

**Opravična št.:**

U-I-114/11

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2011:U.I.114.11

Akt:

Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 39/11) (ZRRLVKP)

Akt o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 40/11)

Izrek:

Ustanovi se Občina Ankaran, ki obsega naselje Ankaran. Sedež Občine Ankaran je v Ankaranu. Prvi občinski svet šteje trinajst članov. Enega člana prvega občinskega sveta izvolijo pripadniki italijanske narodne skupnosti na podlagi posebne volilne pravice kot svojega predstavnika. Območje naselja Ankaran se izloči iz območja Mestne občine Koper. Prve volitve v Občino Ankaran se izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014. Italijanska narodna skupnost in njeni pripadniki imajo v Občini Ankaran vse pravice, ki izhajajo iz mednarodnopravnih obveznosti Republike Slovenije, in vse posebne pravice iz 64. člena Ustave. Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 39/11) ter Akt o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 40/11) nista v neskladju z Ustavo.

Evidenčni stavek:

Zakonodajna neodzivnost Državnega zbora glede obveznosti v zvezi z občino Ankaran, ki mu je bila naložena z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-137/10, pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). S tem, ko se na odločbo ni odzval, so pobudniki v zadevi št. U-I-137/10 s stalnim prebivališčem oziroma s sedežem v Ankaranu ostali brez učinkovitega ustavnosodnega varstva zoper samovoljno ravnanje Državnega zbora. Zato je moralo v tej zadevi to varstvo zagotoviti Ustavno sodišče. Da bi zagotovilo učinkovito ustavnosodno varstvo pravic pobudnikov do uresničevanja pravice do lokalne samouprave, kot izhaja iz odločbe št. U-I-137/10, bi moralo Ustavno sodišče poseči v razpisane volitve v Mestni občini Koper in razveljaviti izpodbijani zakon, ki je ta razpis zagotovil. Namesto tega pa se je odločilo za pristop, ki učinkovito zaščiti tako pravico do volitev in do lokalne samouprave prebivalcev Mestne občine Koper, kot tudi pravico do lokalne samouprave prebivalcev Ankarana. Že v odločbi št. U-I-137/10 je Ustavno sodišče poudarilo funkcionalno povezanost ustavne pravice do lokalne samouprave in volilne pravice kot človekove pravice. Zato je Ustavno sodišče v tokratnem primeru odločilo, da z določitvijo novega načina izvršitve odločbe št. U-I-137/10 vsem prizadetim zagotovi uresničevanje obeh ustavnih pravic. Le če se lokalne volitve v organe Mestne občine Koper obravnavajo tako, da se z njimi ne posega v uresničitev pravice prebivalcev naselja Ankaran do lokalne samouprave, kot izhaja iz odločbe št. U-I-137/10, ima izpodbijani Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper ustavno dopustne učinke. Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 po vsebini ni mogoče izvršiti na drugačen način, kot da se ustanovi Občina Ankaran. Ustavno sodišče je glede na neodzivnost Državnega zbora na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču določilo nov način izvršitve odločbe št. U-I-137/10 in odločilo, da se ustanovi Občina Ankaran ter določilo vse potrebno za izvedbo prvih lokalnih volitev v to občino. Na ta način je Ustavno sodišče zagotovilo učinkovitost ustavnosodnega varstva in, kar je najpomembneje, dokončno zavarovalo ustavnopravni položaj

pobudnikov. Ustavno sodišče je pri tem sledilo siceršnji ureditvi ustanovitve občin, po kateri se volitve v občinski svet in volitve župana nove občine izvedejo ob prvih rednih volitvah po njeni ustanovitvi. Ker je Ustavno sodišče samo zavarovalo ustavno varovan položaj pobudnikov, izpodbijani Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper in Akt o razpisu teh volitev nista v neskladju z Ustavo.

Geslo:

1.2.51.2.2 - Ustavno sodstvo - Vrste vlog - Aktivna legitimacija v postopku pred Ustavnim sodiščem - Pobudnik - Politična stranka, društvo, združenje.
1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.
1.5.51.1.22 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Določitev načina izvršitve odločbe .
3.9 - Splošna načela - Vladavina prava.
5.2 - Temeljne pravice - Enakost (14.2).
4.8.3 - Ustanove - Federalizem, regionalizem in lokalna samouprava - Občine.
3.3 - Splošna načela - Demokracija.
3.4 - Splošna načela - Delitev oblasti.
1.6.6.1 - Ustavno sodstvo - Učinki - Izvršitev - Nadzorni organi pri izvršitvi.
1.5.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Pritrdilna mnenja.
1.5.5.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Odklonilna mnenja.
5.3.42 - Temeljne pravice - Državlanske in politične pravice - Zaščita manjšin in pripadnikov manjšin (64, 65).

Pravna podlaga:







Člen 1, 2, 3.2, 14.2, 64, 138, 139, 160, Ustava [URS]

Člen 21, 40.2, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

✘

Dokument v PDF obliki:

-  [Odločba št U-I-114-11 \(pobuda KS Ankaran\).pdf](#)
-  [Bistveni razlogi za sprejeto odločitev US v zadevi št U-I-114-11.pdf](#)
-  [Tiskovno sporočilo o odločitvi US v zadevi št U-I-114-11.pdf](#)
-  [Delno odklonilno delno pritrdilno ločeno mnenje sodnice mag Sovdat \(U-I-114-11\).pdf](#)
-  [Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr Deisingerja \(U-I-114-11\).pdf](#)
-  [Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr Petriča \(U-I-114-11\).pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-114/11-15

9. 6. 2011

Na podlagi prvega odstavka 30. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07 in 54/10) izdaja Ustavno sodišče naslednje

TISKOVNO SPOROČILO

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-114/11 z dne 9. junija 2011 odločilo o pobudi za presojo ustavnosti Zakona o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper ter Akta o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper, ki so jo vložili Krajevna skupnost Ankaran, Skupnost Italijanov Ankaran in drugi.

Ustavno sodišče je odločilo, da se ustanovi Občina Ankaran, pri čemer se prve volitve v organe te občine izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014. To odločitev je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Sovdat. Ker je na ta način dokončno zavarovalo ustavno varovan položaj pobudnikov, je soglasno odločilo, da izpodbijani Zakon in Akt o razpisu lokalnih volitev nista v neskladju z Ustavo, zato se lahko volitve v Mestni občini Koper izvedejo na njuni podlagi. Ob tem je poudarilo, da imajo italijanska narodna skupnost in njeni pripadniki v Občini Ankaran vse pravice, ki izhajajo iz mednarodnopravnih obveznosti Republike Slovenije, in vse posebne pravice iz 64. člena Ustave. Sodnica Sovdat je dala delno odklonilno in delno pritrdilno ločeno mnenje. Sodnika Deisinger in Petrič sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-137/10 z dne 26. novembra 2010 ugotovilo, da je Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v neskladju z Ustavo. Presodilo je, da je Državni zbor s tem, ko ni ustanovil občin Ankaran in Mirna, ravnal arbitrarno oziroma samovoljno ter s tem kršil nekatera temeljna ustavna načela in ustavne pravice pobudnikov. Zato je Državnemu zboru naložilo, da navedeno protiustavnost odpravi. Državni zbor se je na odločbo odzval le delno, z ustanovitvijo Občine Mirna, zakona, ki bi ustanovil Občino Ankaran pa do danes ni sprejel. Zato, ker se Državni zbor na odločbo št. U-I-137/10 ni v celoti odzval, so pobudniki za ustanovitev Občine Ankaran kljub uspehu v postopku pred Ustavnim sodiščem ostali brez učinkovitega ustavnosodnega varstva zoper samovoljno ravnanje Državnega zbora. Pravno varstvo vsakogar, ki je prizadet v svojih ustavnih pravicah, pa mora biti v Republiki Sloveniji zagotovljeno, saj to zahteva načelo pravne države. Zato je moralo v tej zadevi to varstvo zagotoviti Ustavno sodišče.

