



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-137/10-47

Datum: 26. 11. 2010

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Krajevne skupnosti Ankaran in Krajevne skupnosti Mirna ter drugih, ki jih zastopa mag. Miha Šipec, odvetnik v Ljubljani, na seji 26. novembra 2010

odločilo:

- 1. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo) je v neskladju z Ustavo.**
- 2. Državni zbor Republike Slovenije mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke tega izreka odpraviti v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Akt Predsednika Državnega zbora Republike Slovenije o razpisu rednih volitev v občinske svete in rednih volitev županov (Uradni list RS, št. 60/10) se v delu, ki se nanaša na volitve v Mestni občini Koper in v Občini Trebnje, odpravi.**
- 4. Predsednik Državnega zbora v 20 dneh po uveljavitvi zakona, s katerim Državni zbor izpolni zahtevo iz 2. točke tega izreka, razpiše volitve v občinski svet in volitve župana novih občin Ankaran in Mirna ter Mestne občine Koper in Občine Trebnje po pravilih, ki veljajo za predčasne volitve v občinski svet, kadar se ta razpusti pred potekom štiriletne mandatne dobe.**
- 5. Mandati članov občinskih svetov in županov Mestne občine Koper in Občine Trebnje se podaljšajo do prve seje novoizvoljenih občinskih svetov.**

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki izpodbijajo Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (v nadaljevanju ZUODNO), ker ne vsebuje določb o občini Ankaran in občini Mirna. Državni zbor Republike Slovenije je sprejel oceno, da območji izpolnjujeta zakonske pogoje za ustanovitev občine, in na podlagi te ocene razpisal referendum za ugotovitev volje prebivalcev na teh območjih. Na obeh referendumih so prebivalci

podprli ustanovitev nove občine. Na tej podlagi je Vlada Republike Slovenije vložila predlog Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran in občine Mirna (EPA 943-V, v nadaljevanju ZUODNO-G), ki pa ni bil sprejet; prav tako ni bil sprejet kasneje vloženi predlog zakona za ustanovitev občine Ankaran, kasneje vloženi predlog zakona za ustanovitev občine Mirna pa je še v zakonodajnem postopku. Zavrnitev oziroma nesprejetje teh predlogov zakona brez utemeljenega razloga naj bi pomenil arbitrarno odločanje Državnega zbora ter kršitev načel pravne države in načela enakopravnosti prebivalcev na teh območjih (2. člen in drugi odstavek 14. člena Ustave), kršitev poštenega postopka obravnave njihovih predlogov (22. člen Ustave) ter onemogočanje pravice do sodnega varstva in do pravnega sredstva (23. in 25. člen Ustave), saj zakon za tak položaj pravnega varstva sploh ne predvideva. Ker pravno stanje ni v skladu z voljo ljudi, izraženo na referendumu, naj bi izpodbijani zakon kršil tudi načelo iz drugega odstavka 3. člena Ustave, po katerem ima oblast ljudstvo. Tako stanje naj bi protiustavno posegalo tudi v 9. in 138. člen Ustave, po katerih je v Sloveniji lokalna samouprava zagotovljena in jo prebivalci uresničujejo v lokalnih skupnostih, kršilo pa naj bi tudi tretji odstavek 139. člena Ustave, po katerem se občina ustanovi z zakonom po poprej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Hkrati naj bi šlo tudi za kršitev 44. člena Ustave, ker naj bi bila izničena referendumska volja prebivalcev s teh območij in ker naj ti ne bi mogli sodelovati pri upravljanju javnih zadev na način, kot so se sami odločili v skladu z zakonom in Ustavo. Pobudniki poudarjajo, da bi nastanek takega protiustavnega stanja tik pred rednimi lokalnimi volitvami pomenil njegovo raztegnitev v nadaljnja štiri leta, saj morebitna kasnejša uskladitev ZUODNO sama po sebi lahko učinkuje šele na prvih naslednjih rednih lokalnih volitvah. Opozarjajo na še vedno obstoječo protiustavnost Mestne občine Koper ter na odločitve Ustavnega sodišča v zvezi z zavarovanjem posameznih predelov na območju Ankarana. Pobudi prilagajajo strokovno mnenje v zvezi z ustavnopravnimi vidiki ustanavljanja občine Ankaran.¹ Predlagajo absolutno prednostno obravnavo. Ustavnemu sodišču predlagajo, naj v izpodbijanem zakonu ugotovi protiustavno pravno praznino ter do uskladitve zakona z Ustavo z načinom izvršitve odločbe na obeh spornih območjih zagotovi oblikovanje občine (sklicujejo se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-294/98 z dne 12. 10. 1998, Uradni list RS, št. 72/98, in OdlUS VII, 185), prav tako pa naj zadrži redne lokalne volitve v Mestni občini Koper in v Občini Trebnje, kar naj bi omogočilo njihovo izvedbo v ustavno usklajene občine.

