

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**USTANOVITEV OBČINE
ANKARAN**

Denis Gregorčič

Ljubljana, julij 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**USTANOVITEV OBČINE
ANKARAN**

Kandidat: Denis Gregorčič
Vpisna številka: 04028936
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Javna uprava
Mentor: izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, julij 2012

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisani Denis Gregorčič, študent Visokošolskega strokovnega študijskega programa Javna uprava, z vpisno številko 04028936, sem avtor diplomskega dela z naslovom: Ustanovitev občine Ankaran.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Mateja Androjna.

Ljubljana, 24.07.2012

Podpis avtorja:

POVZETEK

Ustava v 9. členu zagotavlja pravico do lokalne samouprave, ki pomeni pravico prebivalcev določenega območja, povezanih s skupnimi potrebami in interesi, da sami urejajo lokalne zadeve. Prebivalci naselja Ankaran v okviru prevelike in neustavne Mestne občine Koper niso uspeli v celoti uveljaviti svoje ustavne pravice do lokalne samouprave, zato so začeli postopek ustanovitve samostojne občine Ankaran.

Potem, ko je DZ ugotovil obstoj ustreznih pogojev za ustanovitev občine Ankaran, in razpisal referendum, na katerem je bila dosežena predpisana večina, se je postopek ustanavljanja občine Ankaran zapletel v DZ, ko je pri ponovnem odločanju na zahtevo Državnega sveta za sprejetje zakona o ustanovitvi občine zmanjkal en sam poslanski glas. Pobudniki nove občine so se obrnili na Ustavno sodišče, ki je z odločbo št. U-I-137/10-47 odločilo, da je Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v neskladju z Ustavo, ker z njim ni bila ustanovljena občina Ankaran, zato je naložilo Državnemu zboru, da jo mora ustanoviti. Ko je Državni zbor tudi po treh poskusih ni ustanovil, jo je z odločbo št. U-I-114/11-12 ustanovilo kar Ustavno sodišče samo. Občina Ankaran je s tem postala 212. slovenska občina.

Ključne besede: pravica do lokalne samouprave, naselje Ankaran, občina, Mestna občina Koper, referendum za ustanovitev občine, Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Državni zbor, Ustava, odločba ustavnega sodišča, občina Ankaran.

SUMMARY

ESTABLISHMENT OF THE MUNICIPALITY ANKARAN

The 9th Article of the Constitution guarantees the right to local self-government, which means the right of residents of certain areas, related to common needs and interests, to regulate their own local affairs. Due to the excessive and unconstitutional Municipality of Koper residents of the local community Ankaran failed to fully exercise their constitutional right to have their own local self-government. Therefore, they started the process for the establishment of an independent municipality Ankaran.

After that a suitable conditions for the establishment of the municipality of Ankaran were recognised, the National Assembly called to a referendum in which the required majority was achieved. However, the re-making was made upon request of the National Council where the new municipality lacked a single vote. The initiators of the new municipality then turned to the Constitutional Court, which made a judgment No. U-I-137/10-47 that is the Law on the Establishment of Municipalities and the determination of their areas inconsistent with the Constitution, due to the fact that the municipality of Ankaran was not established. The Constitutional Court tasked the National Assembly to do so. After the National Assembly's three unsuccessful attempts the Constitutional Court established by its decision No. U-I-114/11-12 the municipality of Ankaran, thus become the 212th Slovenian municipality.

Keywords: the right to local self-government, settlement Ankaran, municipality of Koper, a referendum for the establishment of municipalities, the Law on the Establishment of Municipalities and the determination of their areas, the National Assembly, the Constitution, the decision of the Constitutional Court, the municipality of Ankaran.

KAZALO

| | |
|---|------------|
| IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA | iii |
| POVZETEK..... | iv |
| SUMMARY..... | v |
| KAZALO..... | vi |
| 1 UVOD..... | 1 |
| 2 LOKALNA SAMOUPRAVA | 4 |
| 3 USTAVNA IZHODIŠČA ZA USTANOVITEV NOVE OBČINE | 5 |
| 4 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI | 7 |
| 4.1 Splošna opredelitev občine..... | 7 |
| 4.2 Ustanovitev občine..... | 8 |
| 5 ZAKON O USTANOVITVI OBČIN TER O DOLOČITVI NJIHOVIH OBMOČIJ . | 12 |
| 5.1 Dosedanje izkušnje pri ustanavljanju občin..... | 12 |
| 5.2 Skupne značilnosti dosedanjih postopkov ustanavljanja občin | 15 |
| 6 PREDHODNI REFERENDUM O USTANOVITVI OBČINE ANKARAN..... | 17 |
| 6.1 Razlogi za ustanovitev občine Ankaran..... | 17 |
| 6.2 Predlog za ustanovitev in določitev območja občine Ankaran..... | 20 |
| 6.3 Mnenje občinskega sveta MOK | 23 |
| 6.4 Mnenje in predlog vlade..... | 24 |
| 6.5 Odlok o razpisu referendumu | 25 |
| 6.6 Referendum za ustanovitev občine Ankaran..... | 27 |
| 7 ZAKON O USTANOVITVI IN DOLOČITVI OBMOČJA OBČINE ANKARAN..... | 29 |
| 7.1 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-G)..... | 29 |
| 7.2 Odločilni veto na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-G) | 31 |
| 7.3 Ponovno odločanje o zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-G) | 33 |
| 7.4 Ustavna pritožba | 34 |
| 7.5 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-H)..... | 34 |
| 7.6 Odlok o razpisu rednih lokalnih volitev | 37 |
| 8 ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA O OBČINI ANKARAN | 38 |
| 8.1 Pobuda za oceno ustavnosti | 38 |
| 8.2 Javna obravnava | 41 |
| 8.3 Odločba št. U-I-137/10-47 | 42 |
| 8.4 Bistveni razlogi za odločitev..... | 42 |
| 9 ZAKON O USTANOVITVI IN DOLOČITVI OBMOČJA OBČINE ANKARAN..... | 46 |
| 9.1 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-H)..... | 46 |
| 9.2 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-I)..... | 48 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 9.3 | Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-H)..... | 50 |
| 9.4 | Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v MOK | 52 |
| 9.5 | Odlok o razpisu rednih lokalnih volitev v MOK..... | 55 |
| 10 | ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA O USTANOVITVI OBČINE ANKARAN | 57 |
| 10.1 | Pobuda za oceno ustavnosti | 57 |
| 10.2 | Odločba št. U-I-114/11-12 | 59 |
| 10.3 | Bistveni razlogi za odločitev..... | 59 |
| 11 | ZAKLJUČEK..... | 61 |
| | LITERATURA IN VIRI..... | 65 |
| | PRILOGE..... | 73 |

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO SLIK

| | |
|--|----|
| Slika 1: Zemljevid občine Ankaran..... | 22 |
|--|----|

KAZALO PRILOG

| | |
|---|----|
| Priloga 1: Podatki o novi občini..... | 73 |
| Priloga 2: Izpolnjevanje pogojev za ustanovitev občine..... | 73 |
| Priloga 3: Izjemni razlogi za ustanovitev občine Ankaran..... | 75 |
| Priloga 4: Proračun občine Ankaran..... | 78 |

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

| | |
|----------|--|
| DVK | Državna volilna komisija |
| DZ | Državni zbor |
| EKČP | Evropska konvencija o človekovih pravic in temeljnih svoboščinah |
| FLRJ | Federativna ljudska republika Jugoslavija |
| IJU | Inštitut za javno upravo |
| KS | Krajevna skupnost |
| LDS | Liberalna demokracija Slovenije |
| MELLS | Evropska listina lokalne samouprave |
| MOK | Mestna občina Koper |
| OdRRDRO5 | Odlok o razpisu referendumu in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij |
| RS | Republika Slovenija |
| SD | Socialni demokrati |
| SFRJ | Socialistična federativna republika Jugoslavija |
| SLS | Slovenska ljudska stranka |
| SVLR | Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko |
| US | Ustavno sodišče |
| Zares | Zares – socialno liberalni |
| ZLS | Zakon o lokalni samoupravi |
| ZLS-M | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi |
| ZLS-R | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi |
| ZPS | Zakonodajno-pravna služba |
| ZPUODO | Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij |

| | |
|----------|---|
| ZRLI | Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi |
| ZRRLVKP | Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper |
| ZSNS | Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih |
| ZUODNO | Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij |
| ZUODNO-G | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij |
| ZUODNO-H | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij |
| ZUODNO-I | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij |
| ZustS | Zakon o Ustavnem sodišču |

1 UVOD

Naselje Ankaran leži na južnem pobočju Miljskih gričev na polotoku med Koprskim in Miljskim zalivom. Naselje razloženega tipa s strnjenim centralnim jedrom se razteza od Debelega rtiča na severu do severnega vznožja osamelca Sermin (84 m) na jugu. Ugodna prisojna lega, zavarovana pred severnimi vetrovi, je omogočila razvoj zdravstvene, zdraviliške, turistične in pristaniške dejavnosti. Bogastvo naravnih danosti tega prostora predstavlja fenomen evropskega in ne samo slovenskega nivoja (KS Ankaran, 2012, str. 3).

Postopek ustanovitve nove občine Ankaran je bil v primerjavi s preteklimi postopki ustanavljanja novih občin poseben in tudi eden najtežjih zaradi dogodkov, povezanih z njim, ki so presegli zgolj problematiko s področja oblikovanja občinske lokalne samouprave in so prerasli celo v ustavno krizo. Prebivalci Ankarana so ga bili prisiljeni začeti julija 2008 zaradi preprečitve prepolitve Krajevne skupnosti Ankaran ter zaradi zaščitenja naravnih danosti Ankarana, Valdoltre, Debelega rtiča in Lazareta. Postopek so zaradi državnozbornih volitev ponovili tudi v novem sklicu Državnega zbora.

Državni zbor je v predhodnem postopku najprej ugotovil, da območje naselja Ankaran izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za občino, in nato razpisal referendum, na katerem se je večina prebivalstva izrekla za ustanovitev svoje občine. Na tej podlagi je Vlada Republike Slovenije v Državni zbor vložila predlog Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran, ki pa na ponovnem glasovanju, zaradi veta Državnega sveta, ni bil sprejet.

Pobudniki za ustanovitev občine Ankaran so vložili pobudo za presojo ustavnosti Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v delu, ki se nanaša na neustanovitev občine Ankaran. Ustavno sodišče je v postopku pod št. U-I-137/10 izdalo odločbo, s katero je ugotovilo, da je izpodbijani zakon v neskladju z Ustavo, ker ne določa ustanovitve občine Ankaran. Državnemu zboru pa je naložilo, da mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku dveh mesecev po objavi odločbe v Uradnem listu tako, da ustanovi to občino.

