta 1994 do danes naložilo že trikrat. Pa tega ni storil.

V ustavnopravno razlogovanje (v stališče o neustavnosti volitev, vsebovano v odločbi št. U-I-183/94) pa ZRLVKP posega. Posega zaradi tega, ker okoliščine, ki so navedene v 13. točki obrazložitve odločbe št. U-I-163/99 kot tiste, ki naj bi opravičevale neuporabo tega stališča (ustavnopravnega razlogovanja) pri presoji ustavnosti ZRLVKP, ne držijo. Večinska odločba namreč v tem delu obrazložitve izhaja iz predpostavke, da je še danes mogoče dopustiti statusne spremembe (glede nastajanja novih občin), ki bi bile neustavne, in posledično tudi volitve v takšne neustavne občine. Drugače namreč ni mogoče razumeti stavka iz tega dela obrazložitve, ki se glasi: "Tedanjska stališča Ustavnega sodišča o neustavnosti volitev v starih občinah ni mogoče kar prenesti na sedanje okoliščine. Če bi to storili, bi bile, poenostavljeno rečeno, volitve ne le v sedanji Mestni občini Koper, ampak v vsaki občini, v kateri bi prišlo ob morebitnih statusnih spremembah do enakega položaja, protiustavne, dokler ne bi ustanovili občin na območjih, skladnih z Ustavo". Takšno razlogovanje zame ni sprejemljivo.

Prvič - v odločbi št. U-I-183/94 ni bilo vsebovano stališče o "neustavnosti volitev v starih občinah", ampak o "neustavnosti volitev v (nove) občine z neustavnim območjem". In drugič - ne morem pristati na stališče večine, da se po uvedbi lokalne samouprave še vedno lahko dopuščajo statusne spremembe, ki privedejo do neustavnih območij občin. Da do tega ne pride, je najprej dolžan skrbeti zakonodajalec, nato pa še Ustavno sodišče. In dokler nova občina nima (ustavnega) območja, se ne more konstituirati. In če se ne more - volitve so? Prav tako je zame nesprejemljiv tudi del obrazložitve iz 13. točke, ki se glasi: "Stališče o neustavnosti volitev je treba umestiti v tedanji kontekst vzpostavitve lokalne samouprave v primerjavi s prej obstoječim komunalnim sistemom. In samo v tem kontekstu ima tudi svoj ustavnopravni pomen". Takšno stališče se namreč lahko razlaga samo tako, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-183/94 odločilo, da so volitve v občine z neustavnim območjem neustavne samo v trenutku prehoda iz komunalnega sistema oziroma v trenutku vzpostavitve lokalne samouprave, kasneje pa ne več. Pa temu ni tako. Ravno obratno - vzpostavitev lokalne samouprave je bil razlog, ki je v tistem trenutku (leta 1994) Ustavnemu sodišču sploh omogočil odločitev o dopustitvi neustavnih volitev v občinah, katerih območja so bila neustavna. Tedanje stališče Ustavnega sodišča ima torej danes povsem enak ustavnopravni pomen, kot ga je imelo tedaj, samo tedaj je (iz navedenih razlogov) neustavne volitve Ustavno sodišče dopustilo, leta 1998 pa ne več. Res je (kot ugotavlja večina) teritorializacija lokalne samouprave proces, ki traja tudi po vzpostavitvi lokalne samouprave. Prihajalo bo do statusnih sprememb občin - vendar v pravni državi le, če so te spremembe v skladu z Ustavo. In če ima navedeno stališče povsem enak ustavnopravni pomen, kot ga je imelo v času prehoda iz komunalnega v sistem lokalne samouprave, potem je večina pri odločanju o ustavnosti ZRLVKP spremenila stališče (ustavnopravno razlogovanje) iz odločbe št. U-I-183/94. In po mojem mnenju neutemeljeno.

Ker je teritorij občine eden bistvenih elementov lokalne samouprave, je težko trditi, da oblikovanje občine z neustavnim teritorijem ne pomeni posega v uresničevanje pravice do lokalne samouprave, kar so trdili pobudniki. Edini ustaven način izvrševanja te pravice je njeno izvrševanje v občini, katere območje je ustavno. Če država tega ne zagotovi, je to enaka kršitev pravice do lokalne samouprave, kot je kršitev pravice do lokalne samouprave, če država občini ne zagotovi nujno potrebnih finančnih sredstev (primerne porabe in finančne izravnave) za opravljanje lokalnih zadev.

Prav tako tudi ne more biti razlog za nespoštovanje odločbe Ustavnega sodišča referendumsko volja. Ustavno sodišče je že v letu 1994 v odločbi št. U-I-144/94 (Uradni list RS, št. 45/94 in OdlUS III, 95), ko je ocenjevalo odloka o določitvi referendumskega območja za ustanovitev Občine Koper in o razpisu referendum za ustanovitev Občine Koper, odločilo, da je ustavno dopustno, da Državni zbor z zakonom ustanovi občine na podlagi že izvedenih ali na podlagi ponovljenih referendumov. Iz kasnejših odločb (odločba št. U-I-183/94) izhaja ugotovitev, da je Ustava predvidela poizvedovalni referendum, končno določitev območja občine pa je prepustila zakonodajalcu. Zato referendumsko izražena volja ne veže zakonodajalca pri določanju območja občine absolutno oziroma brezpogojno. Za preseganje ustavnih pooblastil glede nevezanosti bi šlo lahko le, če bi Državni zbor ne oblikoval občine na območju, ki izpolnjuje ustavne in zakonske pogoje in na katerem so se prebivalci na referendumu izrekli za ustanovitev svoje občine. Pa še pri tem bi po takratni oceni Ustavnega sodišča moral upoštevati tudi to, ali ostanek območja izpolnjuje pogoje za občino.