2. Državni zbor v odgovoru povzema potek postopka za ustanovitev občin v letih 2009 in 2010, in sicer tako z vidika veljavnega prava kot z vidika dejanskega poteka postopka. Navaja, da Državni zbor v tem postopku odloča na podlagi strokovnih ocen in predlogov Vlade, ki v okviru svoje odgovornosti Državnemu zboru (prvi odstavek 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo in 109/08 – ZVRS) izvršuje tudi celoten koncept lokalne samouprave. Glede predloga za ustanovitev občine Ankaran je tako Vlada ugotovila, da predlagano območje izpolnjuje pogoje za ustanovitev občine in da gre za predlog v smeri uresničevanja odločb Ustavnega sodišča v zvezi s protiustavnostjo Mestne občine Koper ter predlagala Državnemu zboru odložitev odločanja o predlogih za ustanovitev občin in mestnih občin, dokler ne bodo na podlagi strokovne analize opredeljene pristojnosti pokrajin in občin ter v tem okviru zlasti mestnih občin. O predlogu za ustanovitev občine Mirna pa se je Vlada izjavila v okviru enotnega

¹ Avtor C. Ribičič ob sodelovanju I. Kaučiča in L. Udeťa, s posvetovanjem s F. Gradom, Institut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 17. maj 2010.

mnenja za več predlogov; v njem je ugotovila, da predlog izpolnjuje pogoje, da pa je treba končati proces drobljenja občin, ker vodi v povečevanje števila tistih občin, ki niso sposobne uresničevati svojih nalog v skladu z načeli funkcionalne in finančne avtonomije, zato nadaljnega procesa ustanavljanja občin ne podpira. Po opravljenem predhodnem postopku je Vlada glede na izdelan rokovnik Državnega zbora z zamudo predložila predlog ZUODNO-G, kar naj bi Državnemu zboru kot zakonodajalcu onemogočilo, da bi postopek ustanavljanja občin končal v zakonsko določenem roku. Potem ko ta predlog zakona na ponovnem odločanju ni bil sprejet, sta bila v zakonodajni postopek vložena predloga zakonov za ustanovitev in določitev območja vsake občine posebej; od teh Državni zbor predloga zakona za ustanovitev občine Ankaran že v prvi obravnavi ni sprejel, obravnava predloga zakona za ustanovitev občine Mirna pa je zastala v drugi obravnavi v okviru zakonodajnega postopka. Državni zbor meni, da navedbe pobudnikov o "pravnomočnosti" in s tem zavezujočem učinku referendumu za ustanovitev občine niso utemeljene. Poudarja, da je treba upoštevati pravno naravo tega referendumu kot posvetovalnega in nezavezujočega za Državni zbor, v zvezi s čimer navaja tudi ustavnosodno presojo tega vprašanja. Iz te naj bi izhajalo, da je v ustavni pristojnosti Državnega zbora, da z zakonom ustanovi občino in določi njeno območje, upoštevajoč ustavni koncept, zakonske kriterije in v tem okviru voljo prebivalcev (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/94 z dne 15. 7. 1994, Uradni list RS, št. 45/94, in OdlUS III, 95),² ter da ta referendum Državnega zbora ne veže brezpogojno (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-183/94 z dne 9. 11. 1994, Uradni list RS, št. 73/94, in OdlUS III, 122).³ Poudarja, da je Državni zbor vodil postopke na podlagi pravil Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/97 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08 in 79/09 – v nadaljevanju ZLS) (razen roka za njihovo končanje) in da ne more biti zavezan svojim prejšnjim odločitvam o ustanovitvi občin, saj naj bi bil vsak tak postopek samostojen (sklicuje se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-104/02).⁴ Glede na to naj ne bi bili utemeljeni očitki pobudnikov, da ZUODNO, ker ni ustanovil obeh občin, krši 2. člen in drugi odstavek 14. člena Ustave. Državni zbor tudi meni, da ne gre za kršitev 23. in 25. člena Ustave, ker naj bi, kljub temu da gre za odločitev konkretne narave, Državni zbor ob sprejemanju tega zakona imel možnost politične presoje in upoštevanja širše javne koristi, upošteva mnenje Vlade kot odgovornega izvršilnega organa za izvajanje koncepta lokalne samouprave. Pravno varstvo naj bi se zato tudi v primeru tega zakona zagotavljalo v postopku presoje njegove skladnosti z Ustavo pred Ustavnim sodiščem, ki bo presodilo, ali so podani utemeljeni in prepričljivi razlogi za "sprejeto odločitev Državnega zbora".

3. Vlada v mnenju poudarja, da je proces oblikovanja občin privedel do za Slovenijo velikega števila občin, zato ne podpira njihovega nadaljnega ustanavljanja. Z nadaljnjim drobljenjem občin bi se še poslabševala sposobnost uresničevanja

² V tej odločbi je Ustavno sodišče razveljavilo prvi in tretji odstavek 14. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93), po katerih je bil Državni zbor obvezan ustanoviti občino v skladu z izraženo voljo polnoletnih prebivalcev, ki so glasovali na referendumu, ker je presodilo, da s tem teče proces, po katerem naj bi v Sloveniji nastale lokalne skupnosti, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih kriterijev za ustanovitev.

³ Ustavno sodišče je ugotovilo, da sta 2. in 3. člen ZUODNO v neskladju z Ustavo, ker ustanavljata občine, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih zahtev.

⁴ Pravilno: odločba Ustavnega sodišča št. U-I-103/02 z dne 18. 4. 2002, Uradni list RS, št. 39/02, in OdlUS XI, 64, v kateri je bilo poudarjeno, da mora biti ravnanje Državnega zbora vedno v skladu z Ustavo in zakoni, ne glede na njegovo prejšnje nezakonito ravnanje (ker je pripeljalo do ustanovitve občin, ki niso bile v skladu z ustavnim konceptom občine).

njihovih nalog v skladu z načelom funkcionalne in finančne avtonomije, ki je ne izpolnjujejo zlasti zelo majhne občine. Zato je z zakonom že spremenjena ureditev glede ustanavljanja novih občin (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 51/10 – v nadaljevanju ZLS-R). Pri predlogih za ustanovitev občine Ankaran in Mirna je Vlada pripravila predlog spremembe ZUODNO, v katerem je, upoštevaje sklep Ustavnega sodišča št. U-I-239/98 z dne 15. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 28/01, in OdlUS X, 51), ugotovila, da so bili izpolnjeni vsi ustavni in zakonski pogoji za ustanovitev navedenih občin. Tako mnenje je posredovala tudi h kasneje vložanima predlogoma za ustanovitev teh občin.