Zagotovitev učinkovitega ustavnosodnega varstva pravic pobudnikov bi terjala, da bi moralo Ustavno sodišče poseči v razpisane volitve v Mestni občini Koper in razveljaviti izpodbijani Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper. Namesto tega se je Ustavno sodišče odločilo za pristop, ki učinkovito zagotavlja tako pravici do volitev in lokalne samouprave prebivalcev Mestne občine Koper kot tudi pravico do uresničevanja lokalne samouprave prebivalcev Ankarana. V ta namen je Ustavno sodišče v tokratnem primeru določilo nov način izvršitve odločbe št. U-I-137/10 in s tem vsem prizadetim zagotovilo uresničevanje njihovih ustavnih pravic: pobudnikom in prebivalcem Ankarana s tem, da je ustanovilo Občino Ankaran in določilo vse potrebno za razpis volitev v njene organe na rednih lokalnih volitvah leta 2014, prebivalcem Mestne občine Koper pa s tem, da se lahko izvedejo volitve na podlagi izpodbijanega zakona in akta o razpisu volitev. Pri ustanovitvi Občine Ankaran je Ustavno sodišče sledilo siceršnji ureditvi ustanovitve občin, po kateri se volitve v občinski svet in volitve župana nove občine izvedejo ob prvih rednih volitvah po njeni ustanovitvi.

dr. Ernest Petrič
Predsednik

BISTVENI RAZLOGI ZA ODLOČITEV

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-114/11 z dne 9. junija 2011 odločilo o pobudi za presojo ustavnosti Zakona o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper ter Akta o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper, ki so jo vložili Krajevna skupnost Ankaran, Skupnost Italijanov Ankaran in drugi.

Z odločbo št. U-I-137/10 z dne 26. novembra 2010 je Ustavno sodišče ugotovilo, da je Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v neskladju z Ustavo. Presodilo je, da je Državni zbor s tem, ko ni ustanovil občin Ankaran in Mirna, ravnal arbitrarno oziroma samovoljno. Takšno ravnanje je pomenilo kršitev načel pravne države in splošnega načela enakosti pred zakonom, posledično pa tudi kršitev ustavnih določb, ki se nanašajo na lokalno samoupravo. Za odpravo ugotovljene protiustavnosti je Ustavno sodišče Državnemu zboru določilo rok dveh mesecev in da predsednik Državnega zbora v dvajsetih dneh po ustanovitvi občin Ankaran in Mirna razpiše volitve v občinske svete in volitve županov v vseh štirih prizadetih občinah.

Glede Občine Mirna se je Državni zbor na odločbo Ustavnega sodišča odzval. Glede naselja Ankaran pa vse do danes še ni sprejel zakona, s katerim bi protiustavno stanje uskladil z Ustavo. To dejstvo kaže na njegovo selektivno in poljubno spoštovanje odločbe Ustavnega sodišča. Zaradi ravnanja Državnega zbora se protiustavno stanje glede lokalne samouprave v naselju Ankaran nadaljuje in se pravzaprav še pogloblja, saj je opustitev dolžne zakonodajne dejavnosti povzročila, da tudi volitev v Mestni občini Koper ni bilo mogoče izvesti v rokih, ki so bili predvideni z odločbo iz lanskega leta. Z vsakim dodatnim odlaganjem volitev v organe Mestne občine Koper je zato prizadeto tudi izvrševanje lokalne samouprave prebivalcev Mestne občine Koper.

Odločbe Ustavnega sodišča so obvezne. Vsebina te obveznosti je v tem, da so vsi državni organi dolžni spoštovati in izvrševati odločbe, ki jih sprejme Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Le če so odločbe Ustavnega sodišča obvezne in kot take tudi dejansko učinkujejo lahko Ustavno sodišče prizadetim posameznikom zagotavlja učinkovito varstvo njihovega ustavnopravnega položaja. S tem, ko se Državni zbor ni odzval na odločbo št. U-I-137/10, so pobudniki ostali brez učinkovitega ustavnosodnega varstva zoper njegovo samovoljno ravnanje. Zato je moralo Ustavno sodišče to varstvo zagotoviti v tej zadevi.

Zagotovitev učinkovitega ustavnosodnega varstva pravic pobudnikov bi terjala, da bi moralo Ustavno sodišče v tej zadevi poseči v razpisane volitve v Mestni občini Koper in razveljaviti izpodbijani zakon o razpisu lokalnih volitev. Namesto tega se je Ustavno sodišče odločilo za pristop, ki učinkovito zagotavlja tako pravici do volitev in lokalne samouprave prebivalcev Mestne občine Koper kot tudi uresničevanje lokalne samouprave prebivalcev Ankarana. V ta namen je Ustavno sodišče v tokratnem primeru določilo nov način izvršitve odločbe št. U-I-137/10 iz novembra 2010 in s tem vsem prizadetim zagotovilo uresničevanje njihovih ustavnih pravic.

Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 po vsebini ni mogoče izvršiti na drugačen način kot z ustanovitvijo Občine Ankaran. Glede na to, da so bili dosedanji zakonodajni postopki za izvršitev te odločbe v Državnem zboru neuspešni, je Ustavno sodišče samo odločilo, da se ustanovi Občina Ankaran, in določilo vse potrebno za izvedbo prvih lokalnih volitev v to občino. Ob tem Ustavno sodišče ponovno poudarja, da se ustanovitev občine Ankaran obravnava z upoštevanjem meril in ustaljene prakse za ustanovitev občin, ki so veljali do Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi iz julija 2010.

Z ustanovitvijo Občine Ankaran je Ustavno sodišče dokončno zavarovalo ustavnopravni položaj pobudnikov in prebivalcev Ankarana. Vendar pa ustanovitev Občine Ankaran ne terja tudi takojšnjega operativnega konstituiranja organov te občine. Ustavno sodišče določilo, da se prve volitve v Občino Ankaran izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014, ker se namreč pri ustanovitvi nove občine volitve v občinski svet in volitve župana izvedejo ob prvih rednih volitvah po njeni ustanovitvi. Posledično je Ustavno sodišče odločilo, da izpodbijani Zakon in Akt o razpisu lokalnih volitev nista v neskladju z Ustavo, kar pomeni, da se volitve v Mestni občini Koper lahko izvedejo. Prebivalci Ankarana do teh volitev pravico do lokalne samouprave uresničujejo v Mestni občini Koper, v vmesnem obdobju pa bodo lahko pristojni organi pripravili vse potrebno za začetek delovanja in financiranja Občine Ankaran.

