



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-301/98

Datum: 17.9.1998

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Danijela Starmana iz Kopra in drugih ("Državljska pobuda Slovenska Istra"), na seji dne 17. septembra 1998

o d l o č i l o :

1. Druga točka 3. člena Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94, 69/94 in 56/98) je v neskladju z Ustavo iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te odločbe.
2. Državni zbor mora najkasneje v enem letu po uveljavitvi te odločbe spremeniti in dopolniti Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij tako, da bodo na območju sedanje mestne občine Koper ustanovljene občine v skladu z Ustavo.
3. Organom mestne občine Koper se podaljša mandat do nastopa mandata organov novih občin, ki bodo ustanovljene v skladu z drugo točko tega izreka.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudniki izpodbijajo drugo točko 3. člena Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94 in 56/98 - v nadaljevanju: ZUODNO) in 2. člen ZUODNO, kolikor se z njim ne ustanovljajo nove občine na območju mestne občine Koper. Pobudniki navajajo, da Zakon o spremembah in dopolnitvah ZUODNO (Uradni list RS, št. 56/98) ustanavlja mestno občino Koper na območju, ki je teritorialno preobsežno, tako da takšna občina ne ustreza ustavni zasnovi občine in zakonskim pogojem. Pobudniki se sklicujejo na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-90/94 z dne 20.5.1994 (OdlUS III, 58) in U-I- 183/94 z dne 9.11.1994 (OdlUS III, 122). V teh dveh odločbah, navajajo pobudniki, je Ustavno sodišče ugotovilo, da mestna občina Koper po teritorialnem obsegu, številu vključenih naselij in prebivalcev in po posledični notranji heterogenosti tako močno in očitno odstopa od ustavno določenega koncepta občin, da ne ustreza območju, na katerem bi bilo mogoče ustanoviti eno občino. Pobudniki predlagajo tudi zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb zakona.

2. Državni zbor na pobudo ni posebej odgovoril, temveč je poslal gradivo, ki je vsebovalo magnetogram 23. izredne seje (3. točka dnevnega reda) in nekatera druga gradiva, ki se nanašajo na odločanje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah ZUODNO.

B.

3. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZUDNO je Državni zbor spremenil teritorialno mrežo občin po poprej opravljenem postopku, kot ga določa Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96 - v nadaljevanju: ZPUO). Prišlo je do ustanovitve novih občin in do sprememb meja med občinami. Veliko občin je ostalo teritorialno nespremenjenih; to velja tudi za mestno občino Koper. Navedba pobudnikov, da je bila z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZUODNO Mestna občina Koper "ustanovljena", je zmotna. Mestna občina Koper je bila ustanovljena z ZUODNO leta 1994, Zakon o spremembah in dopolnitvah ZUODNO pa jo je pustil v nespremenjenem teritorialnem obsegu. Zakonodajalec se je sicer odločil za takšno nomotehnično rešitev, da je dopolnil in spremenil 2. in 3. člen ZUODNO v celoti, ne pa le tistih točk, ki so se

spremenile oziroma dopolnile vendar kljub temu ni mogoče sklepati, da so bile občine, ki so nastale z ZUODNO leta 1994, sedaj ponovno ustanovljene.

4. O ustavnosti območja Mestne občine Koper je Ustavno sodišče odločalo najprej v zadevi št. U-I-90/94. Tedaj je ugotovilo, da je referendumsko območje za ustanovitev občine Koper "po predvidenem teritorialnem obsegu, številu vključenih naselij in prebivalcev in po posledični notranji heterogenosti tako močno in očitno odstopa od ustavno določenega koncepta občin, da ne ustreza območju, na katerem bi bilo mogoče ustanoviti eno občino". Državni zbor je ponovno razpisal referendum na istem območju, le da je bilo določeno, da se mora izid ugotavljati za območje vsake krajevne skupnosti posebej. Na celotnem območju in na območju vsake krajevne skupnosti posebej so se volivci izrekli za ustanovitev občine na celotnem referendumskem območju. Z ZUODNO (druga točka tretjega člena) je bila ustanovljena mestna občina Koper na enakem območju, kot ga je zajemala razveljavljena določba 73. točke prvega poglavja odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 22/94).

5. V zadevi št. U-I-183/94 je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost 2. in 3. člena ZUODNO in naložilo Državnemu zboru, da protiustavnost odpravi najkasneje šest mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev. Ustavno sodišče kot protiustavne ni ocenilo le posameznih točk 2. in 3. člena ZUODNO, ampak oba izpodbijana člena v celoti, ker bi odprava protiustavnosti posameznih točk izpodbijanih členov ali celo le posameznih delov točk vplivala tudi na območja drugih občin, katerih ustanovitev ni bila ustavno sporna. Ustavno sodišče je navedlo razloge protiustavnosti 2. in 3. člena ZUODNO. Med temi razlogi je navedlo tudi takšne, ki se neposredno nanašajo na Mestno občino Koper. V obrazložitvi odločbe je izrecno ugotovilo, da druga točka 3. člena Zakona (točka, s katero se ustanavlja Mestna občina Koper) ni v skladu z Ustavo (OdlUS III, str. 554). Pri tem se je v celoti sklicevalo na odločbo v zadevi št. U-I-90/94 in dodatno navedlo: "V mestno občino praviloma ne morejo biti vključena ruralna naselja, upoštevati pa je potrebno še to, da gre tudi pri mestni občini za osnovno teritorialno enoto, v kateri mora biti zagotovljeno uresničevanje lokalne samouprave. Od določitve območja, kjer bo še zagotovljena ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti (v tem primeru mestni) občini, lahko zakonodajalec odstopa le toliko, kolikor je to potrebno zaradi posebne narave nalog in problemov mestne občine, ki so določene v prvem odstavku 16. člena ZLS."