Potem, ko je Državni zbor na 27. seji 20. aprila 2011 dokončno zavrnil sprejem Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran ter nato razpisal redne lokalne volitve v celotni Mestni občini Koper tudi z vključenim naseljem Ankaran, so se pobudniki ustanovitve nove občine ponovno obrnili na US, kamor so vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper ter Odloka o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper. US je v tem postopku ugotovilo, da Državni zbor v več poskusih ni ustanovil občine Ankaran in s tem odpravil protiustavnega stanja, ki ga je povzročil z lastnim arbitrarnim ravnanjem, zato je kot stopnjevanje sankcij samo določilo nov način izvršitve svoje odločbe in občino Ankaran

samo ustanovilo z odločbo št. U-I-114/11-12, ker je drugače kot tako ni bilo mogoče ustanoviti.

Namen diplomskega dela je prikazati celoten postopek ustanovitve občine Ankaran z vidika veljavnega prava in dejanski potek postopka ter ob tem podrobneje predstaviti:

- razloge za začetek postopka za ustanovitev samostojne občine Ankaran z izločitvijo iz Mestne občine Koper;
- razloge proti ustanovitvi občine Ankaran;
- ravnanje Državnega zbora v postopkih sprejemanja Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran;
- bistvene razloge za odločitev Ustavnega sodišča glede ustanovitve občine Ankaran;
- aktivnosti civilnodružbenega gibanja »Pobuda za ustanovitev občine Ankaran«.

V okviru preučevanja in raziskovanja izbrane tematike sem uporabil naslednje metode in tehnike družboslovnega raziskovanja:

- metodo deskripcije;
- analizo in interpretacijo primarnih virov, s katerima sem analiziral pozitivno zakonodajo (Ustavo, ustavne odločbe, MELLs, zakone in druge pravne akte) s področja raziskovanja;
- analizo in interpretacijo sekundarnih pravnih virov, s katerima sem preučil strokovne (knjige, strokovne članke in mnenja, elaborate, monografske publikacije) in druge vire (časopisne članke, intervjuje, internetne vire), ki se nanašajo na preučevano tematiko.

Cilj diplomskega dela je raziskati in predstaviti razloge, ki dajejo utemeljene odgovore na naslednja raziskovalna vprašanja:

- I Zakaj so prebivalci Ankarana želeli in se na referendumu odločili za svojo občino?
- II Zakaj Državni zbor ni upošteval referendumskih volje prebivalcev Ankarana po ustanovitvi lastne občine na območju, ki ustreza vsem ustavnim in zakonskim določbam o občini?
- III Zakaj je Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-137/10 pritrdilo pobudnikom nove občine Ankaran?
- IV Zakaj se Državni zbor ni odzval na odločbo Ustavnega sodišča v delu, v katerem se nanaša na občino Ankaran?
- V Zakaj je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-114/11-12 samo ustanovilo občino Ankaran?

Diplomsko delo obsega enajst poglavij in je razdeljeno na dva dela. V prvem delu so predstavljeni pojem in splošne značilnosti lokalne samouprave, ustavna izhodišča za teritorialno preoblikovanje občin, osrednje prvine ustavne koncepcije občine iz 139. člena Ustave, zakonska ureditev pogojev in postopka za ustanovitev novih občin ter

ustavnopravna presoja tega vprašanja. V zadnjem poglavju prvega dela pa je predstavljen potek dosedanjih postopkov ustanavljanja občin od leta 1994 do leta 2009 ter njihove skupne značilnosti.

Drugi del diplomskega dela je razdeljen na šest, med seboj vsebinsko povezanih poglavij, skozi katera je podrobneje predstavljen postopek ustanovitve občine Ankaran. Na začetku so najprej navedeni razlogi za ustanovitev samostojne občine Ankaran, v nadaljevanju pa je opisan predhodni postopek ugotavljanja izpolnjevanja pogojev za novo občino Ankaran, vključno z referendumom o njeni ustanovitvi. Zakonodajni postopek za sprejem Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran in veto Državnega sveta na ta zakon sta opisana v nadaljevanju. V osmem poglavju je predstavljen postopek za oceno ustavnosti Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, v kolikor se nanaša na neustanovitev občine Ankaran, začetem na pobudo Krajevne skupnosti Ankaran, Pobude za ustanovitev občine Ankaran in 103 volilnih upravičencev s stalnim prebivališčem v Ankaranu. V devetem poglavju so predstavljeni trije zakonodajni postopki za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča v delu, ki zadeva ustanovitev občine Ankaran. V nadaljevanju je še predstavljen postopek za oceno ustavnosti Zakona o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper ter Odloka o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper, začetem na pobudo Krajevne skupnosti Ankaran, Skupnosti Italijanov Ankaran, Pobude za ustanovitev občine Ankaran in 951 volilnih upravičencev s stalnim prebivališčem v Ankaranu. V zadnjem poglavju so sklepne ugotovitve in spoznanja v zvezi s postopkom ustanovitve občine Ankaran, ki dajejo odgovore na vseh pet raziskovalnih vprašanj z začetka diplomskega dela.

2 LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava je pravnosistemska institucija odločanja o lastnih zadevah v lokalni skupnosti. Ali drugače povedano: lokalna samouprava pomeni samostojno upravljanje lastnih zadev, to je urejanje in reševanje življenjskih potreb prebivalcev na organiziran način (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 52).

Pojem lokalna samouprava pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je zgolj nosilec lokalne samouprave, njen subjekt; lokalna samouprava pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti. Ta se izraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije. Analitično gledano združuje torej pojem lokalne samouprave dve sestavini: sociološko sestavino-lokalno skupnost in pravnosistemsko-lokalno samoupravo. Prva sestavina je v naravnih danostih, ki jih vsebuje pojem lokalna skupnost, druga sestavina pa je pravnosistemska kakovost, ki mora biti izrecno podeljena oziroma priznana lokalni skupnosti z ustreznim aktom države (Šmidovnik, 1995, str. 27).

Temelj pojma lokalna samouprava je v samoupravi, katerega pomen v svojem delu Država primerno razloži Pitamic, ko pravi: »Samouprava obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je v teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave« (Pitamic, 1996, str. 396).

Za lokalno samoupravo je značilno, da vsebuje teritorialni element (lokalno skupnost), funkcionalni element (svoje lastno delovno področje), organizacijski element (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih), materialno-finančni element (lastna materialna in finančna sredstva) in pravni element (lastnost pravne osebe). Sem pa je prišteti še lokalno zavest, ki je pomembna za uresničevanje lokalne samouprave in se kaže v občutku pripadnosti in medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti in v možnosti njihove javne uveljavitve (Vlaj, 2004, str. 13).

Sodobna teorija se za razlago in pomen pojma lokalne samouprave zgleduje po prvem odstavku 3. člena Evropske listine lokalne samouprave (v nadaljevanju: MELLIS), ki opredeljuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. V drugem odstavku tega člena pa med drugim določa, da to pravico uresničujejo prebivalci bodisi na način, ki je prevladujoče uveljavljen, torej po sistemu predstavniške demokracije z volitvami, bodisi na zborih državljanov, z referendumom ali drugimi neposrednimi oblikami odločanja.

3 USTAVNA IZHODIŠČA ZA USTANOVITEV NOVE OBČINE

Preoblikovanje območij občin in ustanovitev novih občin kot teritorialna sestavina lokalne samouprave ima svoj ustavni temelj v medsebojni povezavi 9., 138. in 139. člena Ustave (SVLR, 2010, str. 3).

Temeljno ustavno zagotovilo lokalne samouprave je uvrščeno med temeljne določbe Ustave ter natančneje opredeljeno v posebnem poglavju o lokalni in posebni samoupravi. Tako Ustava v 9. členu določa: »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava¹.« Takšno ustavno zagotovilo lokalne samouprave je tudi v skladu z MELLs², ki jo je Slovenija podpisala 11. oktobra 1994 v Strasbourgu, ratificirala pa 1. oktobra 1996. Pri tem je pomembno, da prebivalci Slovenije v njenem okviru najbolj neposredno uresničujejo svojo pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave.

- Uresničevanje lokalne samouprave

V 138. členu Ustave je opredeljeno uresničevanje lokalne samouprave: »Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.« Po Ustavi je občina obvezna oblika lokalne samoupravne, ustavno pa so dopuščene tudi druge organizacijske oblike, v katerih lahko prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo, na primer širše samoupravne lokalne skupnosti-pokrajine ali ožje v delu občine-krajevne, vaške in četrtne skupnosti (Žagar, 2009, str. 7).

- Občina

V skladu s 138 členom je občina lokalna skupnost, ki ji Ustava v prvem odstavku 139. člena podeljuje pravni status temeljne samoupravne lokalne skupnosti, kar hkrati pomeni, da občini pravnega položaja in pravice njenih prebivalcev, da v njej uresničujejo lokalno samoupravo, ne more odvzeti ali ogroziti noben državni organ (SVLR, 2010, str. 3).

V drugem odstavku 139. člena Ustava opredeli ozemeljsko sestavino občine, ko določi, da njeno območje obsega naselje ali več naselij(1), ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev(2). To sta temeljna ustavna pogoja, da se ustanovi občina.

¹ US je v odločbi št. U-I-13/94 z dne 21.1.1994 (Ur. list RS, št. 6/94 in OdlUS III, 8) poudarilo, da je »pravica do lokalne samouprave neizbežni nasledek spoštovanja temeljnega ustavnega zagotovila lokalne samouprave iz 9. člena Ustave kot institucionalnega okvira odločanja o lokalnih javnih zadevah na eni strani, ter temeljne ustavne pravice vsakogar do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave.«

² Zakon o ratifikaciji Evropske listine o lokalni samoupravi-MELLS. Ur. list RS, št. 57/96, Mednarodne pogodbe, št. 15/96. V preambuli MELLs navaja, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične vladavine, da je pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope, in da se ta pravica lahko najbolj neposredno izvršuje na lokalni ravni.

Ustava določa, da je naselje temeljna prostorska enota, ki ozemeljsko opredeljuje občino, kar hkrati pomeni, da v primeru spreminjanja območja občine oziroma ustanovitve nove občine, delitev naselja ni dopustna. Naslednja ustavna določba, da gre za naselja, ki so v občino povezana s skupnimi potrebami in interesi svojih prebivalcev, pa je pravna norma sociološke narave, ki je težko merljiva oziroma se ne da opredeliti v matematičnem smislu. Razlage izraza »skupne potrebe in interesi« so odvisne od strokovnega oziroma političnega pogleda na koncept teritorialne velikosti občin (SVLR, 2009).