Ustavno sodišče pa je v tej zadevi posebno pozornost posvetilo tudi italijanski narodni skupnosti in njenim pripadnikom, ki živijo v Občini Ankaran. Državni zbor je sicer v postopku za ustanovitev občine Ankaran že ugotovil, da so izpolnjeni vsi pogoji za ustanovitev te občine, torej tudi pogoji za zagotovitev posebnega položaja in pravic avtohtone italijanske narodne skupnosti, Ustavno sodišče pa je v odločbi še posebej poudarilo, da imajo italijanska narodna skupnost in njeni pripadniki v Občini Ankaran vse pravice, ki izhajajo iz mednarodnopravnih obveznosti Republike Slovenije, in vse posebne pravice iz 64. člena Ustave.

U-I-114/11-12

9. 6. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Krajevne skupnosti Ankaran, Skupnosti Italijanov Ankaran, Pobude za ustanovitev občine Ankaran, Aleksa Abramoviča in drugih, vsi Ankaran, ki jih zastopa mag. Miha Šipec, odvetnik v Ljubljani, na seji 9. junija 2011

odločilo:

1. Ustanovi se Občina Ankaran, ki obsega naselje Ankaran. Sedež Občine Ankaran je v Ankaranu. Prvi občinski svet šteje trinajst članov. Enega člana prvega občinskega sveta izvolijo pripadniki italijanske narodne skupnosti na podlagi posebne volilne pravice kot svojega predstavnika. Območje naselja Ankaran se izloči iz območja Mestne občine Koper.

2. Prve volitve v Občino Ankaran se izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014.

3. Italijanska narodna skupnost in njeni pripadniki imajo v Občini Ankaran vse pravice, ki

izhajajo iz mednarodnopravnih obveznosti Republike Slovenije, in vse posebne pravice iz 64. člena Ustave.

4. Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 39/11) ter Akt o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 40/11) nista v neskladju z Ustavo.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki očitajo Zakonu o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (v nadaljevanju ZRRLVKP), da njegov namen ni v zagotovitvi ustavne pravice do volitev v organe lokalne skupnosti, temveč v dokončnem onemogočanju izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 z dne 26. 11. 2010 (Uradni list RS, št. 99/10). Z izpodbijanim ZRRLVKP naj bi bilo zato kršeno načelo ustavne demokracije (1. člen Ustave), načela pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Zakon naj bi tudi grobo posegal v ustavni položaj Ustavnega sodišča kot varuha Ustave, saj so njegove odločbe obvezne, kot to jasno določa tretji odstavek 1. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS). Pobudniki menijo, da je Državni zbor Republike Slovenije z izpodbijanim ZRRLVKP izničil odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-137/10.

2. Protiustaven naj bi bil tudi Akt o razpisu rednih lokalnih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper (v nadaljevanju Akt o razpisu volitev v MOK), ker temelji na protiustavnem ZRRLVKP in ker razpisuje volitve v ozemeljsko protiustavni občini.

3. Pobudniki poudarjajo, da okoliščine, v katerih se je uveljavil izpodbijani ZRRLVKP, niso primerljive z okoliščinami, v katerih je bila izdana odločba Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 80/99, in OdlUS VIII, 209). V tej odločbi je Ustavno sodišče presodilo, da (takratni) Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 53/99 – v nadaljevanju ZRLVKP) ni v neskladju z Ustavo. Bistvena razlika naj bi bila v tem, da je v tej zadevi izpodbijani ZRRLVKP v neskladju z nosilnimi ustavnopravnimi razlogi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10, medtem ko naj bi ZRLVKP leta 1999 predrugačil le način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-301/98 z dne 17. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 67/98, in OdlUS VII, 157). Poleg tega naj bi bilo tokrat območje občine Ankaran jasno določljivo, saj obsega samo območje tega naselja, ustanovitev občine pa so na referendumu podprli tudi prebivalci tega območja. Odločitev o ustanovitvi občine Ankaran naj bi bila zato odvisna izključno od volje Državnega zbora in je ne preprečujejo objektivne ovire. Takšnih okoliščin naj ne bi bilo ob uveljavitvi ZRLVKP leta 1999.

4. Pobudniki zatrjujejo, da se z izpodbijanim ZRRLVKP sili prebivalce naselja Ankaran k uresničevanju pravice do lokalne samouprave v nasprotju z njihovo že izraženo voljo in v nasprotju z odločbo Ustavnega sodišča. Opozarjajo, da je tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 sprejelo stališče, da so lokalne volitve v obstoječe, a protiustavne občine protiustavne in zato pomenijo kršitev 2. člena Ustave. Pobudniki menijo, da mora obstajati povezava med ozemeljsko protiustavnostjo občine in protiustavnostjo volitev v organe take občine. Zanikanje te povezave bi prebivalcem naselja Ankaran povzročilo trajno in dokončno negacijo njihove ustavne pravice do lokalne samouprave in ne morda le protiustavno stanje za določeno časovno obdobje. Razlog za to naj bi bil tudi v tem, da je sprememba zakona, ki ureja lokalno samoupravo, določila, da ni mogoče ustanoviti občine z manj kot 5000

prebivalci.

5. Pobudniki predlagajo razveljavitev oziroma odpravo izpodbijanih predpisov. Poleg tega predlagajo, naj Ustavno sodišče izvrševanje obeh izpodbijanih predpisov zadrži do svoje končne odločitve. Podrejeno, če bi Ustavno sodišče ugotovilo, da obstojijo ustavnopravni razlogi za dopustitev volitev v Mestno občino Koper (v nadaljevanju MOK), pa pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče ugotovi protiustavnost ZRRLVKP in Akta o razpisu volitev v MOK vsaj toliko, kolikor se nanaša na naselje Ankaran, saj prebivalci tega naselja odklanjajo pravico do volitev v organe MOK. Po volitvah pa naj bi organi MOK lahko sprejemali odločitve, ki se nanašajo na pravice, interese in prostor naselja Ankaran ter njegovih prebivalcev, le v soglasju s Krajevno skupnostjo Ankaran.

6. Pobudniki so 6. 6. 2011 dopolnili pobudo s slikovnim gradivom, ki naj bi dokazovalo, da MOK zapostavlja razvoj naselja Ankaran.