B. – I.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-137/10 z dne 3. 9. 2010 (Uradni list RS, št. 72/10) pobudo sprejelo in sklenilo, da jo bo obravnavalo absolutno prednostno. Hkrati je zadržalo Akt Predsednika Državnega zbora Republike Slovenije o razpisu rednih volitev v občinske svete in rednih volitev županov (Uradni list RS, št. 60/10 – v nadaljevanju Akt o razpisu rednih lokalnih volitev) v delu, ki se nanaša na volitve v Mestni občini Koper in Občini Trebnje.

5. Dne 4. 11. 2010 je Ustavno sodišče opravilo javno obravnavo. Pobudniki so očitek o arbitrarnem odločanju Državnega zbora v zvezi z ustanavljanjem občin Ankaran in Mirna dopolnili z gradivi, ki naj bi kazala na politično kupčijo in ne zgolj na uporabo politične diskrecije Državnega zbora, na ozemeljsko zaokroženost in samostojnost naselja Ankaran, na njegovo zapostavljanje s strani organov Mestne občine Koper, na podporo italijanske narodne skupnosti ter na odtegnjeno prvotno podporo Občine Trebnje, do katere naj bi prišlo zaradi naknadnega političnega vpliva organov Mestne občine Koper. Predstavnik Državnega zbora je navedel, da je v predhodnem postopku Državni zbor za več območij sprejel oceno, da izpolnjujejo zakonske pogoje za ustanovitev občine, vendar naj bi zaradi političnega vpliva razpisal referendum le na omenjenih dveh območjih, na ostalih pa ne. Ob ponovnem premisleku na podlagi zahteve Državnega sveta, da o ZUODNO-G ponovno odloča, pa naj bi večinsko spoznal, v skladu s stališčem in opozorili Vlade, da ne gre več odločati v smer drobljenja občin. Vlada je ponovila svojo oceno o za Slovenijo velikem številu občin, od katerih nekatere zaradi svoje majhnosti ne zmorejo uresničevati svojih nalog, ter je za obe sporni območji ugotovila, da izpolnjujeta zakonske in ustavne pogoje za ustanovitev občine. Predstavniki Mestne občine Koper so poudarili, da ustanovitev občine ni ustavna pravica in da ne obstaja ustavni koncept občine, da pa bi bila protiustavna ustanovitev občine Ankaran; to naj bi utemeljevala tudi na javni obravnavi predložena strokovna mnenja.⁵ Ustanovitev občine naj bi bila stvar politične diskrecije Državnega zbora, kakršna koli vezanost njegovih odločitev bi pomenila tudi oviranje ustavne funkcije Državnega sveta Republike Slovenije. Predstavniki Občine Trebnje so ugovarjali očitkom o odtegnjeni podpori in navajali težave zaradi zadržanih volitev. Odgovori na vprašanja ustavnih sodnikov so pokazali, da je v Državnem zboru pri ponovnem odločanju pretehtal novi vladni politični koncept lokalne samouprave kot širši interes, da je bila Vlada ujeta med politično in strokovno oceno predlogov za ustanovitev novih občin ter da je ocenila, naj se predlogi v tekočem postopku, ki so uspešno zaključili predhodno fazo, končajo

⁵ Strokovna mnenje so izdelali: M. Cerar, J. Čebulj, I. Kristan, M. Senčur, J. Šmidovnik in S. Vlaj.

po pravilih istega postopka, kot je veljal ob vložitvi, ter da bi bile pripadnikom italijanske narodne skupnosti v primeru ustanovitve občine Ankaran zagotovljene posebne pravice v skladu z Ustavo in zakonom.

B. – II.

6. Temeljno vprašanje, na katero mora v tej zadevi odgovoriti Ustavno sodišče, je, ali lahko Državni zbor ne sprejme zakona, potem ko je razpisal referendum, na katerem so se prebivalci odločili za ustanovitev občine. Pred odgovorom na to vprašanje je treba opredeliti vsebino koncepta lokalne samouprave, ki jo zagotavlja Ustava (9. člen), in občine, v kateri jo prebivalci Slovenije uresničujejo (138. člen Ustave).

7. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-13/94 z dne 21. 1. 1994 (Uradni list RS, št. 6/94, in OdlUS III, 8) navedlo: *"Slovenska ustava v okviru poglavja o temeljnih pravicah in svoboščinah sicer izrecno ne govori o pravici do lokalne samouprave, pač pa je načelo lokalne samouprave uvrščeno med temeljne določbe ustave ter поблиže opredeljeno v posebnem poglavju o lokalni in posebni samoupravi. Vendar pa je 'pravica do lokalne samouprave' neizbežni nasledek spoštovanja temeljnega ustavnega zagotovila lokalne samouprave ('V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava', 9. člen Ustave) kot institucionalnega okvira odločanja o lokalnih javnih zadevah na eni strani, ter temeljne ustavne pravice vsakogar do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave)."* Posebej je poudarilo, da gre pri procesu razgradnje starih komun oziroma pri oblikovanju novih občin za proces *"v smislu 'reformne od spodaj navzgor', na podlagi demokratično izražene volje občanov o lokalnem območju, na katerem želijo ustanoviti 'svojo' občino kot naravno in funkcionalno lokalno skupnost"*. Ugotovimo lahko, da je Ustavno sodišče od samega začetka reforme lokalne samouprave slednjo pojmovalo kot proces, v katerem igrajo glavno vlogo ljudje, ki živijo na določenem območju.