6. Vlada je v juniju 1997 Državnemu zboru predložila "Predlog za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij s predhodno opredelitvijo Vlade RS." V tem aktu se je Vlada opredelila do predlogov, pobud in drugih vlog za ustanovitev občin in za spremembo njihovih območij, poleg tega pa je na podlagi 6. člena ZPUO sama predlagala nekatere teritorialne spremembe. Med drugim je predlagala tudi ustanovitev treh novih občin na območju mestne občine Koper: Ankaran Škofije, Dekani in Šmarje Marezige. Na podlagi 11. člena ZPUO pa je Vlada 15.1.1998 Državnemu zboru predložila svoje mnenje o predlogih za ustanovitev občin in za spremembo njihovih območij. Vlada je predlagala Državnemu zboru, da ugotovi, da so izpolnjeni z Ustavo in zakonom določeni pogoji za ustanovitev občin Ankaran Škofije, Dekani in Šmarje Marezige in da na teh območjih razpiše referendum.

7. Državni zbor je z odlokom (Uradni list RS, št. 21/98) razpisal referendum na območjih Ankaran Škofije, Dekani in Šmarje Marezige. Na referendumu, ki je bil izveden 19.4.1998, se je večina volivcev na vseh treh referendumskih območjih izrekla proti ustanovitvi občine.

8. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZUODNO Državni zbor ni posegel v območje Mestne občine Koper, temveč je ohranil to mestno občino v nespremenjenem obsegu.

9. Mestna občina Koper meri 311 kvadratnih kilometrov in ima 46.763 prebivalcev. Vanjo je vključenih 105 naselij. Območje mestne občine Koper daleč presega območje mesta in mestne okolice (primestja). Mestna občina Koper odstopa od ustavne določbe, da "mesto lahko dobi status mestne občine" (prvi odstavek 141. člena Ustave) in od določbe drugega odstavka 16. člena ZLS, po kateri je mestna občina "gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva". Mestna občina je občina, ki se ustanovi zaradi specifičnih upravljaljskih problemov mest, ki se nanašajo na promet, varstvo okolja, varnost ljudi, urejanje prostora itd.

Zato mestna občina lahko zajame samo tista primestna naselja, ki so z mestom povezana v enoten prostorski organizem, torej urbanistično strnjena.

10. Povezovanje mesta in z njim nepovezanih naselij v eno občino ni le v nasprotju z ustavno zasnovo mestne občine, temveč tudi z ustavno zasnovo občine nasploh. Ustava v drugem odstavku 139. člena določa, da območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. V občini kot temeljni lokalni skupnosti povezujejo prebivalce osnovne skupne (javne) potrebe, zavest o povezanosti in pripadnosti najožji lokalni skupnosti. Ti elementi pa ne morejo obstajati na območju, ki vključuje tolikšno število naselij in je po značaju teh naselij tako heterogeno kot območje sedanje Mestne občine Koper. O skupnih potrebah in interesih, ki so značilni za najožjo lokalno skupnost, ni mogoče govoriti na ozemlju, ki vključuje poleg mesta in njegove neposredne okolice (primestja) še globoko zaledje mesta naselja, ki ne sodijo v primestno območje. Na teh območjih se oblikujejo drugačne potrebe in interesi kot v samem mestu in njegovem primestju.

11. Merila za ustanovitev občine iz drugega odstavka 139. člena sicer dajejo dokaj širok prostor lastne presoje zakonodajalcu, vendar tako očitnih odstopanj kot v primeru Mestne občine Koper ne dopuščajo. Protiustavnosti območja Mestne občine Koper ne spremeni dejstvo, da so se volivci na referendumskih območjih izrekli zoper nove občine Ankaran - Škofije, Dekani in Šmarje Marezige. Tudi ZPUO omogoča ustanovitev občine ne glede na izid referenduma. Ta zakon v 26. členu sicer določa, da se z zakonom lahko ustanovi občina oziroma spremenijo območja občin, če se je za to na ustreznih referendumskih območjih izrekla večina volivcev, ki so glasovali, vendar dopušča tudi izjemo: ne glede na navedeno določbo se z zakonom lahko ustanovi občina oziroma spremenijo območja občin, "če Državni zbor oceni, da je potrebno območja občin uskladiti s pogoji, ki jih določata ustava in zakon".

12. Ustavno sodišče je v celoti ostalo na stališčih, ki jih je glede Mestne občine Koper zavzelo v navedenih odločbah.

Ugotovilo je, da je druga točka 3. člena ZUODNO v nasprotju z Ustavo. Ustavno sodišče je zato naložilo Državnemu zboru, da protiustavnost odpravi in sicer v roku enega leta po uveljavitvi te odločbe. Hkrati je na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) sklenilo podaljšati mandat organom mestne občine Koper, tako da se lahko redne volitve izvedejo na območjih novih, v skladu z Ustavo ustanovljenih občin.

C.

13. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v naslednji sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm in sodnici ter sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam - Lukič. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica dr. Dragica Wedam - Lukič in sodnika mag. Matevž Krivic ter dr. Lojze Ude, ki so napovedali ločeno mnenje. Pritrdilno ločeno mnenje je napovedal sodnik Jambreč.

P r e d s e d n i k :
dr. Lovro Šturm