7. Na navedbe v pobudi je odgovoril Državni zbor, ki meni, da je pobuda neutemeljena in da izpodbijana predpisa nista v neskladju z Ustavo. Namen izpodbijanega zakona naj bi bil v čimprejšnji izvedbi volitev v organe MOK zaradi zagotovitve volilne pravice prebivalcev te mestne občine. Državni zbor meni, da je čas, ki ga je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 predvidelo za zamik lokalnih volitev in ga ocenilo kot ustavno dopusten poseg v volilno pravico, že potekel. Zato naj bi bilo vsako nadaljnje odlaganje teh volitev šteti za nedopusten poseg v volilno pravico. Poudarja, da izpodbijana predpisa ne izničujeta navedene odločbe Ustavnega sodišča, saj naj ne bi posegala v ugotovljeno ustavno neskladje Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo in 9/11 – v nadaljevanju ZUODNO). Izpodbijani zakon le spreminja način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča, določen na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, kar pa je po ustavnosodni presoji dopustno. V zvezi s tem se Državni zbor sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 in ugotavlja, da je argumentacija iz te odločbe upoštevana tudi v obravnavanem primeru, ki naj bi bil podoben. Navaja, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 vzpostavilo konkurenco volilne pravice kot temeljne človekove pravice z ustavno pravico do lokalne samouprave, pri čemer naj bi volilno pravico uporabilo pri določitvi načina izvršitve v podporo izvršitvi ustavne pravice do lokalne samouprave, ob oceni, da naj bi šlo za krajši zamik periodičnosti volitev. Ker Državni zbor, kljub več poskusom, zakona, s katerim bi odpravil neskladje ZUODNO z Ustavo, ni uspel sprejeti in je rok za njegovo uskladitev že potekel, bi vsako nadaljnje odlaganje volitev po njegovi oceni ne le ohranjalo, ampak še poglobljalo protiustavno stanje. Meni, da je treba dati v takšnem položaju prednost volilni pravici kot človekovi pravici pred pravico do lokalne samouprave v občini, ki ni v celoti usklajena z Ustavo.

8. Mnenje je poslala tudi Vlada Republike Slovenije, ki prav tako meni, da pobuda ni utemeljena. Navaja, da je predlagala Državnemu zboru v sprejetje zakon za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10, vendar ga ta ni sprejel, tako kot ne nadaljnjih dveh zakonov s tako vsebino. Navaja tudi, da je v zvezi z izpodbijanim zakonom, katerega predlog je prejela od Državnega zbora v mnenje, ocenila, da je po preteku roka za uskladitev ZUODNO z Ustavo določitev načina izvršitve iz navedene odločbe Ustavnega sodišča izgubila svoj temelj in namen. Ker naj ne bi bilo mogoče predvideti, kdaj in kako bo navedena odločba v vsebinskem smislu izvršena, Vlada predlogu izpodbijanega zakona v zakonodajnem postopku ni nasprotovala. Meni, da izpodbijani zakon ne zmanjšuje obveznosti in pogojev za izvršitev navedene odločbe Ustavnega sodišča, prebivalcem MOK pa zagotavlja uresničevanje volilne pravice in pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Vlada tudi meni, da je periodičnost volitev sestavni del lokalne samouprave, ki je vsem prebivalcem Slovenije zagotovljena z Ustavo. Navaja, da zaradi procesa ustanovitve občine Ankaran ne sme biti ogrožena pravica prebivalcev do uresničevanja lokalne samouprave v občini prek voljenih organov na način, kot ga določa zakon. Po njenem mnenju ima ta pravica prednost pred drugimi pravicami s področja

lokalne samouprave.

B.

9. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ZRRLVKP in Akta o razpisu volitev v MOK sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

10. Z odločbo št. U-I-137/10 je Ustavno sodišče odločilo, da je ZUODNO v neskladju z Ustavo. Presodilo je, da je Državni zbor s tem, ko ni ustanovil občin Ankaran in Mirna, ravnal arbitrarno oziroma samovoljno. Takšno ravnanje je pomenilo kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in splošnega načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), posledično pa tudi kršitev ustavnih določb, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (138. in 139. člen Ustave). Ustavno sodišče je pri tem poudarilo, da je ustanovitev občine po postopku, določenem z Ustavo in zakonom, bistveni pogoj za uresničevanje ustavne pravice do lokalne samouprave. Ta ustavna pravica sicer ne zagotavlja abstraktne pravice do lastne občine na katerem koli območju, zagotavlja pa pravico prebivalcev, ki živijo na določenem območju in so povezani s skupnimi potrebami in interesi, da sami urejajo lokalne zadeve. Po Ustavi ima zakonodajalec pooblastilo za ustanavljanje občin. Vendar pa je Državni zbor svojo avtonomijo glede ustanavljanja občin sam omejil s tem, ko je z zakonom določil pogoje in postopek za ustanovitev občin ter v tem postopku zagotovil sodno varstvo. Iz načel pravne države (2. člen Ustave) izhaja, da zakonodajalec mora spoštovati zakonsko ureditev, ki jo je sam sprejel, obenem pa drugi odstavek 14. člena Ustave od njega terja tudi enako obravnavanje vseh prebivalcev, ki želijo na določenem območju in po predpisanem postopku ustanoviti občino. Splošno ustavno načelo enakosti zahteva od Državnega zbora, da predpisane pogoje uporablja v vseh primerih enako. Če ugotovi, da določeno območje izpolnjuje zakonske pogoje, potem mora ravnati tako, kot je ravnal v drugih primerih, v katerih je ugotovil, da so bili pogoji izpolnjeni. Na podlagi teh izhodišč je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 zavrnilo ugovor, da predlagana občina Ankaran ne izpolnjuje ustavnih in zakonskih pogojev. Vsa vprašanja v zvezi z izpolnjevanjem pogojev je bilo treba namreč razrešiti v postopku do razpisa referendumu, vključno s postopkom predvidenega sodnega varstva zoper odločitev Državnega zbora. Tudi sam Državni zbor je ugotovil, da so bili ti pogoji izpolnjeni, in je na tej podlagi razpisal referendum o ustanovitvi občine Ankaran. Na voljo volivcev, izraženo na referendumu, razpisanem po tem, ko je že ugotovil, da predlagana občina izpolnjuje pogoje, pa je Državni zbor vezan, razen v dveh primerih, ki pa v tem primeru nista podana.[1]

11. Za odpravo ugotovljene protiustavnosti ZUODNO je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS Državnemu zboru določilo rok dveh mesecev. Kot način izvršitve svoje odločbe pa je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo, da predsednik Državnega zbora v dvajsetih dneh po uveljavitvi zakona, s katerim Državni zbor ustanovi občini Ankaran in Mirna, razpiše volitve v občinske svete in volitve županov v vseh štirih prizadetih občinah. Do prve seje novoizvoljenih občinskih svetov je tudi podaljšalo mandat članov občinskih svetov in županov MOK in Občine Trebnje. Glede Občine Mirna se je Državni zbor na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 odzval.[2] Glede naselja Ankaran pa Državni zbor vse do danes še ni sprejel zakona, s katerim bi ZUODNO uskladil z Ustavo, skladno z razlogi iz navedene odločbe Ustavnega sodišča, kar izkazuje njegovo selektivno in poljubno spoštovanje odločbe Ustavnega sodišča. Dvomesečni rok, ki ga je Ustavno sodišče določilo za usklajitev ZUODNO z Ustavo, je potekel 7. 2. 2011 in je torej že močno prekoračen.[3] Zaradi ravnanja Državnega zbora se protiustavno stanje glede lokalne samouprave v naselju Ankaran nadaljuje in se pravzaprav še pogloblja, saj je opustitev dolžne zakonodajne dejavnosti povzročila, da tudi volitev v MOK ni bilo mogoče izvesti v rokih, kot je bilo predvideno z odločbo št. U-I-137/10. Z vsakim dodatnim odlaganjem volitev v organe MOK, ki presega odlog, ki je bil predviden z odločbo št.