Naslednji ustavni pogoj za ustanovitev občine je predhodno opravljen referendum. Po tretjem odstavku 139. člena Ustave se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu³, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju, pri čemer zakon določi tudi območje občine (SVLR, 2009).

Ustavno sodišče (v nadaljevanju: US) je v več svojih odločbah opredelilo osrednje prvine ustavne zasnove občine, najbolj jasno v odločbi št. U-I-90/94 z dne 20.5.1994 (Ur. l. RS, št. 29/94 in OdlUS III, 58), v kateri je navedlo⁴: »*Temeljna lokalna skupnost je občina, katere ustavno zasnovo 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.*«

Ustavni sodnik dr. Peter Jambreč je v delno pritrdilnem in delno odklonilnem ločenem mnenju k odločbi US št. U-I-183/94 z dne 9.11.1994 (Ur. list RS, št. 73/1994 in OdlUS III, 122.) zapisal, da se zgoraj navedena ustavna zasnova samoupravne občine dejansko navezuje na pojem lokalne skupnosti⁵ oziroma občine kot naravne, zgodovinske, geografske in socialne skupnosti.

Druge vidike⁶ občinske lokalne samouprave Ustava opredeli v 140. in 142. členu.

³ Prof. Grad v svoji knjigi Lokalna demokracija navaja, da je referendum o ustanovitvi občine lokalni (nanaša se na ustanovitev posamezne občine), predhodni (izveden mora biti preden o ustanovitvi občine odloči DZ) in obligatoren (Ustava ga predpisuje kot obvezno sestavino postopka za ustanovitev občine). Po svojih posledicah pa ta referendum ni povsem zavezujoč, saj pravno ne obvezuje Državnega zbora, da upošteva referendumske odločitve, kar pa ne pomeni, da ni politično vezan na takšno odločitev, ker je ta izraz ljudske volje na določenem območju. Zato bi DZ moral upoštevati tako odločitev, razen če bi imel zelo resne razloge, da odloči drugače. Več o tem glej Franc GRAD, Lokalna demokracija, 1998, stran 109.

⁴ Enako opredelitev je US ponovilo tudi v odločbi št. U-I-144 /94 z dne 15.7.1994 (Ur. list RS, št. 45/94 in OdlUS III, 95).

⁵ Iz številnih opredelitev lokalne skupnosti lahko povzamemo naslednje bistvene elemente lokalne skupnosti: določen teritorij, ljudje, ki tam živijo, skupne potrebe in interesi, ki povezujejo te prebivalce v lokalno skupnost, dejavnosti za zadovoljevanje teh skupnih potreb in zavest ljudi o lokalni skupnosti, ki ji pripadajo. Glej Janez ŠMIDOVNIK, Lokalna samouprava, 1995, str. 17 in Stane VLAJ, Lokalna samouprava (teorija in praksa), 2004, str.15.

⁶ Ustavni koncept občine je US izgrajevalo na podlagi teritorialnih, socialnih, in kasneje tudi funkcionalnih ter finančno-materialnih elementov lokalne samouprave. Iz tako izgrajenega

4 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

Na podlagi teh ustavnih določb je neposredna pravna podlaga za preoblikovanje območij občin in ustanovitev novih občin Zakon⁷ o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS), ki v II. poglavju z naslovom »Območje in deli občine« ureja postopek ustanovitve nove občine in kriterije ter pogoje za občino. Drugi predpis, ki ureja teritorialno sestavino lokalne samouprave, je Zakon⁸ o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (v nadaljevanju: ZUODNO), s katerim se ustanovijo občine in določijo njihova območja, imena in sedeži ter število članov občinskih svetov za prve volitve.

4.1 SPLOŠNA OPREDELITEV OBČINE

Iz ustavne zasnove občine izhaja ZLS, ki opredeljuje občino kot temeljno samoupravno lokalno skupnost (1. člen ZLS). Slednja v okviru Ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni (2. člen ZLS).

Iz navedene zakonske opredelitve občine izhajajo tri sestavine, ki so značilne za občino, in sicer:

- da je občina temeljna oblika lokalne samouprave;
- da je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršna so naselja ali več naselij, povezanih s skupnimi interesi in potrebami prebivalcev;
- da ima položaj (status) samoupravnosti z vsebino, kakor ga določa sistemska zakonodaja s področja lokalne samouprave (Šmidovnik, 1995, str. 63).

ZLS v 12. členu, enako kot 139. člen Ustave, določa, da območje občine obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi interesi oziroma potrebami prebivalcev. Teritorialna razsežnost občine⁹ je najpomembnejši element ustavnega koncepta občine, ki ga mora Državni zbor (v nadaljevanju: DZ) spoštovati pri oblikovanju občin, zato pri izvrševanju svoje ustavne pristojnosti, da občino ustanovi z zakonom, ne sme ustanoviti občine na katerem koli območju (bodisi prevelikem bodisi premajhnem), temveč le na

ustavnega koncepta občine izhaja poleg ozemeljske povezanosti in skupnih potreb in interesov njenih prebivalcev (drugi odstavek 139. člena) tudi njena sposobnost samostojnega opravljanja lokalnih zadev (prvi odstavek 140. člena) in finančna samozadostnost (142. člen), pri čemer je US v odločbi št. U-I-85/94 z dne 20.5.1994 (Ur. list RS, št. 29/94 in OdlUS III, 57) znova poudarilo prav "*ozemeljsko povezanost*" kot bistveni element ustavne zasnove občine, ki ga mora DZ spoštovati pri ustanavljanju občin.

⁷ ZLS je temeljni predpis, s katerim je na podlagi Ustave in MELLIS urejen sistem lokalne samouprave v Republiki Sloveniji oziroma načela za organizacijo in delovanje samoupravnih lokalnih skupnosti. Ur. list RS, št. 94/07–UPB2, 27/08, 76/08, 100/08, 79/09, 14/10, 51/10, 84/10.

⁸ Ur. list RS št. 108/06–UPB1, 99/10, 9/11.

⁹ Glej odločbo US št. U-I-85/94 z dne 20.5.1994 (Ur. list RS, št. 29/94 in OdlUS III, 57) in odločbo US št. U-I-144/94 z dne 15.7.1994 (Ur. list RS, št. 45/94 in OdlUS III, 95).

tistem območju, ki izpolnjuje ustavne in zakonske kriterije za ustanovitev občine. Omenjeni zakonski kriteriji o teritorialnem obsegu občin so vsebina 13. in 13.a člena ZLS.

V 7. členu ZLS določa, da so občine osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja, v 8. členu pa, da se financirajo iz lastnih virov, pri čemer občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, potrebna dodatna sredstva zagotovi država skozi finančno izravnavo¹⁰. US je v odločbi št. U-I-43/99 z dne 10.06.1999 (Ur. list RS, št. 59/99 in OdlUS VIII, 146) sprejelo zelo jasno stališče o finančni samostojnosti občin, ki se glasi: *»Iz ustavne zasnove občine izhaja tudi, da naj bo občina sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev (prvi odstavek 140. člena Ustave). Za navedeno sposobnost samostojnega opravljanja lokalnih zadev pa je neizogibna gospodarska neodvisnost in finančna avtonomnost občine. Le tako lahko občina prosto odloča o zadevah iz lastne pristojnosti in tudi dejansko funkcionira. Finančna avtonomnost se torej izkaže kot predpogoj za avtonomijo na političnem in upravnem področju oziroma za to, da lahko sploh govorimo o lokalni samoupravi.«*

Občina ima svoje ime in sedež, ki ga določi ZUODNO (9. člen ZLS).

4.2 USTANOVITEV OBČINE

Ustanovitev občine je bistveni pogoj za dejansko izvrševanje lokalne samouprave, pri čemer iz ustavnih določb 138. in 139. člena Ustave in dosedanjih odločb US, ki so te ustavne določbe vsebinsko opredeljevale, izhaja, da prebivalcem Slovenije zagotavljata pravico do uresničevanja lokalne samouprave v občini, ki je ustanovljena v skladu s pogoji in po postopku, ki jih določa Ustava in zakon¹¹.

Po dosedanji ureditvi so bili pogoji za ustanovitev občine določeni v 13. in 13.a členu ZLS. Z Zakonom¹² o spremembah in dopolnitvah ZLS (v nadaljevanju: ZLS-R) iz julija 2010, s katerim je bila ureditev ustanavljanja občin spremenjena v ureditev možnega spreminjanja njihovih območij, so bili črtani vsi pogoji za ustanovitev nove občine iz drugega odstavka 13. člena, odpravljena pa je bila tudi možnost izjemne ustanovitve občine, ki šteje manj kot 5000 prebivalcev iz tretjega odstavka 13.a člena zakona.

V skladu z veljavno ureditvijo mora predlagano območje za novo občino šteti najmanj 5000 prebivalcev, to pa je poleg ustavnih pogojev iz 139. člena Ustave o teritorialni

¹⁰ Specialni predpis, ki ureja sistem financiranja občin v Republiki Sloveniji je Zakon o financiranju občin (ZFO-UPB1), Ur. list RS, št. 32/06, 123/06, 57/08, 36/11.

¹¹ Tako v sklepu US št. U-I-254/06 z dne 10.4.2008, 5. točka obrazložitve. Navedeno stališče je ponovilo tudi v odločbi US št. U-I-137/10-47 z dne 26.11.2010, 21. točka obrazložitve (Ur. list RS, št. 99/10).

¹² Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS, Ur. list RS, št. 51/10.

povezanosti ter o skupnih potrebah in interesih prebivalcev na zadevnem območju edini formalno pravni pogoj za ustanovitev občine (Vlada RS, 2011).

Postopek za ustanovitev občine Ankaran je v celoti potekal po ureditvi, ki je veljala do omenjene novele ZLS-R, saj se te spremembe po prehodni določbi 8. člena zakona niso uporabljale za predlagano občino Ankaran, zaradi česar v nadaljevanju navajam dosedanje ureditev pogojev in postopka za ustanovitev občine ter ustavnosodno presojo tega vprašanja.

Prvi odstavek 13. člena ZLS je kot temeljno merilo za ustanovitev občine določal njeno sposobnost zadovoljevanja potreb in interesov svojih prebivalcev in izpolnjevanja drugih nalog v skladu z zakonom. Drugi odstavek 13. člena je taksativno našteval pogoje, ki so morali biti izpolnjeni, da se je štelo, da je občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge zakonske naloge. Ti pogoji so bili:

- popolna osnovna šola;
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja);
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo);
- poštne storitve;
- knjižnica (splošna ali šolska);
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

Glede vsebinskih pogojev iz 13. člena ZLS se je večkrat izreklo US.

