



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

Številka: U-I-301/98

Datum: 17.9.1998

**Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Udet, ki se mu pridružuje sodnica dr. Wedam - Lukić**

Glasoval sem proti večinski odločitvi, ki se nanaša na določitev območja Občine Koper, iz naslednjih razlogov:

1. Tudi sam sem se pridružil večini v zadevah U-I-90/94 (objavljena v zbirki US III/58, in v Uradnem listu RS, št. 29/94) in U-I-183/94 (Odločbe US III/122, objavljena tudi v Uradnem listu RS, št. 73/94), ko je Ustavno sodišče dvakrat zavzelo stališče, da ni v skladu z Ustavo v odloku opredeljeno referendumsko območje za ustanovitev Občine Koper (odločba U-I- 90/94) oziroma, da ni v skladu z Ustavo zakonsko določilo o oblikovanju Mestne občine Koper in o določitvi njenega območja (odločba U-I-183/94). Celó, če se v obdobju po sprejemu obeh odločb Ustavnega sodišča iz leta 1994 ne bi vsebinsko ničesar spremenilo, bi osebno ne imel pomislekov odstopiti od svojega stališča, kolikor bi po štirih letih obravnavanja problematike lokalne samouprave prišel do drugačnih spoznanj. Vendar mislim, da sta vsaj dve okoliščini taki, ki bistveno spreminjata prejšnje dejansko in pravno stanje:

- prva okoliščina je ponovna izvedba referenduma na območjih, na katerih naj bi bile ustanovljene samostojne (nove) občine (Dekani, Ankarán - Škofije, Šmarje - Marezige) s povsem jasnim vprašanjem prebivalcem, ali so za ustanovitev "svoje" občine, in tudi z njihovim jasnim odgovorom;

- druga okoliščina pa je stališče, ki ga je Ustavno sodišče o relativnosti objektivnih kriterijev in spoštovanju na referendumu izražene volje prebivalcev zavzelo zlasti v svoji odločbi U-I-119/98 z dne 17.4.1998 (Uradni list RS, št. 35/98).

2. Ustava in zakon v svojih opredelitvah o lokalni samoupravi oziroma občinah kot njeni temeljni obliki prepletata objektivne in subjektivne kriterije. Po določbi drugega odstavka 139. člena Ustave obsega območje občine naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev.

Objektivne in subjektivne kriterije prepleta tudi Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), pri čemer objektivne določa zlasti v 13. in 13.a členu, kriterije za ustanovitev mestne občine pa v 16. členu. Tako pojem "potrebe" kot pojem "interesi" vsebujejo objektivne in subjektivne elemente. Objektivne elemente je mogoče ugotavljati tudi s strani države oziroma njihovih organov, kaj pa je subjektivni interes prebivalcev na določenem območju, vedo prav gotovo ti prebivalci sami. Za mene je nesprejemljivo, da se občina ustanovi v nasprotju z jasno izraženim interesom prebivalcev na določenem območju in da nekdo drug (v tem primeru Ustavno sodišče) ve in opredeli interes prebivalcev na nekem območju v Sloveniji.

3. V tem konkretnem primeru je bil referendum za ustanovitev novih občin že dvakrat neuspešen. Drugič so bili prebivalci na vseh treh že omenjenih območjih posebej vprašani, ali so za ustanovitev nove občine, ki bi obsegala njihovo območje. Prav na vseh treh območjih je velika večina volivcev, ki so se udeležili referenduma, glasovala proti ustanovitvi nove občine (na območju "Ankarán - Škofije": 83,9%, na območju "Dekani": 92,6% in na območju "Šmarje - Marezige" prav tako 92,6%). Pri tem se je referendumov na dveh območjih (Dekani, Šmarje - Marezige) udeležil tak odstotek volivcev, da se je glede na rezultate celo velika večina vseh volivcev na posameznem območju opredelila proti ustanovitvi nove občine (na območju "Dekani" kar 68% vseh volivcev, na območju "Šmarje - Marezige" pa 59% vseh volivcev).

Tako jasno izražena volja po mojem mnenju ustavno-pravno ne opravičuje stališča, ki bi prebivalcem vsiljevalo zaradi obstoja nekih bolj abstraktnih objektivnih pogojev določeno obliko lokalne samouprave.