U-I-137/10, je zato prizadeto tudi izvrševanje lokalne samouprave prebivalcev MOK. Bistveno za uresničevanje lokalne samouprave je prav periodično odločanje volivcev o njihovih predstavnikih v organih lokalne samouprave.[4]

12. Del protiuustavnih posledic nespoštovanja odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 – vsaj tisti del, ki se nanaša na uresničevanje lokalne samouprave v MOK – skuša Državni zbor odpraviti z izpodbijanim ZRRLVKP, sprejetim 17. 5. 2011, ki predvideva redne lokalne volitve v organe MOK. Na podlagi tega zakona je predsednik Državnega zbora za 10. 7. 2011 razpisal volitve v MOK. Vendar pa tak razvoj dogodkov v Državnem zboru pomeni, da odločba Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 v delu, v katerem se nanaša na Ankaran, ostaja neizvršena. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče zato moralo odgovoriti na očitke pobudnikov, da je Državni zbor s sprejetjem ZRRLVKP grobo posegel v ustavni položaj Ustavnega sodišča in tako kršil načela delitve oblasti, pravne države in ustavne demokracije.

13. Odločbe Ustavnega sodišča so obvezne. To pravilo izhaja že iz načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), izrecno pa je to določeno tudi v tretjem odstavku 1. člena ZUstS. Vsebinske obveznosti je v tem, da so vsi državni organi dolžni spoštovati in izvrševati odločbe, ki jih sprejme Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Upoštevajoč ustavno določene pristojnosti Ustavnega sodišča (160. člen Ustave) pa je njegova pristojnost tudi, da v teh okvirih razlaga Ustavo in njenim določbam daje pomen, s katerim se zagotavlja vladavina prava ter svobodna in demokratična družbena ureditev. Iz temeljnih ustavnih načel, da je Republika Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave) in pravna država (2. člen Ustave), v kateri se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), izhaja, da je Republika Slovenija ustavna demokracija in ne država, v kateri bi lahko kateri koli državni organ (tudi zakonodajalec) štel odločitve Ustavnega sodišča za neobvezne, torej kot nekakšna priporočila. Temeljna in inherentna pristojnost sodišč je, da razlagajo pravo; prav to daje sodstvu položaj oblasti, kot ga terja Ustava z načelom delitve oblasti, saj so te pravne razlage dokončne in avtoritativne. To velja – toliko bolj – za pristojnost Ustavnega sodišča, da dokončno in avtoritativno razlaga Ustavo in s tem izvršuje oblast, ki mu je v ustavnem redu določena. Le če so njegove odločbe obvezne in kot take tudi dejansko učinkujejo, se lahko Ustavno sodišče odzove na ustavne pritožbe in pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti ter zagotovi posameznikom in pravnim osebam učinkovito varstvo njihovega ustavnopravnega položaja. Zanikanje obveznosti odločitev Ustavnega sodišča zato pomeni tudi zanikanje pravnega varstva prizadetih pritožnikov oziroma pobudnikov. Spoštovanje sodnih odločb, tudi odločb Ustavnega sodišča, je eden temeljnih postulatov pravne države in srž ustavne demokracije (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009, Uradni list RS, št. 95/09).

14. Državni zbor bi se torej na odločbo št. U-I-137/10 moral odzvati s sprejetjem ustreznega zakona, s katerim bi ustanovil občino Ankaran. Zakonodajna neodzivnost Državnega zbora glede obveznosti, ki mu je bila naložena z odločbo Ustavnega sodišča, zato nedvomno pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). S tem, ko se Državni zbor na odločbo ni odzval, so pobudniki v zadevi št. U-I-137/10 ostali brez učinkovitega ustavnosodnega varstva zoper njegovo samovoljno ravnanje. Zato je moralo v tej zadevi to varstvo zagotoviti Ustavno sodišče.

15. Da bi zagotovilo učinkovito ustavnosodno varstvo pravic pobudnikov do uresničevanja pravice do lokalne samouprave, kot izhaja iz odločbe št. U-I-137/10, bi moralo Ustavno sodišče poseči v razpisane volitve v MOK in razveljaviti izpodbijani ZRRLVKP. Namesto tega se je odločilo za pristop, ki učinkovito zaščiti tako pravici do volitev in do lokalne samouprave prebivalcev MOK kot tudi pravico do lokalne samouprave prebivalcev Ankarana. Že v odločbi št. U-I-137/10 je Ustavno sodišče poudarilo

funkcionalno povezanost ustavne pravice do lokalne samouprave in volilne pravice kot človekove pravice. Zato je Ustavno sodišče v tokratnem primeru odločilo, da z določitvijo novega načina izvršitve odločbe št. U-I-137/10 vsem prizadetim zagotovi uresničevanje obeh ustavnih pravic. Le če se lokalne volitve v organe MOK obravnavajo tako, da se z njimi ne posega v uresničitev pravice prebivalcev naselja Ankaran do -občine, ima izpodbijani ZRRLVKP ustavno dopustne učinke.

16. Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 po vsebini ni mogoče izvršiti na drugačen način kot z ustanovitvijo Občine Ankaran.[5] Ob tem Ustavno sodišče ponovno poudarja, da se ustanovitev občine Ankaran obravnava z upoštevanjem meril in ustaljene prakse za ustanovitev občin, ki so veljali do Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 51/10 - ZLS-R), ki je merila za ustanovitev občine sicer spremenil, vendar s prehodno ureditvijo predvidel obravnavo že vloženih predlogov za nove občine, glede katerih je bil referendum že opravljen, po dotlej veljavni ureditvi. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da se ustanovi Občina Ankaran, in določilo vse potrebno za izvedbo prvih lokalnih volitev v to občino (1. točka izreka). Na ta način je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo nov način izvršitve svoje odločbe št. U-I-137/10 in, kar je najpomembneje, dokončno zavarovalo ustavnopravni položaj pobudnikov.[6] Upoštevajoč, da so bili dosedanji zakonodajni postopki za izvršitev te odločbe v Državnem zboru neuspešni, je to v tem trenutku edini način, da se zagotovi njeno spoštovanje in izvršitev. S tem se tudi ne odstopa od drugih odločitev zakonodajalca v dosedanji ureditvi sistema lokalne samouprave, ki je omogočila, da je Državni zbor ustanovil več kot 200 občin, v katerih prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo. V pristojnosti Državnega zbora pa je, da lahko sistemsko drugače uredi delovanje in financiranje lokalne samouprave ter skladno s tem preoblikuje obstoječo mrežo občin tako, da se bodo z združevanjem obstoječih občin oblikovale ozemeljsko večje občine, kar se bo pod enakimi pogoji nanašalo tudi na Občino Ankaran.