8. V odločbi št. U-I-90/94 z dne 20. 5. 1994 (Uradni list RS, št. 29/94, in OdlUS III, 58) Ustavno sodišče zavrača ugovor, da *"se ljudje na referendumu lahko odločijo za poljubno veliko občino"*. Dalje navaja: *"Ustanovitev občin je bistveni pogoj za dejansko izvrševanje lokalne samouprave. Ustava namreč v V. a) poglavju (členi 138 do 144) določa status občine, mestne občine in pokrajine kot lokalnih skupnosti. Temeljna lokalna skupnost je občina, katere ustavno zasnovano pogojujejo (1) skupne potrebe in interesi (2) prebivalcev (3) enega ali več naselij, (4) ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave (5) samostojno, se pravi, samoupravno v razmerju do države. Občina je torej življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. Zanje je posebej značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikujeta tudi mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot teritorialni skupnosti."* Ponovno podarja, da *"[g]re za proces oblikovanja novih občin na podlagi demokratično izražene volje občanov o lokalnem območju, na katerem želijo ustanoviti občino kot naravno in funkcionalno lokalno skupnost"*. V odločbi št. U-I-85/94 z dne 20. 5. 1994 (Uradni list RS, št. 29/94, in OdlUS III, 57) se Ustavno sodišče glede opredelitve ustavnega koncepta občine sklicuje na odločbo št. U-I-90/94 in posebej poudari *"ozemeljsko povezanost"* kot bistveni element ustavnega koncepta občine, ki ga mora Državni zbor spoštovati pri ustanavljanju občin.

9. Vsebino ustavne pravice do lokalne samouprave Ustavno sodišče najbolj jasno opredeli v odločbi št. U-I-322/98 z dne 15. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 28/01, in OdlUS X, 44). Po citiranju 9. člena in tretjega odstavka 139. člena Ustave navede, da *"Ustava zagotavlja pravico do lokalne samouprave, ki pripada prebivalcem na določenem območju. Državni zbor pooblašča, da ustanavlja občine, vendar po predhodno ugotovljeni volji prebivalcev,"* ter nadaljuje: *"[u]pravičeni predlagatelji pa so določeni zelo široko, tako da lahko prebivalci v kar največji meri uresničujejo pravico do lokalne samouprave (pravico do ustanavljanja občin)." Iz te odločbe izhaja, da je Ustavno sodišče ustavno pravico do lokalne samouprave razumelo tudi kot pravico prebivalcev, ki prebivajo na določenem območju, da to pravico uresničujejo v "lastni" občini. Na to kaže tudi v isti odločbi postavljena zahteva, da mora biti postopek za ustanovitev občine urejen tako, da se prepreči morebitna arbitrarnost Državnega zbora pri ugotavljanju ustavnih in zakonskih pogojev za ustanovitev občine ter da mora biti zagotovljeno tudi sodno varstvo zoper odločitve Državnega zbora. Arbitrarno ravnanje Državnega zbora, ki bi onemogočilo prebivalcem določenega območja uresničitev njihove ustavne pravice, da na referendumu izrazijo svojo voljo do ustanovitve občine, bi posledično predstavljalo tudi poseg v njihovo ustavno pravico do lokalne samouprave.*

10. Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-254/06 z dne 10. 4. 2008 pomeni določen odmik od stališča iz odločbe št. U-I-322/98 oziroma jasnejši odgovor na vprašanje, ali pomeni ustavna pravica do lokalne samouprave tudi pravico do lastne občine. V sklepu je navedeno: *"Iz ustavne zasnove občine (drugi odstavek 139. člena, prvi odstavek 140. člena in 142. člen Ustave) izhaja, da je lokalna samouprava pravica lokalnih oblasti, da urejajo skupne lokalne zadeve. Ustanovitev občine je sicer bistven pogoj za uresničevanje lokalne samouprave, vendar to ne pomeni, da zakonodajalec ne bi smel določiti kriterijev (pogojev) in postopka za ustanovitev (spremembo mej) občin [...]. Zato določb 138. in 139. člena Ustave ni mogoče razlagati v tem smislu, da prebivalcem Slovenije zagotavljajo pravico do lastne občine, temveč le pravico do uresničevanja lokalne samouprave v občini, ki je ustanovljena v skladu s pogoji in po postopku, ki jih določa zakon."*

11. Iz ustavnih določb o lokalni samoupravi in ob spoštovanju odločitev Ustavnega sodišča, ki so te določbe tudi vsebinsko opredeljevale, je zakonodajalec v ZLS določil pogoje in postopek za ustanovitev občin. Postopek lahko razdelimo na dva dela (dve stopnji). Prvi del se začne s pobudo ali predlogom za ustanovitev nove občine in zaključí z odločitvijo Državnega zbora o tem, da posamezen predlog izpolnjuje ustavne in zakonske pogoje za ustanovitev občine ali jih ne izpolnjuje, ter če so pogoji izpolnjeni, izvede referendum, na katerem prebivalci izrazijo svojo voljo do ustanovitve občine. Če predlog ne izpolnjuje pogojev, pa se zaključí s sklepom, zoper katerega je zagotovljeno sodno varstvo (drugi in tretji odstavek 14.a člena ZLS) zaradi morebitnega arbitrarnega ravnanja Državnega zbora. *"V skladu z načeli pravne države je zahteva, da je treba na vseh ravneh pravnega odločanja preprečevati arbitrarnost, zlasti tedaj, kadar bi ta lahko ogrozila z Ustavo zajamčene pravice."* (Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-322/98.) Če bi pri tej odločitvi Državni zbor ravnal arbitrarno, bi onemogočil prebivalcem, da na referendumu izrazijo svojo voljo do ustanovitve občine, kar bi pomenilo tudi poseg v pravico do lokalne samouprave (odločba št. U-I-322/98). Izveden referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev, je ustavni pogoj za izvedbo drugega dela postopka za ustanovitev občine, tj. začetek postopka za sprejetje zakona, s katerim se ustanovi občina. Brez