- v odločbi št. U-I-119/98 z dne 17.4.1998 (Ur. list RS, št. 35/98 in OdlUS VII, 77) je US zavzelo stališče, da je potrebno te pogoje razumeti tudi v programskem pomenu in ne zgolj v pomenu absolutnega institucionalnega pogoja, kar je pomenilo, da ni bilo nujno, da morajo na območju, kjer naj bi se ustanovila občina, že delovati vse v tej določbi navedene institucije, pač pa je pomembno, da je mogoče na območju ugotoviti obstoj individualnih in kolektivnih potreb, katerih zadovoljevanju so te namenjene;
- v odločbi št. U-I-2/06 z dne 16.2.2006 (Ur. list RS, št. 21/06 in OdlUS XV, 16) je US sprejelo stališče, da navedenih pogojev ni mogoče razlagati izolirano, temveč je treba upoštevati tudi predpise, ki urejajo pogoje in način zagotavljanja oziroma opravljanja posameznih dejavnosti, ki pomenijo tudi zadovoljevanje skupnih potreb in interesov v občini (predvsem gre za predpise, ki urejajo zdravstveno dejavnost, komunalno opremljenost, vzgojo in izobraževanje, knjižničarstvo). Po mnenju US bi dobesedna in ozka razlaga pogojev iz drugega odstavka 13. člena ZLS dejansko preprečila ustanovitev občin, ki ne izpolnjujejo posameznih kriterijev iz tega člena, čeprav na njihovo izpolnitev niti nimajo vpliva, ker določenih storitev, ki jih našteva drugi odstavek 13. člena, sploh ni v pristojnosti občine, temveč gre za povsem tržne dejavnosti, na opravljanje oziroma zagotavljanje, katerih lahko občina vpliva le posredno. Zato je treba upoštevati, da so posamezni pogoji iz drugega odstavka 13. člena ZLS lahko relativne narave;

- opredelitev teh pogojev kot relativnih je v skladu z odločbo US št. U-I-103/02 z dne 18.4.2002 (Ur. list RS, št. 39/02 in OdlUS XI, 64) pomenilo tudi, da občina izpolnjuje zakonske pogoje, če je bila samostojno ali v sodelovanju z drugimi občinami sposobna zagotavljati uresničevanje skupnih potreb in interesov.

ZLS je v 13.a členu določal, da mora imeti občina najmanj 5000 prebivalcev, zaradi obmejnih, geografskih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov pa izjemoma tudi manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev.

Tudi glede prebivalstvenega pogoja iz 13.a člena ZLS se je izreklo US.

- v odločbi št. U-I-119/98 z dne 17.4.1998 (Ur. list RS, št. 35/98 in OdlUS VII, 77) je US sprejelo stališče, da zahtevano število 5000 občanov nima absolutne, ampak le relativno veljavo. To pomeni, da kriterija števila prebivalcev ni bilo potrebno upoštevati togo, ampak v sorazmerju z razlogi, ki opravičujejo ustanovitev občin z manj kot 5.000 prebivalci.

Četrty odstavky 13.a člena ZLS je določal, da se vsi navedeni kriteriji iz 13. in 13.a člena upoštevajo kot celota. Tudi US je v svoji odločbi št. 119/98 z dne 17.4.1998 (Ur. list RS, št. 35/98 in OdlUS VII, 77) poudarilo, da je pri ustanovitvi občine treba upoštevati celoto vseh, z zakonom urejenih meril, tako absolutnih kot relativnih, v njihovi vzajemni povezanosti.

Ustanovitev občine po ustavno in zakonsko določenem postopku je torej bistveni pogoj za uresničevanje ustavne pravice do lokalne samouprave¹³. Po dosedanji ureditvi je bil postopek za ustanovitev občine urejen v 14. do 15 členu ZLS. Z novelo ZLS-R je bil odpravljen predhodni postopek (natančneje postopek s predlogi) in pravno varstvo predlagatelja iz 14. in 14.a člena ZLS. Postopek z referendumom, ki ga določa že 139. člen Ustave, se v skladu z novelo zakona opravi v zakonodajnem postopku. Prav tako je bil v celoti črtan 15. člen ZLS, ki je urejal oblike spreminjanja območij občin, povezanih z izpolnjevanjem pogojev posameznih območij, in skladno s tem določanje referendumskih območij za ugotavljanje volje prebivalcev.

Po veljavni ureditvi se območje občine lahko spremeni z zakonom po predhodno opravljenem referendumu, tako kot je to veljalo po prej veljavni ureditvi. Razlika je v tem, da zakonodajni postopek ni nič drugačen od običajnega, določenega s poslovníkom DZ. Poslovník vsebuje tudi določbe, ki zagotavljajo pridobitev mnjenja občinskega oziroma občinskih svetov v zakonodajnem postopku, kot tudi Vlade, če ni predlagateljica zakona. Referendum je obvezen posvetovalni referendum, ki se opravi v skladu z določbami Zakona¹⁴ o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju: ZRLI), kot to določa veljavni

¹³ Tako v sklepu US št. U-I-254/06 z dne 10.4.2008, 5. točka obrazložitve.

¹⁴ Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), Ur. l. RS, št. 26/07-UPB2, 22/09, 34/11.

14.b člen ZLS. Ta zakon je podvržen običajni ustavnosodni presoji, kot to velja za vsak drug zakon, ki ga sprejme DZ (Vlada RS, 2010a, str. 5).

Po dosedanji ureditvi je bil postopek za ustanovitev nove občine razdeljen na dva dela (dve fazi); predhodni postopek, v katerem je DZ ugotavljal, ali predlog izpolnjuje ustavne in zakonske pogoje za ustanovitev občine, in je vključeval referendum za ugotovitev volje prebivalcev, ter zakonodajni postopek za sprejetje zakona, s katerim se ustanovi nova občina in določi njeno območje.

Prvi del postopka za ustanovitev in določitev območja občine (v nadaljevanju: predhodni postopek) je DZ začel na predlog z Ustavo določenih predlagateljev zakona (Vlada, poslanec, 5000 volivcev) ali občinskega sveta (prvi odstavek 14. člena ZLS). Predlog je moral vsebovati razloge, ki utemeljujejo ustanovitev nove občine, in podatke, iz katerih je razvidno, da območje, na katerem naj bi se ustanovila nova občina, izpolnjuje pogoje za občino, ter podatke, iz katerih je razvidno, da občina, katere območje se spreminja, še vedno izpolnjuje pogoje za občino (tretji odstavek 14. člena ZLS). V primeru, da predloga za ustanovitev nove občine ni vložil občinski svet, mu je DZ poslal obravnavani predlog v mnenje (četrti odstavek 14. člena ZLS).

DZ je v skladu s prvim odstavkom 14.a člena ZLS obravnaval predloge skupaj z obveznim mnenjem in predlogom Vlade ter mnenjem občinskega sveta prizadete občine, ko ta ni bila predlagatelj, in če je ocenil, da so v posameznem primeru izpolnjeni z Ustavo in ZLS določeni pogoji za ustanovitev občine, sprejel odlok, s katerim je razpisal referendum za ugotovitev volje prebivalcev do ustanovitve nove občine, v nasprotnem primeru pa je sprejel sklep, s katerim je ugotovil, da ti pogoji niso izpolnjeni, zoper katerega je bilo zagotovljeno sodno varstvo pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije zaradi morebitnega arbitrarnega ravnanja DZ (drugi in tretji odstavek 14.a člena ZLS).

Postopek izvedbe referendumu o ustanovitvi občine je urejal 14.b člen ZLS, ki je ostal v veljavi in 15. člen. Tretji odstavek 14.b člena ZLS je določal, da se referendum opravi v skladu z določbami ZRLI. V povezavi s 14.b členom je 15. člen ZLS podrobneje urejal oblike spreminjanja območij občin, povezanih z izpolnjevanjem pogojev posameznih območij, in skladno s tem določanje referendumskih območij za ugotavljanje volje prebivalcev.

V skladu s tretjim odstavkom 12. člena ZLS se je drugi del postopka za ustanovitev občine, to je začetek postopka za sprejetje zakona, s katerim se ustanovi občina in določi njeno območje (v nadaljevanju: zakonodajni postopek), lahko začel po uspešno opravljenem referendumu. Zakonodajni postopek je bil časovno determiniran z rokom, ki ga je določal drugi odstavek 14. člena ZLS. Ta je določal, da mora DZ postopek za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine končati najkasneje tri mesece pred rokom, kateri je z zakonom, ki ureja lokalne volitve, določen kot prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete.

5 ZAKON O USTANOVITVI OBČIN TER O DOLOČITVI NJIHOVIH OBMOČIJ

5.1 DOSEDANJE IZKUŠNJE PRI USTANAVLJANJU OBČIN

V skladu z demokratičnimi spremembami je Ustava iz leta 1991 na novo¹⁵ uvedla lokalno samoupravo in jo opredelila kot eno svojih temeljnih demokratičnih načel in pri tem v poglavju o lokalni samoupravi predvidela pravo klasično¹⁶ občino.

Za preoblikovanje dotedanje mreže občin (62 komun) in ustanovitev novih občin je bil konec leta 1993 sprejet ZLS¹⁷, ki je določal pogoje za ustanovitev slednjih. Novi, 13. člen, je kot merilo za oblikovanje občin določal 11 pogojev, za oblikovanje občine pa je zadostovalo izpolnjevanje večine teh. Število prebivalcev, ki ga je moralo imeti območje za nastanek občine, pa ni bilo določeno. Zakon je 14. členu določal, da je izid referendumu za DZ zavezujoč (po Virantu, 2002, str. 166).

Za postopek ustanovitve občin v letu 1994 je bil sprejet Zakon¹⁸ o referendumu za ustanovitev občin (v nadaljevanju: ZRefUO), ki je urejal postopek določitve referendumskih območij za izvedbo referendumu in tudi postopek za izvedbo referendumu. Ta zakon je po vzpostavitvi prve mreže občin v letu 1994 prenehal veljati (Čokert, 2005, str. 209).