Stališče o spoštovanju volje prebivalcev na določenem območju v primeru, ko ti želijo ustanoviti občino na širšem območju, utemeljuje tudi določba 143. člena Ustave, ki v prvem stavku prvega odstavka pravi, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. Predvidena je torej lokalna samouprava na širšem območju, pri čemer prenos zadev na širše oblike samoupravnih lokalnih skupnosti ustavno-pravno ni omejen. Zaradi tega sem mnenja, da je tudi na referendumih izraženo voljo prebivalcev proti ustanovitvi občin za ožja območja (in torej za vključitev v večjo občino) treba spoštovati.

4. Res je sicer, da teoretično na referendumu izražena volja prebivalcev na določenem območju po določbi tretjega odstavka 139. člena Ustave za zakonodajalca ni vedno obvezna. To pa seveda ne pomeni, da jo sme zakonodajalec ignorirati in zlasti ne, da sme v nasprotju z voljo prebivalcev le-te vključiti v samostojno občino.

5. Ustavno sodišče je letos v svoji odločbi U-I-119/98 z dne 17.4.1998 (Uradni list RS, št. 35/98) sprejelo stališče o relativnosti objektivnih kriterijev za ustanovitev občin.

Izrecno je zavzelo stališče (glej zlasti tč. 18 in 19 obrazložitve), da kriterij spodnjega števila 5.000 občanov nima absolutne veljave, prav tako pa tudi ne obstoj v 13. členu ZLS navedenih institucij (popolna osnovna šola, zdravstveni dom ali zdravstvena postaja in drugo - glej tč. 21 obrazložitve). Glede subjektivnega kriterija, to je na referendumu izražene volje prebivalcev, ki je bil razlog za ugotovitev protiustavnosti odloka o razpisu referenduma in o referendumskih območjih za ustanovitev občin, pa je Ustavno sodišče navedlo (glej zadnjo alineo 14. točke obrazložitve), da je pri ustanovitvi samostojnih občin treba upoštevati v primerih, kadar obstoji kateri od zakonskih razlogov, ki upravičujejo ustanovitev občin z manj kot 5.000 prebivalci, zlasti okoliščino, "če so prebivalci na referendumu izrazili večinsko voljo za ustanovitev samostojne občine". Eden izmed večine sodnikov, ki so sprejeli to odločbo (dr. Jambrek), je v svojem pritrilnem ločenem mnenju celo poudaril, da je "edini absolutni pogoj, ki mora biti podan, da se lahko ustanovi nova občina, predhodni razpis in izvedba lokalnega referenduma, na podlagi katerega se ugotovi večinska volja prebivalstva lokalne skupnosti, da se na njenem ozemlju ustanovi občina". Očitno je torej, da pri majhnih občinah Ustavno sodišče "dovoljuje" odstopanje od objektivnih kriterijev, če obstoji subjektivna volja prebivalcev za ustanovitev občine. Pri velikih občinah naj bi bilo povsem drugače.

6. Po mojem mnenju torej zakonodajalec pri opredelitvi območja Mestne občine Koper ni upošteval objektivnih pogojev, zlasti zakonskih (tudi iz 16. člena ZLS), na drugi strani pa bi ustanovitev novih občin izrecno nasprotovala volji prebivalcev.

Med dvema odločitvama, od katerih ni nobena povsem v skladu z ustavno in zakonsko ureditvijo, bi bilo treba po mojem mnenju izbrati tisto, ki je z ustavno-pravnega vidika manj problematična. Ker je Ustavno sodišče pri majhnih občinah že itak relativiziralo tako imenovane objektivne kriterije, je po mojem mnenju z ustavno-pravnih vidikov mnogo sprejemljivejše "dovoliti" obstoj velikih občin, ustanovljenih v skladu z voljo prebivalcev, kot pa prebivalcem vsiljevati samostojne občine.

7. Ker o morebitnih kršitvah volilne pravice zaradi odložitve volitev v Občini Koper v razpravi nisem posebej zavzel stališča (izreka pod tč. 2 odločbe o enoletnem roku za uskladitev Zakona o uskladitvi občin ter o določitvi njihovih območij z Ustavo in pod tč. 3 odločbe o podaljšanju mandata organom Mestne občine Koper do nastopa mandata organov novih občin, ki ima za posledico odložitev volitev, sta bila izoblikovana šele na koncu razprave), tudi v ločenem mnenju s tega vidika ne opredeljujem svojih stališč.

dr. Lojze Ude

dr. Dragica Wedam-Lukić