izvedenega referenduma ni mogoče ustanoviti občine oziroma izvršiti spremembe območij občin (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-285/98 z dne 17. 9. 1998, Uradni list RS, št. 67/98, in OdlUS VII, 160). Pred izvedbo referenduma morajo biti razrešena vsa vprašanja v zvezi z izpolnjevanjem ali neizpolnjevanjem ustavnih in zakonskih pogojev za ustanovitev občine, in tudi v morebitnem sodnem sporu, razrešena vsa morebitna sporna vprašanja in odpravljene morebitne protiustavnosti oziroma nezakovitosti. Pravno varstvo mora biti zato urejeno tako, da bo učinkovito varovalo ustavne pravice in pravni položaj udeležencev postopka (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-322/98). V drugem delu postopka, tj. v postopku za sprejetje zakona o ustanovitvi občine, Državni zbor ne ugotavlja izpolnjevanja pogojev za ustanovitev občine oziroma za spremembo njenega območja. V postopku za oceno morebitne protiustavnosti zakona, s katerim so ustanovljene občine ali so spremenjena njihova območja, in za oceno ustavnosti postopka, po katerem je bil zakon sprejet, je mogoče presoјati le kršitve, ki so storjene v zakonodajnem postopku, in ne kršitev, storjenih v predhodnem postopku, za kar je predvideno posebno pravno varstvo (glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-239/98).

12. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju (tretji odstavek 139. člena Ustave). Z vprašanjem pravne narave navedenega referenduma se je Ustavno sodišče ukvarjalo od samega začetka uveljavljanja lokalne samouprave. Tako je že v odločbi št. U-I-85/94 navedlo: *"Ustava zakonodajalca v tretjem odstavku 139. člena zavezuje le k temu, da mora pred ustanovitvijo novih občin izvesti referendum in na njem 'ugotoviti voljo prebivalcev na določenem območju', ne da bi opredelila pojem območja in ne da bi zakonodajalca izrecno zavezovala k vsebinskemu upoštevanju te volje. Skladno z duhom te ustavne določbe se je s prvim odstavkom 14. člena ZLS zakonodajalec sam zavezal k temu, da bo (z zakonom) določil območja občin 'v skladu z izraženo voljo [...] na referendumu' – kadar seveda ta volja ni v neskladju s črko in duhom ustavnih določb o lokalni samoupravi, saj je zakonodajalec pred vsem drugim dolžan spoštovati Ustavo."* Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-144/94, s katero sicer razveljavi "samoomejitev" iz 14. člena tedaj veljavnega ZLS, ponovi stališče iz prej navedene odločbe. *"Ustava pa v tretjem odstavku 139. člena ne predpisuje takega referenduma [zavezujočega], ampak zavezuje, da se pred zakonsko določitvijo območja občine ugotovi volja prebivalcev z referendumom. V ustavni pristojnosti Državnega zbora pa je, da, upoštevajoč ustavni koncept, zakonske kriterije in v tem okviru voljo prebivalcev, z zakonom ustanovi občino in določi njeno območje."* In daje praktičen napotek Državnemu zboru: *"Z referendumom izraženo voljo, tako prebivalcev celotnega referendumskega območja kot tudi prebivalcev posameznih njegovih delov, bo treba upoštevati toliko, kolikor bo na njeni podlagi oblikovana občina v skladu z ustavnim konceptom lokalne samouprave ter v skladu z zakonskimi določbami."* Podobno, a bolj razčlenjeno je stališče v odločbi št. U-I-183/94: *"Referendumi v smislu 139. člena Ustave namreč izražajo voljo prebivalstva na določenem teritoriju, ki ni nujno skladna z interesi sosednjih območij in s širšimi javnimi koristmi, ki jih mora upoštevati zakonodajalec pri določitvi teritorialne členitve države, ki bo omogočala ne le izvajanje lokalne samouprave, pač pa tudi izvajanje tistih oblastnih nalog države, ki jih bo ta izvajala preko občin oziroma nanje prenesenih pristojnosti države. Zato 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."* Pri tem pa Ustavno sodišče posebej opozarja, da

"bi lahko šlo za preseganje ustavnih pooblastil, 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".

13. V odločbi št. U-I-294/98 je Ustavno sodišče sprejelo zelo jasno stališče o vezanosti Državnega zbora, ki se glasi: *"Državni zbor je 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, in*
- ko upoštevanje referendumске volje zaradi nasprotujočih si referendumskih izidov objektivno ni mogoče.*

Ravnanje v nasprotju z referendumskimi izidi tudi v drugih primerih bi pomenilo kršitev načela, da je Slovenija demokratična država (1. člen Ustave), načela, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo (drugi odstavek 3. člena Ustave), pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave) in ustavnih določb o lokalni samoupravi (9. člen, 138. člen Ustave)." Navedeno stališče je ponovilo v odločbi št. U-I-288/98 z dne 14. 10. 1998 (OdlUS VII, 189) in nazadnje v sklepu št. U-I-246/06 z dne 10. 5. 2007.