Na podlagi ZRefUO je Vlada pripravila dva osnovna strokovna predloga¹⁹, od katerih je eden predvideval 163 občin (kriterij najmanj 5.000 prebivalcev v občini), drugi pa 249 občin (kriterij najmanj 3.000 prebivalcev v občini), ki sta bila obravnavana na zborih občanov. Le-ti so pokazali, da se ljudje zavzemajo za še manjše občine, saj je DZ, na podlagi njihove, na zborih izražene volje, določil 340 referendumskih območij, na katerih so maja 1994 potekali referendumu za ustanovitev novih občin. Na referendumu so se ljudje samo na 111 referendumskih območjih odločili za ustanovitev občine, na ostalih območjih pa so ljudje nove občine odklonili. Ker na podlagi takšnih referendumskih odločitev ni bilo mogoče določiti prve mreže občin v skladu z referendumsko izraženo voljo ljudi, je v dogajanje odločilno poseglo US z odločbo št. U-I-144/94 z dne 15.7.1994 (Ur. list RS, št. 45/94 in OdlUS III, 95), s katero je razveljavilo določbe o pogojih za

¹⁵ Z ustavnimi določili o lokalni samoupravi in sprejeto zakonodajo s tega področja so bili podani normativni pogoji za preoblikovanje dotedanjšega komunalnega sistema v sistem »klasične lokalne samouprave« evropskega tipa. Katarina ŽAGAR, Organizacija in funkcija lokalne samouprave, 2009, str. 4.

¹⁶ Gre za občino kot osnovno enoto lokalne samouprave, v kateri ljudje rešujejo javne zadeve lokalnega značaja, ki so izraz njihovih najbolj neposrednih skupnih interesov v naselju ali naseljih, v katerih živijo. Stane VLAJ, Lokalna samouprava (teorija in praksa), 2004, str. 47.

¹⁷ Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Ur. list RS, št.72/93.

¹⁸ Zakon o referendumu za ustanovitev občin, Ur. list RS, št. 75/94.

¹⁹ Glej poročevalec DZ, posebna številka, z dne 21.2.1994.

ustanovitev občin, ker so bili preohlapni, in tudi določbo ZLS, ki je vezala DZ k upoštevanju referendumskega izida²⁰. Na podlagi navedene odločbe US je DZ z novelo ZLS²¹ zaostрил pogoje za ustanovitev občine, tako da je v novem 13. členu določil, da mora biti občina sposobna na svojem območju uresničevati interese svojih prebivalcev. V drugem odstavku je ta pogoj tudi konkretiziral s seznamom osmih nalog, ki jih je morala občina zagotavljati, da se je štelo, da je sposobna zadovoljevati interese iz prejšnjega odstavka. Z novim 13.a členom pa je bil določen pogoj 5000 prebivalcev, ki jih je moralo šteti območje, da postane občina, pri čemer je dopuščal tudi izjeme, v kolikor so bili podani izjemni razlogi, ki so to odstopanje opravičevali. Na podlagi novih zakonskih pogojev in na podlagi »propadlega« referendumu je DZ oktobra 1994 sprejel ZUODNO²², s katerim je ustanovil prvo mrežo 147 občin, od teh 11 mestnih, ki so začele delovati s 1.1.1995 (po Virantu, 2002, str. 166-168).

Zaradi postopkov v DZ pri oblikovanju prve mreže občin (glasovanje za ustanovitev občin, ki ne izpolnjujejo zakonskih kriterijev, neupoštevanja stališča ministra oz. vlade) je bil namesto ZRefUO v letu 1996 sprejet Zakon²³ o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (v nadaljevanju: ZPUODO), ki je urejal celoten postopek za ustanovitev občin, in naj bi ob strogem upoštevanju pogojev iz 13. in 13.a člena ZLS preprečil ponovitev situacije iz prvega postopka v letu 1994. Ta zakon je nastal tudi kot posledica odločbe US št U-I-183/94 (Ur. list RS, št. 73/1994 in OdlUS, III, 122), s katero je US odločilo o eni zahtevi občinske skupščine in številnih pobudah krajevnih skupnosti za presojo ustavnosti sprejetega ZUODNO. US je z navedeno odločbo ugotovilo, da sta 2. in 3. člen napadenega zakona v celoti v neskladju z Ustavo, ker ustanavljata mrežo občin, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih kriterijev. Vendar novih občin ni odpravilo, temveč DZ naložilo, da ugotovljeno protiustavnost odpravi najkasneje šest mesecev pred naslednjimi lokalnimi volitvami v letu 1998. Za takšen rok se je US odločilo tudi zaradi upoštevanja zapletenosti in težavnosti usklajevanja območij občin in mestnih občin z Ustavo (po Čokertu, 2005, str. 211).

Drugi postopek za ustanovitev novih občin (prvi po ZPUODO) je potekal konec leta 1997 in v začetku leta 1998. Upravičeni predlagatelji so vložili 58 predlogov za ustanovitev novih občin, od katerih jih je Vlada, ob upoštevanju pogojev iz 13. in 13.a člena ZLS, podprla oziroma predlagala le 20. DZ je pri določitvi referendumskih območij šel mimo predloga Vlade in sam oblikoval še 16 novih območij ter jih vključil v Odlok. US je prejelo vrsto pobud za oceno njegove ustavnosti in zakonitosti, večinoma od krajevnih skupnosti,

²⁰ S to odločbo je US razveljavilo prvi odstavek 14. člena ZLS (Ur. list RS, št. 72/93), po katerem je bil DZ obvezan ustanoviti in določiti območje občine 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 občine, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih pogojev za ustanovitev, in ki tudi niso v skladu z evropsko zasnovanim konceptom lokalne samouprave.

²¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS, Ur. list RS, št. 57/94.

²² Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Ur. list RS, št. 60/94 (69/1994 popr.).

²³ Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij, Ur. list RS, št. 44/96.

katerih predlogi so bili v DZ zavrženi. US²⁴ je vsem 18 pobudnikom ugodilo in DZ naložilo, da oblikuje dodatna referendumska območja. Referendum za ustanovitev občine je bil tako izveden na 54 referendumskih območjih. Na nekaterih območjih je bil referendumski rezultat negativen. DZ je na podlagi referendumskih izidov, ustanovil 45 novih občin, od katerih prav nobena ni izpolnjevala kriterija 5000 prebivalcev. V obeh postopkih skupaj je bilo leta 1998 z zakonom ustanovljenih že 192 občin, od teh jih 95 ni izpolnjevalo temeljnega prebivalstvenega kriterija (po Virantu, 2002, str. 171-172).

Postopek za ustanovitev občin v letu 2002 je potekal v luči sodelovanja Vlade²⁵ in večine v DZ in odločenosti, da je v Sloveniji potrebno ustaviti proces drobljenja občin. Vlada je pri oblikovanju mnenj o predlogih za ustanovitev novih občin dosledno in strogo preverjala pogoje iz 13. in 13.a člena ZLS, ter jih obravnavala kot celoto, da bi bilo odločanje o ustanovitvi občin v kar najmanjši meri arbitrarno in preprečen nastanek med seboj funkcionalno neprimerljivih občin. Takšnemu ravnanju je sledil tudi DZ. To je vodilo v ustanovitev ene same občine, in sicer občine Šmartno pri Litiji (po Čokertu, 2005, str. 213).

DZ je ob tem spremenil tudi zakonodajo in z novelo ZLS-M²⁶ postavil strožje pogoje za ustanovitev novih občin, tako da je določil absolutno spodnjo mejo 2000 prebivalcev, s čimer je bistveno omejil možnost izjemnega ustanavljanja občin z manj kot 5000 prebivalci. V zvezi s postopkom ustanovitve nove občine je omejil krog njenih predlagateljev, slednjim pa je zagotovil pravno varstvo v predhodnem postopku, da so lahko zoper sklep, s katerim je DZ ugotovil, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine, sprožili upravni spor. Z omenjeno novelo zakona je med drugim odpravil dotedanji ZPUODO, njegovo vsebino pa prenesel v ZLS-M, tako da je ZLS po novem urejal postopek za ustanovitev novih občin in kriterije ter pogoje za občino (po SVLR, 2010, str. 4).

V skladu z novo ureditvijo sta potekala postopek ustanovitve 17 novih občin v letu 2006 in postopek ustanovitve dveh novih občin v letu 2009, ki sta bili ustanovljeni po posredovanju US (odločba št. U-I-137/10-47 z dne 26.11.2010) v letu 2011, s tem da je občino Ankaran formalnoppravno ustanovilo US s svojo odločbo št. U-I-114/11-12 dne 9.6.2011, kar je pripeljalo do tega, da imamo v Sloveniji 212 občin, od katerih jih 112 ne izpolnjuje temeljnega prebivalstvenega kriterija 5000 prebivalcev²⁷, čeprav je bilo to

²⁴ Odločba US št. U-I-119/98 z dne 17.4.1998, Ur. list RS, št. 35/98 in OdlUS VII, 77.

²⁵ Vlada in DZ sta pri tem sledila priporočilu Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope iz maja 2001, ki je bilo pripravljeno na temelju monitoringa lokalne samouprave v Sloveniji koncem leta 2000 in v začetku leta 2001. V delu priporočila, ki se je nanašal na oblikovanje občin, je kongres poudaril, »da je zaželeno strožje izvajanje slovenskega ZLS, ki določa minimum 5000 prebivalcev za ustanovitev nove občine, in zaradi tega meni, da je bolje nehati ustanavljati nove občine, da se prepreči še večja razdrobljenost, združena z nezadostnim financiranjem.«

²⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS (ZLS-M), Ur. list RS, št. 72/05.

²⁷ Podatki o številu občin po številu prebivalcev so naslednji: 112 občin od skupaj 212 občin ima manj kot 5000 prebivalcev (52,83%), 47 občin ima med 5.000 in 10.000 prebivalcev (22,38%), 50 občin med 10.000 in 50.000 prebivalcev (23,80%), 1 občina ima med 50.000 in 100.000

Število pogojev za ustanavljanje občin od samega začetka teritorialnega dela reforme lokalne samouprave. V obeh postopkih se je izkazalo, da cilji novele ZLS-M iz julija 2005, da se ustavi nadaljnje ustanavljanje novih občin, niso bili uresničljivi, saj se je zaradi veljavne ureditve pogojev in postopka za ustanavljanje občin, drobitev občin nadaljevala, k čemur so v veliki meri pripomogla tudi stališča US, da je treba te pogoje ocenjevati relativno oziroma programsko in izhajajoč iz pravice prebivalcev do lokalne samouprave in njihove pravice do lastne občine²⁸. Izkazalo se je tudi, da nujnosti, da morata biti zagotovljena sposobnost zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti ter izpolnjevanje z zakonom določenih izvršnih nalog občine, poleg DZ in Vlade, niso upoštevali niti predlagatelji, ki so pretežno vlagali predloge za ustanovitev novih občin na pobudo lokalnih iniciativnih skupin, niti upravno sodišče, ki je ob odločanju o tožbenih zahtevkih uporabljalo stališča iz različnih odločb US predvsem z vidika »pravice do lokalne samouprave« in očitka zakonodajalcu, ki naj bi odločal arbitrarno glede na predhodne postopke. Na nastalo situacijo se je ponovno odzval DZ z zadnjo novelo ZLS-R, s katero je ureditev ustanavljanja občin spremenil v ureditev možnega spreminjanja njihovih območij. Tako je iz zakona črtal vse določbe, ki so v skladu s stališči US temeljile na razumevanju pravice do lokalne samouprave kot pravice do lastne občine. To je določbo drugega odstavka 13. člena, ki je določal vsebinske pogoje za ustanovitev občine, postopek s predlogi in pravno varstvo predlagatelja iz 14. in 14.a člena. Poleg tega je odpravil tudi kriterije za izjemno ustanavljanje občin iz tretjega odstavka 13. a člena, ki je brez konkretizacije omogočal arbitrarno odločanje DZ in s tem ustanavljanje med seboj funkcionalno neprimerljivih občin (po Vladi RS, 2010a, str. 3-5).