17. Ustanovitev Občine Ankaran pa po oceni Ustavnega sodišča ne terja tudi takojšnjega operativnega konstituiranja organov te občine. Ustavno sodišče je sledilo siceršnji ureditvi ustanovitve občin, kot jo določa prvi odstavek 15.b člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10 - ZLS), po katerem se volitve v občinski svet in volitve župana nove občine izvedejo ob prvih rednih volitvah po njeni ustanovitvi. Glede na to je Ustavno sodišče določilo, da se prve volitve v Občino Ankaran izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014 (2. točka izreka). Prebivalci Ankarana pa do teh volitev pravico do lokalne samouprave uresničujejo v MOK. V vmesnem obdobju bodo lahko pristojni organi pripravili vse potrebno za začetek delovanja in financiranja Občine Ankaran.

18. Ne glede na to, da je Državni zbor v postopku za ustanovitev občine Ankaran ugotovil, da so izpolnjeni vsi pogoji za ustanovitev te občine, torej tudi pogoji za zagotovitev posebnega položaja in pravic avtohtone italijanske narodne skupnosti in njenih pripadnikov v novi občini, in da je Ustavno sodišče to ugotovilo že v odločbi št. U-I-137/10, je Ustavno sodišče temu vprašanju tudi v tej zadevi posvetilo posebno pozornost. Glede na dejstvo, da je ustanovilo Občino Ankaran, je Ustavno sodišče dalo italijanski narodni skupnosti in njenim pripadnikom, ki živijo na njenem območju, izrecno zagotovilo, da jim v novi občini Ankaran gredo vse pravice iz 64. člena Ustave in na tej podlagi sprejetih zakonov ter iz Pogodbe med SFRJ in Republiko Italijo (Uradni list RS, št. 40/92, MP, št. 11/92, in Uradni list SFRJ, MP, št. 1/77), upoštevajoč tudi 7. točko Specialnega statuta, priloženega Londonskemu memorandumu o soglasju med vladami Italije, Združenega kraljestva, Združenih držav in Jugoslavije o svobodnem tržaškem ozemlju, Uradni list FLRJ, MP, št. 6/54 (3. točka izreka). Izrecno poudarjena obveznost nove Občine Ankaran, da te pravice varuje, izkazuje, da namen ustanovitve Občine Ankaran ni v kakršnem koli ogrožanju etnične sestave in s tem povezanih pravic pripadnikov italijanske narodne skupnosti, živečih v naselju Ankaran. To ugotovitev podkrepljuje dejstvo, da pripadniki italijanske narodne skupnosti, živeči v Ankaranu, ves čas aktivno sodelujejo v postopku

ustanavljanja občine Ankaran in so svojo podporo temu projektu izrecno izrazili tudi pred Ustavnim sodiščem.[7]

19. Z izpodbijanim ZRRLVKP je Državni zbor še pred ustanovitvijo Občine Ankaran in s tem povezano uskladitvijo ZUODNO z Ustavo omogočil razpis lokalnih volitev v MOK. S tem je v nasprotju s svojo obveznostjo iz 1. točke odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 spremenil 4. in 5. točko izreka te odločbe, ki sta določili, da se volitve v MOK razpišejo v dvajsetih dneh po uskladitvi ZUODNO z Ustavo, mandati članov občinskega sveta in župana pa se podaljšajo do prve seje novoizvoljenega občinskega sveta. Ker je Ustavno sodišče samo zavarovalo ustavno varovan položaj pobudnikov, izpodbijani zakon ni v neskladju z Ustavo. Posledično tudi Akt o razpisu volitev v MOK ni v neskladju z Ustavo (4. točka izreka).

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS 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. Točke od 1 do 3 izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Sovdat. Točko 4 izreka je sprejelo soglasno. Sodnica Sovdat je dala delno odklonilno in delno pritrdilno ločeno mnenje. Sodnika Deisinger in Petrič sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Ernest Petrič
Predsednik

Opombe:

[1] Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-294/98 z dne 12. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 72/98, in OdlUS VII, 185) sprejelo stališče, da Državni zbor ni vezan na referendum, 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.

[2] Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 9/11 – ZUODNO-G).

[3] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 je bila v Uradnem listu Republike Slovenije objavljena 7. 12. 2010.

[4] Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-163/99 sprejelo stališče, da "pravica volivcev, da v določenih časovnih presledkih volijo svoje predstavnike lokalne samouprave, sicer ni ustavno tako opredeljena, da bi zapovedovala volitve prav v štiriletnem časovnem obdobju. Zakonodajalec bi lahko določil tudi daljši mandat organom lokalne samouprave. Zato ga je lahko iz zgoraj navedenih razlogov določilo kot način izvršitve tudi Ustavno sodišče. Vendar pa že zaradi splošnega načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) takšnega stanja ni mogoče vzdrževati neomejeno dolgo. Pripeljalo bi do situacije, v kateri bi bilo bistveno ogroženo izvrševanje lokalne samouprave, ki ga občani uresničujejo prav s periodičnim odločanjem o svojih predstavnikih v organih lokalne samouprave."

[5] Za podoben pravni položaj, ko odločbe Ustavnega sodišča ni bilo mogoče izvršiti na drugačen način, kot ga je določilo Ustavno sodišče, je šlo npr. v odločbah št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 36/03, in OdlUS XII, 24) in št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 95/09). V odločbi št. U-I-246/02 je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 61/99 in

64/01) in v 8. točki izreka določilo edini mogoč način izvršitve svoje odločbe. Tako je Ustavno sodišče ravnalo tudi v 3. točki izreka odločbe št. U-I-248/08, v kateri je sicer delno razveljavilo Zakon o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo) in Zakon o dopolnitvah Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 76/05). Prim. tudi 4. točko izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-294/98 z dne 12. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 72/98, in OdlUS VII, 185) in 4. točko izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-285/98 z dne 17. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 67/98, in OdlUS VII, 160), v katerih je Ustavno sodišče določilo, v katero občino se vključi prizadeto naselje oziroma naselja.

[6] Enako pooblastilo, kot ga določa drugi odstavek 40. člena ZUstS, ima tudi nemško Zvezno ustavno sodišče. Na podlagi 35. člena Zakona o zveznem ustavnem sodišču (BVerfGG) lahko to sodišče v svoji odločbi določi, kdo jo mora izvršiti; prav tako lahko v posameznem primeru določi vrsto in način izvršitve. To pristojnost je nemško ustavno sodišče doslej razlagalo zelo široko, ne le glede obsega ukrepov, ki jih lahko sprejme za izvršitev svoje odločitve, temveč tudi glede časovnega okvira za naložitev ukrepov. Tako je nemško Zvezno ustavno sodišče razsodilo, da je mogoče, če se šele po sprejetju odločbe pojavi potreba po določitvi načina izvršitve, odrediti ustrezne izvršilne ukrepe v ločenem sklepu, in sicer na predlog ali po uradni dolžnosti. Več o tem glej G. Lübbe-Wolff, R. Mellinshoff in R. Gaier, Nacionalno poročilo Zveznega ustavnega sodišča Nemčije (zlasti str. 40 in nasl.), pripravljeno za XV. kongres Konferenca evropskih ustavnih sodišč, ki se je na temo "Ustavno sodstvo: funkcije in razmerja do drugih javnih oblasti" odvijal od 23. 5. 2011 do 25. 5. 2011 v Bukarešti, Romunija.