14. Ustavne določbe, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (zlasti 9., 138. in 139. člen Ustave), je treba pri njihovem uresničevanju uporabljati na način, kot izhaja iz odločb Ustavnega sodišča. 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 (glej odločbo št. U-I-103/02). 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).

15. Iz predstavljenih stališč Ustavnega sodišča izhaja:

- da je Državni zbor pri odločanju o predlogih za ustanovitev novih občin dolžan spoštovati ustavni koncept lokalne samouprave ter zakonske pogoje in postopek, ki jih je sam določil. To pomeni, da Državni zbor, če ugotovi, da pogoji niso izpolnjeni, ni dolžan ustanoviti občine niti razpisati referendum. Če pa Državni zbor ugotovi, da so pogoji izpolnjeni, in če prebivalci na referendumu tudi izrazijo svojo voljo, da na določenem ozemlju ustanovijo občino, in niso podani razlogi za neupoštevanje tako izražene volje, je Državni zbor dolžan ustanoviti občino;*

- da je Državni zbor dolžan upoštevati voljo prebivalcev, izraženo na referendumu, da ustanovijo občino na določenem ozemlju, če nima utemeljenih (ustavnopravnih) razlogov za drugačno ravnanje;
- da pri svojem odločanju o ustanavljanju občin ne sme ravnati arbitrarno.

B. – III.

16. Postopek ustanovitve občine Ankaran z izločitvijo iz Mestne občine Koper oziroma občine Mirna z izločitvijo iz Občine Trebnje je tekel po ZLS kot je veljal pred njegovo spremembo (ZLS-R) in se po njenih prehodnih določbah (8. člen ZLS-R) za obe predlagani novi občini še vedno uporablja. To pomeni, da se za obe predlagani novi občini še vedno uporablja določba ZLS, ki je omogočala ustanovitev nove občine z izločitvijo dela občine iz obstoječe občine (tretji odstavek 15. člena). Za obe predlagani območji je Državni zbor ugotovil, da izpolnjujeta ustavne in zakonske pogoje za ustanovitev občine, ter po tej ugotovitvi razpisal referendum, na katerem so prebivalci obeh območij večinsko izrazili svojo voljo, da želijo ustanoviti občino. Zoper Odlok o razpisu referenduma ni bil sprožen sodni spor. Po izvedenem referendumu je Državni zbor obe občini z zakonom tudi ustanovil. Državni svet je zahteval od Državnega zbora ponovno odločanje. Na ponovnem odločanju pa Zakon ni bil sprejet. Tudi v novo začetem zakonodajnem postopku je bil predlog zakona za ustanovitev občine Ankaran zavržen, predlog zakona za ustanovitev občine Mirna pa je obtičal v zakonodajnem postopku.

17. Kot je bilo že navedeno, je glavni očitke pobudnikov, 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 in 2. člena Ustave, v posledici pa je kršil tudi 9., 138. in 139. člen Ustave. Ugovor Državnega zbora je, 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. Predstavniki 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.

18. Kar zadeva ugovore, da predlagana občina Ankaran ne izpolnjuje ustavnih in zakonskih pogojev, je treba opozoriti na stališče Ustavnega sodišča, da je treba vsa vprašanja v zvezi z izpolnjevanjem pogojev razrešiti v postopku do razpisa referenduma, tudi z uporabo sodnega varstva. Mestna občina Koper bi lahko izpodbijala Odlok o razpisu referenduma.⁶ Zato ugovorov o neizpolnjevanju pogojev ni mogoče upoštevati. V sklepu št. U-I-239/98 je Ustavno sodišče sprejelo jasno stališče, da *"Državni zbor v postopku za sprejem zakona ne ugotavlja izpolnjevanja pogojev za ustanovitev občine oziroma za spremembo njenega območja, pač pa izhaja iz rezultatov referenduma ob upoštevanju 25. in 26. člena ZPUODO. V postopku za oceno morebitne neustavnosti zakona, s katerim so ustanovljene občine ali spremenjena njihova območja, in za oceno ustavnosti postopka, po katerem je bil zakon sprejet, je mogoče presojati le kršitve, ki so storjene v zakonodajnem*

⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-322/98.

postopku, in ne kršitev, storjenih v predhodnem postopku, za kar je predvideno posebno pravno varstvo."

19. Tudi 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, ni utemeljen. Takšno stališče ni skladno s 138. in 139. členom Ustave. Državni zbor ni dolžan ustanoviti nove občine, če ugotovi, da niso izpolnjeni ustavni in zakonski pogoji za njeno ustanovitev. Ker pa je Državni zbor 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 referenduma, bi moral v skladu s postopkom, ki ga je sam predpisal, ustanoviti obe občini. Nejasno in celo kontradiktorno je stališče Državnega zbora, da pri sprejemanju zakona, s katerim ustanovi občino, ni vezan ne na rezultat referenduma ne na ugotovitev predhodnega postopka o izpolnjevanju pogojev, ob istočasnem stališču, da je zoper ta zakon zagotovljeno pravno varstvo pred Ustavnim sodiščem, ki bo presodilo zlasti, ali iz celotnega procesnega gradiva izhajajo utemeljeni in prepričljivi razlogi za sprejeto odločitev Državnega zbora. Kaj naj bi bili ti razlogi in zakaj naj bi jih Ustavno sodišče sploh ugotavljalo, saj jih Državni zbor sploh ni dolžan navesti, če drži stališče Državnega zbora, da ni vezan ne na referendumski izid ne na svoje ugotovitve iz predhodnega postopka, iz odgovora Državnega zbora ni razvidno.

20. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-13/94 navedlo, da je naloga pravne države, da občanom omogoči izraziti interese in uveljaviti ustrezno oblikovano voljo na pravno urejen način. 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.

21. *"Ustanovitev občine po ustavno in zakonsko določenem postopku je sicer bistveni pogoj za uresničevanje ustavne pravice do lokalne samouprave.⁷ To je ustavna pravica prebivalcev, ki živijo na določenem območju in so povezani s skupnimi potrebami in interesi, da sami urejajo lokalne zadeve."⁸ 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 referenduma izpolnjeni ustavni in zakonski pogoji za ustanovitev občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. Ne gre torej za "abstraktno*

⁷ Tako v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-254/06 z dne 10. 4. 2008, 5. točka obrazložitve.

⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999, Uradni list RS, št. 80/99, in OdlUS VIII, 209, 13. točka obrazložitve.

pravico do občine" na katerem koli območju, temveč le na območju, ki izpolnjuje ustavne in zakonske pogoje za oblikovanje občine.

22. Odločitev o ustanovitvi občine sprejme Državni zbor po izrecni določbi Ustave v obliki zakona. Vendar ta ustavna pristojnost Državnega zbora ne spremeni dejstva, da gre kljub predpisani formalni obliki po vsebini za odločitev o ustavni pravici v konkretnem, posamičnem primeru po poprej opravljenem postopku, predpisanem z Ustavo in ZLS. Zato zakonodajalec v tem primeru, kljub formi zakona, vendarle nima širokega polja proste presoje v smislu politično diskrecijskega odločanja, tako da bi – črpajoč svojo demokratično legitimacijo iz splošnih volitev – lahko le na podlagi vrednostne in interesne presoje odločil o tem, ali občino ustanovi ali ne. Polje proste presoje zakonodajalca je prisotno pri splošnem in abstraktnem pravnem urejanju pravic in obveznosti, saj se lahko demokratično izvoljeni zakonodajalec tedaj – ob spoštovanju ustavnih okvirjev – prosto odloči o najprimernejši pravni ureditvi. Pri odločanju o tem, ali bodo v konkretnem primeru prebivalci določenega območja lahko uresničili svojo ustavno pravico do lokalne samouprave v okviru nove občine, pa je zakonodajalec bistveno bolj vezan, saj je dolžan spoštovati pravila, ki si jih je sam določil. Čim je zakonodajalec za izvršitev svoje ustavne pristojnosti ustanoviti občino predpisal pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, in njihovo izpolnitev sam ugotavlja, ter poseben postopek, je v skladu z načelom zakonitosti in zaupanja v pravo in splošnim načelom enakosti dolžan ta pravila spoštovati.⁹ Zakonska ureditev pogojev in postopka za ustanovitev občin ter zagotovitev sodnega varstva v tem postopku 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 ne zahteva od Državnega zbora, da krši zakon (da ustanovi občino, čeprav za to niso izpolnjeni pogoji), zavezuje pa ga, 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, tako kot je ravnal v podobnih primerih. Ravnanje v nasprotju z opisanimi načeli pomeni kršitev načela zakonitosti in načela zaupanja v pravo (2. člen Ustave) ter splošnega načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

23. Državni zbor je s tem, ko ni ustanovil občin Ankaran in Mirna, ravnal arbitrarno (samovoljno), s čimer je kršil splošno načelo enakosti (drugi odstavek 14. člena) in načelo zakonitosti ter načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave). Zavrnitev ustanovitve obeh občin pa pomeni posledično tudi kršitev 138. in 139. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da je ZUODNO v neskladju z Ustavo (1. točka izreka).

B. – IV.

24. Ugotovljeno neskladje z Ustavo mora Državni zbor odpraviti v roku dveh mesecev (2. točka izreka). Pri določanju roka za uskladitev je Ustavno sodišče upoštevalo, da je uskladitvena vsebina za zakon že znana in da za uskladitev ni

⁹ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-103/02.

treba ponovno izvesti predhodnega postopka ugotavljanja izpolnjevanja ustavnih in zakonskih pogojev ter izvesti referendum, temveč je treba izvesti samo zakonodajni postopek za sprejetje novele ZUODNO. Tako je mogoče razumeti tudi prehodno določbo ZLS-R (8. člen), saj določa, da se postopki s predlogi za ustanovitev novih občin, o katerih je bil pred uveljavitvijo tega zakona (ZLS-R) razpisan referendum, nadaljujejo in končajo po določbah, ki so te postopke urejale pred uveljavitvijo tega zakona. Zakon postavlja kot kriterij za uporabo prej veljavnega zakona "razpis referendum" in ne "že izvedeni referendum". V konkretnem primeru pa so bili tudi že razglašeni rezultati referendum. Zakon sicer ne opredeljuje pojma "končanje postopkov". Vendar glede na to, da veže uporabo ZLS-R ali pred to spremembo veljavnega zakona na "razpis referendum", ki pomeni zaključek predhodnega postopka, je povsem jasno, da se pojem "dokončanje postopka" nanaša na zakonodajni postopek. Zato so vsa dejanja, opravljena v predhodnem postopku, vključno z referendumom, ostala pravno veljavna. Ob tem je treba poudariti tudi, da se ugotovljene protiustavnosti nanašajo samo na zakonodajni postopek in ne na predhodni postopek.