5.2 SKUPNE ZNAČILNOSTI DOSEDANJIH POSTOPKOV USTANAVLJANJA OBČIN

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: SVLR) je v februarju 2010 izdelala celovito analizo²⁹ »posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji,« iz katere izhajajo naslednje skupne značilnosti dosedanjih postopkov ustanavljanja občin:

prebivalcev (0,48%) in 2 občini več kot 100 000 prebivalcev (0,96%). Glej SVLR, Pregled števila občin po številu prebivalcev, dostopno na: <http://www.gov.si/svrp/2lok/5lok-2.html>.

²⁸ Prof. Šmidovnik je ugotovil, da vsa problematika zakonske ureditve pogojev in postopka za ustanovitev občine izhaja iz zatrjevane ustavne pravice posameznikov do lokalne samouprave, ki jo najširša javnost na podlagi razumevanja stališč US razume kot ustavno pravico do »svoje« občine, o kateri DZ odloča v posebnem postopku pred razpisom referendumu, ob smiselni obravnavi pogojev, s katerimi se ta pravica dokazuje. Več o tem glej Janez Šmidovnik, Pravica do lastne občine? Pravna praksa, št. 6/7, 2003, str. 10-11.

²⁹ Na podlagi te analize je bila 15. junija 2010 sprejeta novela ZLS-R (Ur. list RS, št. 51/10). Več o tem glej predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS (ZLS-R): I. UVOD, 1.1. Ocena stanja, Poročevalec DZ št. 49/XXXVI z dne 20.4.2010.

- velika vloga US, ki je s svojimi odločitvami vzpostavljalo z Ustavo skladno razumevanje načela lokalne samouprave, koncepta občine ter mestne občine, ter z Ustavo skladne uporabe kriterijev in pogojev za ustanovitev občine oziroma mestne občine;
- krog upravičenih predlagateljev in pobudnikov za začetek postopka za ustanovitev občine je bil zelo širok (zbori krajanov, sveti krajevnih skupnosti, občinski sveti, poslanci, Vlada, 5000 volivcev), da bi lahko prebivalci v kar največji meri uresničevali pravico do lokalne samouprave, kar je veljalo zlasti za začetno obdobje razgradnje starih komun in uvajanja novega sistema lokalne samouprave (postopka v letu 1994 in 1998);
- v prvih dveh postopkih (1994 in 1998) je šlo za ustanavljanje prve mreže novih občin oziroma usklajevanje vseh območij občin z ustavno zasnovo občine in zakonskimi merili, medtem ko je šlo v nadaljnjih postopkih za nove, samostojne (posamične) postopke, ki niso v neposredni povezavi s prvima dvema, temveč so pomenili le postopek spreminjanja območij občin³⁰;
- umestitev predhodnega postopka pred razpisom referendumu v pristojnost DZ in upravnosodna ocena zakonitosti postopkovne odločitve DZ ni bila skladna z njegovim ustavnim položajem, zakonodajnim postopkom, načinom dela ter naravo odločanja zakonodajnega organa;
- nejasna vloga Vlade (v primerjavi z njenim ustavnim položajem nosilca izvršilne funkcije oblasti, v skladu s katerim skrbi tudi za izvrševanje celotnega koncepta lokalne samouprave) pri postopkih teritorialne členitve države na občine, v katerih je oziroma ni bila predlagatelj ustanovitve nove občine;
- nejasna so bila razmerja med rednim zakonodajnim postopkom po Poslovniku DZ in posebnim postopkom po zakonu o postopku za ustanovitev občin;
- za zadnja dva postopka v letih 2006 in 2009 je značilno, da sta Vlada in DZ vse vložene predloge, ki so praviloma temeljili na pobudah lokalnih iniciativnih skupin, obravnavala predvsem z vidika pravice do lokalne samouprave kot pravice do »lastne« občine (po SVLR, 2010, str. 3-5).

³⁰ SVLR se je pri tem sklicevala na odločbo US št. U-I-103/02 z dne 18.4.2002, 17. točka obrazložitve (Ur. list RS, št. 39/02 in OdlUS XI, 64).

6 PREDHODNI REFERENDUM O USTANOVITVI OBČINE ANKARAN

6.1 RAZLOGI ZA USTANOVITEV OBČINE ANKARAN

1. Problematika neustavnosti Mestne občine Koper (v nadaljevanju: MOK). US je v sklepu št. U-I-245/06 z dne 29.5.2008, s katerim je zavrnilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 2. točke 3. člena ZUODNO, ki se nanaša na MOK, in ni sledilo predlogu pobudnika po stopnjevanju sankcij zoper DZ zaradi neizvršitve odločbe US št. 301/98 (razveljavitev ustanovitve MOK bi po mnenju US pomenila še večjo pravno vrzel), ponovno v celoti ugotovilo neustavnost MOK in neizvršitev navedene ustavne odločbe iz leta 1998. Po stališču US, ki izhaja iz 17 točke obrazložitve tega sklepa, pomeni nespoštovanje odločbe US glede neustavnosti MOK kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), ker naj občani MOK ne bi mogli uživati enakih pravic pri uresničevanju občinske lokalne samouprave iz 138. člena Ustave, zato je US znova zahtevalo, da DZ ugotovljeno neustavnost MOK čim prej odpravi.
2. Ponovni poskus občinskega sveta MOK³¹, da kljub odločbi US št. U-I-66/06³² z dne 6.3.2008 (Ur. list RS, št. 36/2006 in OdlUS XVII, 8), spremeni meje območij naselij in del območja naselja Ankaran, ki v naravi predstavlja del pristaniške-obrtno-industrijske cone na t.i. ankaranski bonifiki, priključi mestu Koper, kar bi pripeljalo do prepolovitve Krajevne skupnosti Ankaran (v nadaljevanju: KS Ankaran).
3. Zapostavljanje razvoja naselja Ankaran s strani MOK. Naselje Ankaran se je v zadnjih desetletjih gospodarsko in socialno hitro razvijalo, čemur pa ni sledil razvoj infrastrukture, ki je v tem obdobju celo stagnirala, saj MOK v razvoj Ankarana ni veliko vlagala (po grobih ocenah naj bi MOK v Ankaran vlagala le tretjino denarja, ki se v mestni proračun steče iz dejavnosti dohodnine prebivalcev Ankarana) (Juri, 2009), tako da naselje Ankaran, kot največje naselje v MOK (razen Kopra samega), s 3.108 prebivalcev, še vedno nima svojega pokopališča, kulturnega doma ali drugega prostora za javne prireditve, tržnice, športno rekreacijskega centra, igrišč za otroke, ulične razsvetljave v vseh delih naselja, urejenega mandrača, neprofitnih stanovanj za

³¹ Glej 15. sejo občinskega sveta MOK z dne 24.7.2008, 12. točka dnevnega reda: Predlog sklepa o začetku postopka za spremembo območij naselij Koper-Capodistria, Bertoki-Bertocchi, Spodnje Škofije in Ankaran-Ancarano.

³² S to odločbo je US presojalo pobudo Oliverja Morgana iz Ankarana za presojo ustavnosti in zakonitosti Odloka o spremembi in določitvi novih območij naselij Koper-Capodistria, Bertoki-Bertocchi in Ankaran-Ancarano (Ur. list RS, št. 113/05), s katerim je MOK del območja naselja Ankaran priključila mestu Koper, in odločilo, da se izpodbijani Odlok razveljavi, ker prebivalci prizadetih območij dejansko niso imeli možnosti, da se o predlaganih spremembah na ustrezen način seznanijo in nanje podajo svoje mnenje, zaradi česar je bila KS Ankaran vrnjena polovica območja krajevne skupnosti, ki pokriva celotni severni del kopskega pristanišča.

potrebe mladih družin, sprehajalnih poti ob morju, dostojnega krajevnega kopališča, rekonstruirane Jadranske ceste (R2 406) itd.

4. Nepremišljena prostorska in okoljska politika, ki jo na območju naselja Ankaran vodi tako:

- MOK s sprejemanjem občinskih prostorskih aktov³³, ki omogočajo prodajo najboljših ankaranskih zemljišč in njihovo pozidavo s stanovanjsko-apartmajskimi naselji, kar ima za posledico trajno in dokončno uničenje naravnih danosti Ankarana, Valdoltre, Debelega rtiča in Lazareta.
- Država z načrtom državnega prostorskega načrta za pristanišče za mednarodni promet v Kopru (v nadaljevanju: DPN), ki predvideva več kilometrov dolg tretji pomol (ki bi segal do središča Ankarana), občutno podaljšanje prvega in drugega pomola, vključuje pa tudi tehnične rešitve za postavitev plinskega terminala, v zaledju ankaranske bonifike pa celo izgradnjo plinske elektrarne, kar bi imelo za posledico trajnostno nepopravljive posege v prostor in ekosistem severovzhodnega dela slovenske obale.