Poročilo je dostopno na <<http://www.confcoconsteu.org/reports/rep-xv/GERMANIA%20germ.pdf>>.

[7] V postopku izdaje odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 so pripadniki italijanske narodne skupnosti, živeči v Ankaranu, Ustavnemu sodišču predložili izjavo, da ne nasprotujejo ustanovitvi Občine Ankaran; Skupnost Italijanov Ankaran pa je tudi eden od pobudnikov v obravnavani zadevi.

U-I-114/11-13
9. 6. 2011

**Delno odklonilno, delno pritrdilno ločeno mnenje
sodnice mag. Jadranke Sovdat**

1. Glasovala sem proti prvim trem točkam izreka odločbe. Vendar ne zato, ker se ne bi strinjala s stališči glede obvezujoče pravne narave odločb Ustavnega sodišča. Proti sem glasovala zaradi razlogov, iz katerih sem glasovala že proti odločbi št. U-I-137/10 z dne 26. 11. 2010 (Uradni list RS, št. 99/10). Razloge za moje nasprotovanje navedeni odločbi sem v celoti predstavila v svojem odklonilnem ločenem mnenju k odločbi. Prav iz tam navedenih razlogov, ki jih ni treba ponavljati, se še toliko manj lahko strinjam s tokratno odločitvijo večine, s katero se spreminja način izvršitve odločbe št. U-I-137/10.

2. Glasovala pa sem za 4. točko izreka te odločbe, vendar ne iz razlogov, navedenih v njeni obrazložitvi. Za to točko sem glasovala zaradi razlogov, iz katerih sem menila, da je bil nedopusten poseg v volilno pravico že z odločbo št. U-I-137/10 (tudi te sem predstavila v ločenem mnenju k tej odločbi). Razlogi, zakaj v tem položaju izpodbijani zakon ni protiustaven, pa so dobro navedeni tudi v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 80/99 in OdlUS VIII, 209). Z njimi soglašam in mi jih ni treba ponavljati, ker so javnosti dobro znani.

U-I-114/11-14
10. 6. 2011

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Mitja Deisingerja

1. Z odločbo je bila formalno pravno ustanovljena Občina Ankaran, nadaljnji postopek konstituiranja te občine pa bodo opravili pristojni organi (17. točka obrazložitve odločbe št. U-I-114/11). Pri rednih lokalnih volitvah leta 2014, ki jih bo razpisal Državni zbor Republike Slovenije, bodo tudi volitve v občinski svet in redne volitve župana v Občini Ankaran.

2. Po 1. točki izreka odločbe obsega Občina Ankaran naselje Ankaran. Glede na ureditev v 5. členu Zakona o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (Uradni list RS, št. 25/08 - ZDOIONUS) se od dneva vložitve predloga za spremembo območja občine ne smejo spreminjati območja oziroma imena naselij v občini oziroma občinah, ki se spreminjajo. To pomeni, da Mestna občina Koper v obdobju od ustanovitve Občine Ankaran s to odločbo do konstituiranja Občine Ankaran na lokalnih volitvah v letu 2014 ne sme spreminjati območja naselja Ankaran.

3. Z ustanovitvijo Občine Ankaran se ne bo ogrozilo delovanje in razvoj kopskega tovornega pristanišča. Z Uredbo o upravljanju kopskega tovornega pristanišča, opravljanju pristaniške dejavnosti, podelitvi koncesije za upravljanje, vodenje, razvoj in redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture v tem pristanišču (Uradni list RS, št. 71/08 in 32/11 - v nadaljevanju Uredba), ki jo je sprejela Vlada Republike Slovenije, je določeno območje kopskega tovornega pristanišča. Po prvem odstavku 4. člena Uredbe je upravljavec pristanišča Republika Slovenija. Po drugem odstavku 15. člena Uredbe plačuje koncesijske dajatve koncesionar v razmerju 50 % : 50 % upravljavcu pristanišča in občini ali občinam, na območju katerih je kopenski del pristanišča. Plačilo koncesijskih dajatev določa torej Vlada z Uredbo.

Vlada je z Uredbo o začasnih ukrepih za zavarovanje urejanje prostora na podlagi programa priprave državnega lokacijskega načrta za celovito prostorsko ureditev pristanišča za mednarodni promet v Kopru (Uradni list RS, št. 43/11) določila zavarovano območje. Pristanišče je del javne gospodarske infrastrukture državnega in mednarodnega pomena, po uveljavitvi državnega prostorskega načrta - v nadaljevanju DPN pa bo prešel v državno last. Vlada ima že pripravljeno Uredbo o državnem prostorskem načrtu za celovito prostorsko ureditev pristanišča za mednarodni promet v Kopru (EVA 2011-2511-0079 z dne 23. 5. 2011). Pomembno je, da bo DPN vključeval tudi vse prostorske in varstvene vidike, tako da bodo vsi vplivi na okolje v mejah, ki jih določajo predpisi.

4. Glede razlogov za odločitev Ustavnega sodišča, ki so v ločenem mnenju sodnika dr. Ernesta Petriča še dodatno pojasnjena, se v celoti strinjam.

dr. Mitja Deisinger
Sodnik

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Ernesta Petriča

1. Kot že iz odločbe št. U-I-137/10 Republike Slovenije tudi iz tokratne odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-114/11, izhaja, da je Državni zbor s tem, ko ni ustanovil občin Ankaran in Mirna, "ravnal arbitrarno oziroma samovoljno" (10. točka obrazložitve). Že v odločbi št. U-I-137/10 je Ustavno sodišče ugotovilo, da je Zakon o ustanovitvi občin in o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo in 9/10) zato v neskladju z Ustavo. S sedanjo odločbo (št. U-I-114/11) Ustavno sodišče to potrjuje. Državni zbor bi moral v skladu s takrat veljavno ureditvijo in merili ter na temelju veljavnih določb o prehodni ureditvi v Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 51/10 – v nadaljevanju ZLS-R) ustanoviti občini Mirna in Ankaran ter v skladu z odločbo Ustavnega sodišča (št. U-I-137/10) razpisati volitve. S tem bi Državni zbor odpravil protiustavno stanje, ki ga je povzročil z lastnim arbitrarnim ravnanjem, s čemer je ravnal v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave) ter splošnim načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), kar je Ustavno sodišče opredelilo in obrazložilo že v odločbi št. U-I-137/10. Z neizvršitvijo te odločbe oziroma le z delno selektivno izvršitvijo, saj je Občino Mirna ustanovil, je Državni zbor posegel tudi v načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Da bi odpravilo protiustavno stanje, je Ustavno sodišče na podlagi 40. člena ZUstS ustanovilo Občino Ankaran.

2. S to svojo odločitvijo Ustavno sodišče ni razsojalo o smotrnosti obstoja te občine in še manj o smotrnosti sedanje razdelitve Slovenije na več kot 200 občin, katerih dobra polovica dejansko ne izpolnjuje pogojev po veljavnem ZLS-R. To ureditev, tudi v povezavi s finančnimi težavami države, Državni zbor lahko spremeni z novo sistemsko ureditvijo. Ta bi lahko uveljavila večjo zaokroženost občin in sposobnost njihovega samovzdrževanja. Pri tem pa Državni zbor ne bo smel ravnati arbitrarno, pač pa v skladu z merili in pravili ravnanja, ki si jih bo sam postavil, ki bodo v polju njegove proste presoje, se pa bodo morala uporabljati za vse enako.