B. – V.

25. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je ZUODNO v neskladju z Ustavo, in naložilo njegovo uskladitev z Ustavo, vendar za odpravo ugotovljene protiustavnosti 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 v bistvu pomeni zadnjo fazo postopka pred konstituiranjem občine. Zato je ZUODNO v neposredni povezavi z Zakonom o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo in 45/08 – v nadaljevanju ZLV). Predpis, s katerim se zagotavlja izvrševanje teh volitev, je razpis rednih lokalnih volitev, ki ga izda Predsednik Državnega zbora v zakonsko določenih rokih.¹⁰ Zato je Ustavno sodišče, glede na ugotovljeno neustavnost ZUODNO, na podlagi pooblastila iz 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) ocenilo tudi ustavnost Akta o razpisu rednih lokalnih volitev v delu, ki se nanaša na volitve v Mestni občini Koper in Občini Trebnje. Izvrševanje navedenega akta je v delu, ki se nanaša na Mestno občino Koper in Občino Trebnje, Ustavno sodišče s sklepom št. U-I-137/10 z dne 3. 9. 2010 zadržalo. Ker je Ustavno sodišče odločilo, da je ZUODNO protiustaven, ker ni ustanovil novih občin, je v neskladju z Ustavo tudi Akt o razpisu rednih lokalnih volitev v delu, v katerem je bilo njegovo izvrševanje zadržano, in zato niso bile volitve v Mestno občino Koper in v Občino Trebnje izvedene. Z izvedbo volitev v Mestno občino Koper in Občino Trebnje, ne da bi se pred tem ustanovili novi občini, bi se podaljševalo s to odločbo ugotovljeno protiustavno stanje in onemogočalo prebivalcem novih občin, da v njih uresničujejo lokalno samoupravo, kar pomeni kršitev načela zakonitosti in zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče, ker so bila na podlagi tega akta v Mestni občini Koper in v Občini Trebnje določena volilna opravila že opravljena, Akt o razpisu rednih lokalnih volitev v delu, ki se nanaša na volitve v organe Mestne občine Koper in Občine Trebnje, odpravilo (3.

¹⁰ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-403/98 z dne 19. 11. 1998, OdlUS VII, 206, glede zadržanih rednih volitev v Mestni občini Koper.

točka izreka). To pomeni, da so izgubila veljavnost tudi vsa volilna opravila in akti, ki so bili na podlagi tega dela razpisa lokalnih volitev opravljene oziroma izdani.

B.– VI.

26. Po uskladitvi ZUODNO z Ustavo je treba zagotoviti čimprejšnje lokalne volitve v novih občinah, ki bosta nastali z izločitvijo iz Mestne občine Koper in iz Občine Trebnje, ter v navedenih občinah. Ustavno sodišče je zato na podlagi 40. člena ZUstS 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 (4. točka izreka). Za tak način izvršitve se je Ustavno sodišče odločilo, ker je rok, ki ga določa ZLS za dokončanje postopkov, že potekel. Odlaganje izvršitve te odločbe pa bi pomenilo neupoštevanje odločbe Ustavnega sodišča in s tem kršitev 2. in 3. člena Ustave ter tudi podaljševanje ugotovljene protiustavnosti.

B. – VII.

27. Zaradi pravne varnosti pri delovanju Mestne občine Koper in Občine Trebnje v obdobju do izvedbe lokalnih volitev na podlagi z Ustavo usklajenega ZUODNO je, ne glede na 41. in 42. člen ZLS,¹¹ določeno podaljšano trajanje mandatov, in sicer do prve seje novoizvoljenih občinskih svetov teh občin. V tem obdobju imajo člani občinskega sveta in župan v teh občinah redna pooblastila za odločanje o vseh zadevah iz pristojnosti občin (5. točka izreka).

28. Ustavno sodišče se zaveda, da je periodičnost volitev eden pomembnejših elementov volilne pravice in načela demokratičnosti. Vendar je podaljšanje mandatov v Mestni občini Koper in Občini Trebnje, čeprav bodo zaradi tega volitve izvedene po izteku mandatne dobe, določene z ZLS, nujno, da se zagotovi občanom, ki so v skladu z Ustavo in zakonom predlagali ustanovitev novih občin (za katere je Državni zbor v predpisanem postopku ugotovil, da izpolnjujejo vse pogoje za ustanovitev in so izrazili voljo ustanoviti občino), uveljaviti in izvrševati pravico do lokalne samouprave, vključno z volitvami, v občini, *"ki je ustanovljena v skladu s pogoji in po postopku, ki ga določa zakon"*.¹² Uskladitev območja občine z Ustavo, ne da bi bile izvedene tudi volitve v (nove) občine, še ne pomeni zagotovitve izvrševanja lokalne samouprave v tej občini. Pravice (pristojnosti) lokalne samouprave v pretežnem delu uresničujejo občani prek izvoljenih organov (občinskega sveta in župana). Zato Ustavno sodišče ocenjuje, da krajši zamik volitev ne pomeni nedopustnega posega v volilno pravico, v nobenem primeru pa ne povzroči njene izvotlitve.

¹¹ Člen 41 ZLS določa, da štiriletna mandatna doba članov občinskega sveta traja do prve seje novoizvoljenega sveta, tako pri rednih volitvah kot pri predčasnih volitvah in tudi pri volitvah, ki so bile iz kakršnega koli razloga opravljene po rednih volitvah v občinske svete. Člen 42 ZLS določa, da štiriletna mandatna doba župana traja do prve seje novoizvoljenega občinskega sveta tako pri rednih kot pri predčasnih volitvah in tudi pri volitvah, ki so bile iz kakršnega koli razloga opravljene po rednih volitvah v občinske svete.

¹² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-254/06.

C.

29. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 40. člena, drugega odstavka 45. in 48. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07 in 54/10) 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. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Sovdat, ki je dala odklonilno ločeno mnenje. Sodnik Petrič je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Ernest Petrič
Predsednik