3. Želim ponovno poudariti svoje stališče iz pritrtilnega ločenega mnenja k odločbi št. U-I-137/10, da bi moral, oziroma bo v bodoče moral Državni zbor v postopku strogo in vsestransko preverjati, ali so izpolnjena merila, kakršna veljajo ali bodo veljala, za ustanovitev, obstoj in delovanje občine. Moral bo preveriti tudi širše vidike, to je učinke v regiji, pa tudi na državni ravni, kar je oboje še posebej pomembno v zvezi z Mestno občino Koper in bodočo Občino Ankaran. Vendar ta presoja ne bo smela biti arbitrarna. Ustavno sodišče torej z odločbama št. U-I-137/10 in št. U-I-114/11 ne "brani" Občine Ankaran, njene smotrnosti ipd., pač pa ustavni red, v katerem noben državni organ, še posebej pa najvišji zakonodajni organ, ne sme ravnati arbitrarno in s tem kršiti Ustavo, v konkretnem primeru zlasti 2. člen, drugi odstavek 3. člena in drugi odstavek 14. člena Ustave. Kot sem že zapisal v pritrtilnem ločenem mnenju št. U-I-137/10 tudi tokrat ponavljam, da Ustavno sodišče seveda ne sme nadomestiti Državnega zbora pri njegovi najpomembnejši pristojnosti glede oblikovanja lokalne samouprave, to je pri oceni izpolnjevanja meril oziroma pogojev za nastanek občine. V to Ustavno sodišče ne sme posegati. Državni zbor pa pri tem – ustanavljanju občin – ne sme ravnati arbitrarno in s tem protiustavno. Ko torej soglašam z odločbo št. U-I-114/11 in zanjo glasujem, glasujem ne za majhne ali večje občine, ne za to ali ono občino, temveč zoper očitno arbitrarnost postopka Državnega zbora in zoper nespoštovanje odločbe Ustavnega sodišča, ki je v skladu z drugim odstavkom 3. člena Ustave in izrecno s tretjim odstavkom 1. člena ZUstS za vse državne organe obvezna. Izpodbojnost odločb Ustavnega sodišča – posledično prej ali slej tudi izpodbojnost pravnomočnih odločb drugih

sodišč – je pot v zlom pravne države in vladavine prava. Vladavina prava, katere pomemben del sta v ustavni demokraciji prav vloga Ustavnega sodišča in obveznost njegovih odločb pri varstvu ustavnosti in zakonitosti ter varstvu človekovih pravic, je pomembnejša vrednota kot obstoj več ali manj občin. Sam sicer nasprotujem nadaljnjemu drobljenju občin, a ne najdem ustavnopravnih razlogov, ki bi pretehtali dejstvo, da je v konkretnem primeru Državni zbor ravnal arbitrarno in s tem v nasprotju z Ustavo, v nasprotju z vladavino prava.

4. Z neizpolnitvijo odločbe št. U-I-137/10 je Državni zbor sam onemogočil izvedbo volitev v Mestni občini Koper in novi "občini Ankaran", ki bi jo bil dolžan ustanoviti in razpisati volitve v določenem roku. Pomembna vrednota vsakršne demokratične družbe, pravica do volitev, bi zaradi nespoštovanja odločbe št. U-I-137/10 bila lahko daljše obdobje nedostopna državljanom na tem območju. S 4. točko izreka v odločbi št. U-I-114/11 Ustavno sodišče omogoča izvrševanje pravice do volitev prebivalcem celotne sedanje Mestne občine Koper s tem, da bodo prebivalci Občine Ankaran, ko bo ta konstituirana in bo protiustavno stanje odpravljeno, volili občinske organe na prvih rednih volitvah leta 2014. To je tudi sicer praksa pri ustanavljanju novih občin.

5. Z ustanovitvijo Občine Ankaran je Ustavno sodišče storilo velik korak, ki pa je bil iz navedenih razlogov ter za varstvo ustavnosti in vladavine prava upravičen. Nujnost zaščititi ustavnost, to izjemno pomembno vrednoto v ustavni demokraciji, me vodi pri odločitvi, da ta korak podprem in za odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-114/11 glasujem. V postopku do dokončnega konstituiranja Občine Ankaran, predvidoma z izvolitvijo njenih organov lokalne samouprave leta 2014, pa bo dovolj možnosti za sporazumno ureditev tistih vprašanj med novo občino in preostalo Mestno občino Koper, ki so pomembna za njun bodoči razvoj ter so tudi zaradi bodočega razvoja za Slovenijo izjemno pomembne. Luke Koper in zaradi obstoja italijanske narodnosti v obeh občinah specifična in izjemno pomembna. V kontekstu nastalega položaja, predvsem pa vzdržnosti državnih financ, utegne tudi Državni zbor poseči, kar je njegova pristojnost, v morebitne spremembe organiziranosti lokalne samouprave.

6. Odločba št. U-I-114/11 v 3. točki izreka izrecno zagotavlja, da morajo pripadniki italijanske narodnosti v novi občini Ankaran – v skladu z recipročnimi mednarodnopravnimi obveznostmi do pripadnikov manjšin, kot so bile opredeljene v Specialnem statutu (priloga II k Londonskemu memorandumu o soglasju iz leta 1954), katerih nadaljnje varstvo je zagotovljeno v 8. členu Osimske pogodbe, in ki so na temelju nasledstva v mednarodne pogodbe nekdanje SFRJ sedaj recipročna mednarodnopravna obveznost med Republiko Slovenijo in Republiko Italijo) – ohraniti vse pravice, ki jim grede kot pripadnikom italijanske narodnosti. Smisel tega dela izreka je zagotoviti, da spremenjena teritorialna ureditev občin ne sme vplivati na raven in uresničevanje posebnih pravic pripadnikov italijanske narodnosti, ki ji grede po mednarodnem pravu in po 64. členu naše Ustave. Pomen tega dela izreka je ponovno zagotoviti, da kakršne koli spremembe v teritorialni organiziranosti v Republici Sloveniji ali Republici Italiji na območju nekdanjega Svobodnega tržaškega ozemlja ne smejo biti v škodo pravic pripadnikov bodisi slovenske narodnosti v Italiji, bodisi italijanske narodnosti v Republici Sloveniji na tem območju.

7. Iz vseh navedenih razlogov sem se odločil pridružiti večini in glasovati za odločbo št. U-I-114/11. Hkrati dodajam, da se strinjam tudi s stališči sodnika dr. Mitja Deisingerja v njegovem ločenem mnenju.

dr. Ernest Petrič

Sodnik

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Krajevna skupnost Ankaran in drugi

Datum vloge:

27. 5. 2011

Datum odločitve:

9. 6. 2011

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev - ni v neskladju z Ustavo/zakonom

Objava:

Uradni list RS, št. 47/2011 in OdlUS XIX, 23

Dokument:

US29456