5. Neustrezen odnos države in MOK do KS Ankaran ter neupoštevanje interesov in potreb njenih prebivalcev.

- Država kot regulator in lastnik gospodarske družbe Luka Koper d.d. (z velikim vplivom na okolje) je v zadnjih tridesetih letih sistematično ignorirala zahteve lokalnega prebivalstva po skladnejšem razvoju, ki bi upošteval njihove interese po zdravem življenjskem okolju. Država od leta 2006, ko se je začel postopek sprejemanja DPN, ki je temeljni prostorski dokument, ki naj bi omogočil razvoj kopskega pristanišča in okrepil njegovo konkurenčnost, ni upoštevala nobene od 54 pisnih pripomb, ki jih je zainteresirana javnost podala uradno v postopkih javne obravnave, ter ga pripravila brez vednosti KS Ankaran ter Civilne iniciative iz Ankarana, ki je zbrala več kot 4.500 podpisov nasprotovanja gradnji III. pomola Luke Koper (Pucer in Strmčnik, 2012).
- Tudi MOK je bila v zadnjih desetletjih pri prostorskem in razvojnem načrtovanju gluha na pobude, predloge in pripombe, s katerimi je KS Ankaran kot zastopnica

³³ Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu "Turistično apartmajsko naselje Oltra" (Ur. list RS, št. 71/08), Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje opremljanja "OPPN Turistično apartmajsko naselje Oltra" v Kopru (Ur. list RS, št. 80/08), Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana MOK, obalno območje Ankarana-Ancarano, v letu 2004 (Ur. list RS, št. 96/04), Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu "Apartmajsko naselje Ankaran hrib" (Ur. list RS, št. 71/08), Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje opremljanja "Turistično apartmajsko naselje Ankaran Hrib" v Kopru (Ur. list RS, št. 71/08), Odlok o zazidalnem načrtu Ankaran (Ur. objave, št. 5/95).

interesov prebivalcev Ankarana, sodelovala v postopkih sprejemanja odločitev, ki so se nanašali na pravice, interese in prostor naselja Ankaran ter njegovih prebivalcev, kar je pogostokrat pripeljalo do zaostrovanja odnosov in porasta civilno-družbenih gibanj³⁴, preko katerih so prebivalci Ankarana skušali uresničevati ustavno pravico do soodločanja pri prostorskih in razvojnih odločitvah.

Ker je v letu 2006 novo konstituirani občinski svet MOK³⁵ v svojem mandatu pospešeno sprejemal prostorske akte za območje Ankarana mimo in v nasprotju z voljo prizadetih prebivalcev Ankarana, se je skupina njih, povezana v civilno-družbeno gibanje *Pobuda za ustanovitev občine Ankaran* (v nadaljevanju: *Pobuda*), odločila za ustanovitev samostojne občine Ankaran, ker so v njej videli edino legalno in legitimno možnost za učinkovito zaščito Ankaranskega (Miljskega) polotoka in svoje ustavne pravice do soodločanja pri prostorskih in razvojnih odločitvah v svojem življenjskem prostoru, ki jim je bila do zdaj s strani MOK kraten, s čimer je bila okrnjena tudi njihova ustavna pravica do sodelovanja pri upravljanju lokalnih javnih zadev.

S konstituiranjem lastne občine, ki kot temeljna samoupravna lokalna skupnost ima funkcijo odločanja o skupnih lokalnih zadevah, medtem ko je krajevna skupnost pri tem omejena le na podajanje nezavezujočih mnenj, bi lahko prebivalci Ankarana samostojno odločali o prostorskih in razvojnih vprašanjih svojega kraja, in s tem neposredno uresničevali svojo ustavno pravico do sodelovanja pri upravljanju lokalnih javnih zadev, ki jim je bila znotraj neustavne MOK kraten.

Odločitev za ustanovitev samostojne občine Ankaran in s tem možnosti organiziranja in izvajanja drugačne lokalne samouprave in prostorske politike so somišljeniki, zbrani v *Pobudi*, sprejeli na podlagi:

³⁴ V zadnjih desetletjih je bil položaj v Ankaranu vedno takšen, da so morali Ankaranci vse načrtovane posege, ki bi trajno in dokončno uničili njihov življenjski prostor in naravne danosti Ankaranskega polotoka, preprečevati skozi številna civilno družbena gibanja, kot so *Društvo za zaščito in razvoj Debelega rtiča*: Plinski terminal LPG Debeli rtič-1992, *JO-JO Klub Ankaran*: Ureditveni načrt in pozidava Debelega rtiča - 1998, *Civilna iniciativa proti izgradnji III. pomola Luke Koper*: DPN-2004, *Civilna iniciativa za preprečitev preploavitve KS Ankaran s strani MOK*: Odlok o spremembi in določitvi novih območij naselij Koper-Capodistria, Bertoki-Bertocchi in Ankaran-Ancarano-2008, in bili pri tem uspešni. Več o tem glej Svobodna Amfora, 2009, št. 3, str. 4.

³⁵ V letu 2006 so bile v MOK izvedene redne volitve župana in članov občinskega sveta MOK. Na volitvah župana je zmagal Boris Popovič (Koper je naš), ki je dobil 17340 (70,27%) od 24.257 veljavno oddanih glasov, na volitvah članov občinskega sveta pa je slavila njegova stranka Koper je naš (KJN), ki je dobila 12432 (51,25%) od 24.257 veljavno oddanih glasov. Absolutna zmagovalka teh volitev je bila stranka Koper je naš, ki je dobila župana MOK, ki je že drugič zapored postal njen predsednik, in 20 mestnih svetnikov v 33- članskem mestnem svetu, kar ji je omogočalo, da v mandatnem obdobju 2006-2010 tako rekoč samostojno, brez sklepanja formalnih ali neformalnih koalicijskih zavezništav, vodi lokalno (tudi prostorsko) politiko v občini.

- soglasnih sklepov zbora krajanov Ankarana (Debeli rtič, 16.5.2008) in Sveta KS Ankaran (20 seja z dne 24.7.2008) o nasprotovanju pospešeni prodaji zemljišč in načrtovani intenzivni stanovanjski in apartmajski pozidavi v Ankaranu ter nameravani spremembi meja območja naselja Ankaran in priključitvi ankaranske bonifike mestu Koper;
- sklepa US št. U-I-245/06 z dne 29.5.2008, v katerem je US ponovilo svoje negativno stališče glede ustavnosti MOK (Strmčnik, 2009, str. 9).

Pobuda je začela postopek za ustanovitev samostojne občine Ankaran že julija 2008, ko je poslanec Anton Kokalj (NSI) v DZ vložil predlog za ustanovitev občine Ankaran, kot edino možno rešitev ob ponovni nameri občinskega sveta MOK, da spremeni meje območja naselja Ankaran, s čimer so pobudniki uspeli, na podlagi določil Zakona³⁶ o določanju območij ter imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (ZDOIONUS, Ur. list RS, št. 25/08), načrtovano delitev naselja Ankaran učinkovito preprečiti in ohraniti KS Ankaran v obstoječih mejah. Postopek je bil 15. oktobra 2008 s prenehanjem mandatne dobe četrtega sklica DZ končan³⁷.

6.2 PREDLOG ZA USTANOVITEV IN DOLOČITEV OBMOČJA OBČINE ANKARAN

Pobuda je s prizadevanji za ustanovitev samostojne občine Ankaran nadaljevala tudi v novem sklicu DZ in s pomočjo poslanca Franca Jurija (Zares) (v nadaljevanju: predlagatelj) dne 4. februarja 2009 v DZ ponovno vložila Predlog za začetek postopka za ustanovitev občine Ankaran ter za določitev njenega območja (v nadaljevanju: predlog za ustanovitev občine Ankaran). Vloženi predlog je podkrepila z Zahtevo³⁸ za razpis referendumu za ustanovitev samostojne občine Ankaran, pod katero se je podpisalo 650 volilnih upravičencev s stalnim prebivališčem na območju KS Ankaran, in na ta način neposredno izrazila svoj primarni interes, da se razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev Ankarana o bodoči organizacijski obliki lokalne samouprave v naselju Ankaran, ter hkrati utrdila legitimnost³⁹ postopka za ustanovitev nove občine Ankaran.

³⁶ Na podlagi prvega odstavka 5. člena tega zakona, ki izrecno določa, da »če se začne postopek za spremembo območja občine ali ustanovitev nove občine, se od dneva vložitve predloga za spremembo območja občine ne smejo spreminjati območja in imena naselij v občini oziroma občinah, ki se spreminjajo,« so uspeli pobudniki z vložitvijo Predloga za ustanovitev in določitev območja občine Ankaran v DZ učinkovito preprečiti načrtovano prepolovitev KS Ankaran.

³⁷ Glej 154. člen Poslovnika DZ, Ur. list RS, št. 35/2002.

³⁸ Zahtevo za razpis referendumu je *Pobuda* vložila v skladu 79. členom Statuta MOK in 41. členom Statuta KS Ankaran, ki določa: » Svet KS lahko razpiše referendum na lastno pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj 10% volivcev v Krajevni skupnosti.« Pobudniki so z zbranimi podpisi več kot 30% volivcev z območja KS Ankaran presegli predpisan prag za vložitev zahteve za razpis krajevnega referendumu.

³⁹ Zbranih 650 podpisov je pomenilo, da za projektom ustanovitve občine Ankaran ne stoji en poslanec ali politična stranka, prav tako ne posameznik ali peščica ljudi, zbranih v *Pobudi*, temveč veliko število krajanov, ki se na legitimen in legalen način z ustanovitvijo lastne občine skušajo

Predlagatelj je na podlagi tretjega odstavka 15 člena ZLS⁴⁰ predlagal, da se za območje KS Ankaran, ki obsega le naselje Ankaran, izvede referendum za ustanovitev nove občine tako, da se to območje izloči iz MOK in se ustanovi kot nova občina.

Predlagatelj je v skladu s tretjim odstavkom 14. člena ZLS v utemeljitvi predloga za ustanovitev občine Ankaran navedel:

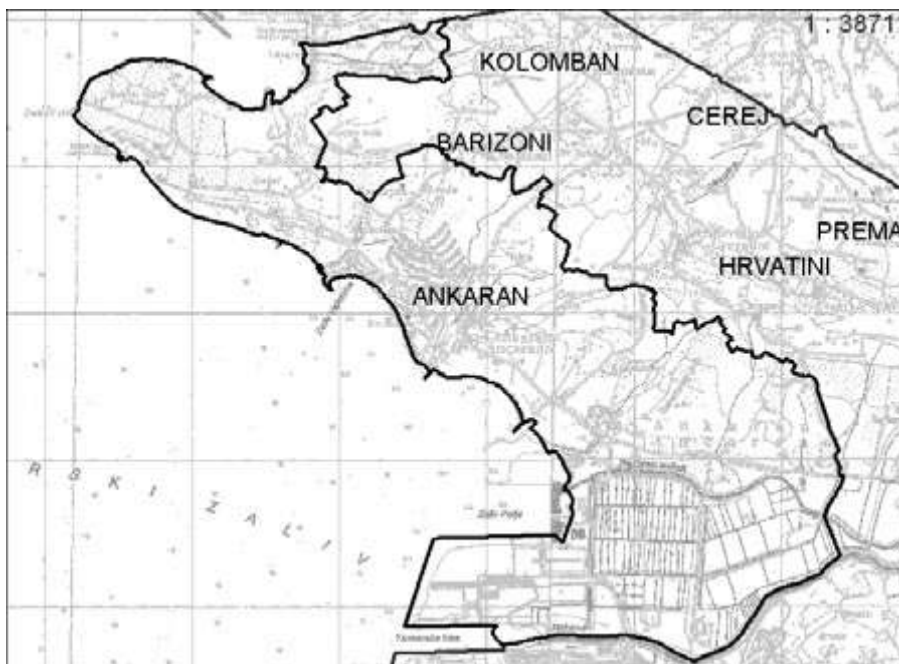
1. Razloge za ustanovitev občine Ankaran, ki so na eni strani povezani s prizadevanji prebivalcev Ankarana za zaščito njihovega življenjskega prostora in naravnih danosti Ankaranskega (Miljskega) polotoka, po drugi strani pa s prizadevanji za uspešno uresničevanje pravice do lokalne samouprave in pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev v okviru nove občine, ki bo temeljila na trajnostnem razvoju, ekološki osveščenosti, medgeneracijskem sožitju, vzajemnosti in solidarnosti. Podrobneje so razlogi za preoblikovanje KS Ankaran v občino predstavljeni v podpoglavju Vzroki za ustanovitev občine Ankaran; vizija prihodnjega razvoja nove občine Ankaran pa v podpoglavju Referendum za ustanovitev občine Ankaran.
2. Da predstavlja predlagano območje nove občine ozemeljsko zaokroženo celoto, povezano s skupnimi potrebami in interesi prebivalstva tega območja, ki se že sedaj uresničujejo v okviru KS Ankaran. Predlagatelj je pri opredelitvi območja nove občine navedel njene osnovne podatke, prikazane v prilogi pod naslovom Podatki o novi občini (priloga 1).
3. Da bo nova občina sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev ter izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom, saj bo v celoti izpolnjevala v 13. in 13.a členu ZLS navedene pogoje. Pri tem je predlagatelj utemeljil:
 - izpolnjevanje vsebinskih pogojev po 13. členu, tako da je navedel vse izvajalce, ki na predlaganem območju zagotavljajo oziroma opravljajo posamezne dejavnosti, ki pomenijo tudi zadovoljevanje skupnih potreb in interesov v občini. Celoten seznam izvajalcev teh dejavnosti je prikazan v prilogi pod naslovom Izpolnjevanje pogojev za ustanovitev občine (priloga 2);
 - izpolnjevanje prebivalstvenega kriterija po 13.a členu, tako da je izkazal in obrazložil izjemnost posameznih razlogov in okoliščin po tretjem odstavku 13.a člena. Ta je določal, da se zaradi obmejnih, zgodovinskih, geografskih,

upreti odločitvam vodstva MOK o pospešeni prodaji zemljišč in načrtom o intenzivni stanovanjski in apartmajski pozidavi njihovega prostora ter nameravani delitvi KS Ankaran.

⁴⁰ ZLS je v 15. členu določal: »Del občine, ki obsega območje naselja ali več sosednjih naselij, se lahko izloči iz občine in ustanovi kot nova občina, če se za to na referendumu v tem delu občine odloči večina volivcev, ki so glasovali, in če oba tako nastala dela občine tudi izpolnjujeta pogoje za novo občino.«

narodnostnih ali gospodarskih razlogov izjemoma lahko ustanovi občina, ki ima manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev. Izjemni razlogi za ustanovitev občine Ankaran s 3.108 prebivalcev so predstavljeni v prilogi pod naslovom Izjemni razlogi za ustanovitev nove občine Ankaran (priloga 3).

Slika 1: Zemljevid občine Ankaran



Vir: Svobodna Amfora (2009, št. 3, str. 4)

4. Da bo nova občina Ankaran, kljub temu, da bo po svoji velikosti in številu prebivalcev sodila med srednje velike slovenske občine, gospodarsko dobro razvita, z velikim potencialom za nadaljnji ekonomski razvoj. Predlagatelj je pojasnil, da je to področje že zdaj gospodarsko dobro razvito, saj v strukturi gospodarstva prevladuje podjetništvo, obrt ter storitvena dejavnost s področij turističnih, zdraviliških, agronomskih in ribiških dejavnosti.
5. Da bo nova občina glede na razvitost in potenciale finančno samozadostna in sposobna z lastnimi viri sama zagotavljati ter uresničevati vse naloge občine, zato ne bo deležna finančne izravnave v skladu z zakonom o financiranju občin. Predlagatelj je navedbe o finančni avtonomnosti nove občine utemeljil z gradivom »Splošna ocena o finančni samozadostnosti občine Ankaran«, ki ga je izdelal neodvisni Inštitut za javno upravo (IJU) iz Ljubljane v skladu s Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov. Simulacija proračuna občine Ankaran je prikazana v prilogi pod naslovom Proračun občine Ankaran (priloga 4).

6. Da bo z izločitvijo nove občine Ankaran iz MOK, preostali del območja MOK še naprej v celoti izpolnjeval vse ustavne in zakonske pogoje za mestno občino, saj sedanja MOK šteje preko 47.000 prebivalcev in meri po obsegu 311 km².
7. Da bi ustanovitev občine Ankaran pomenila začetek uresničevanja predmetnih odločb US, ki nasprotujejo sedanjemu obsegu in sestavi MOK. Predlagatelj se je pri tem skliceval na odločbo US št. U-I-301/98 z dne 17.9.1998 ter na sklep US št. U-I-245/06-11 z dne 29.05.2008, ki nalagata, da je na teritorialno preobsežnem območju MOK potrebno ustanoviti več manjših občin.

6.3 MNENJE OBČINSKEGA SVETA MOK

Občinski svet MOK je na podlagi četrtega odstavka 14. člena ZLS na svoji 19. redni seji 13. marca 2009 sprejel NEGATIVNO MNENJE k predlogu za ustanovitev občine Ankaran, v katerem je ugotovil:

- da predlagana občina Ankaran ne izpolnjuje zakonskih pogojev po 13.a členu ZLS glede števila prebivalstva;
- da ustanovitev nove občine Ankaran ne pomeni celovitega reševanja problema neustavnosti MOK, kot to izhaja iz odločbe US št. U-I-301/98.

1. Mestni svet je v zvezi z neizpolnjevanjem pogojev iz 13.a člena ZLS pojasnil, da predlagana nova občina Ankaran s 3.108 prebivalcev ne izpolnjuje zakonskega pogoja 5.000 prebivalcev po prvem odstavku 13. a člena ZLS, prav tako pa iz podanega predloga ne izhaja oziroma ni mogoče ugotoviti izpolnjevanje pogojev po tretjem odstavku 13.a člena, ki je določal, da se zaradi zgodovinskih, narodnostnih, obmejnih, gospodarskih ali geografskih razlogov izjemoma lahko ustanovi občina, ki ima manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev.

2. Mestni svet je opozoril, da ustanovitev občine Ankaran z izločitvijo iz MOK predstavlja parcialno rešitev in ne celovitega reševanja neustavnosti MOK, kot to izhaja iz odločbe US št. U-I-301/98. V navedeni odločbi je US ponovilo svoje, že večkrat izraženo stališče, da je MOK v teritorialnem smislu neustavna v tem, ker povezovanje mesta in z njim nepovezanih ruralnih naselij v eno občino, ni le v nasprotju z ustavno zasnovo mestne občine, temveč tudi občine nasploh, in zato ponovno⁴¹ zahtevalo istočasno teritorialno preoblikovanje celotnega območja MOK v novo MOK ter v več manjših občin. Po mnenju

⁴¹ Celovito in časovno usklajeno teritorialno preoblikovanje MOK na več manjših občin je US zahtevalo že v odločbi št. U-I-183/94 z dne 9.11.1994, v kateri je med drugim ugotovilo neskladnost 2. točke 3. člena ZUODNO, ki določa ustanovitev MOK, saj je ugotovilo, da območje MOK po teritorialnem obsegu, številu vključenih naselij in prebivalcev in po posledični notranji heterogenosti tako močno in očitno odstopa od ustavno določenega koncepta občin, da ne ustreza območju, na katerem bi bilo mogoče ustanoviti eno občino.

mestnega sveta je naselje Ankaran sestavni del urbanega območja mesta Koper, zato se v primeru izločitve tega dela iz območja MOK problematika teritorialne neustavnosti ne bi rešila v celoti, saj v tem primeru ne bi prišlo do izločitve ruralnega območja iz urbanega, mestnega območja, zaradi česar bi območje MOK še zmeraj odstopalo od ustavne zasnove mestne občine in ustavne zasnove občine nasploh.

Mestni svet je v obrazložitvi negativnega mnenja poleg pravnih razlogov navedel tudi dejanske okoliščine in dejstva, ki kažejo na utemeljene razloge, zaradi katerih bi naselje Ankaran moralo ostati sestavni del MOK:

- da je naselje Ankaran v celoti vključeno v t.i.«ureditveno območje mesta Koper«, ki je najmanj 20 let stara in še vedno veljavna opredelitev dolgoročnega plana in prostorskih sestavin veljavnih planskih dokumentov;
- da je naselje Ankaran zaradi širitve Luke Koper na območje t.i. ankaranske bonifike in poslovno-gospodarske cone Sermin ter nove cestne povezave (ankaranska obvoznica) neposredno že povezano z mestom Koper v zaključeno urbano celoto;
- da bi ustanovitev nove občine na območju sedanje KS Ankaran, na katerem ozemlju je tudi celotni severni del koprskega pristanišča, ki predstavlja razvojni gospodarski potencial za celotno MOK, prizadela vitalne gospodarske interese MOK. Prav tako bi delitev tega območja imela izrazito negativni vpliv na poslovanje in razvoj koncesionarja koprskega pristanišča Luko Koper d.d. in z njo povezane dejavnosti, kar bi imelo škodljive posledice ne samo za MOK, temveč tudi za širšo regijo in celotno državno gospodarstvo;
- da je na območju naselja Ankaran po statističnih podatkih delovno aktivnih vsega 1.379 prebivalcev, od katerih jih je le 181 oziroma 12,9% zaposlenih v gospodarskih subjektih na območju Ankarana, medtem ko je pretežni del prebivalcev zaposlenih v drugih naseljih MOK, kar kaže na to, da se večina odraslega prebivalstva vozi na delo izven svojega naselja, pretežno v podjetja, ki so na območju mesta Koper, kar velja tudi za srednješolce, saj na območju naselja Ankaran ni nobene srednje šole. To pomeni, da je naselje Ankaran povezano z mestom Koper s skupnimi potrebami in interesi svojih prebivalcev, zato spada v območje MOK in ne izpolnjuje pogojev za samostojno občino.

6.4 MNENJE IN PREDLOG VLADE

Vlada je na svoji 18. redni seji 19. marca 2009 sprejela MNENJE, da predlog za ustanovitev nove občine Ankaran izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za njeno ustanovitev ter da gre za predlog v smeri uresničevanja odločb US v zvezi z neustavnostjo MOK in PREDLAGALA DZ odložitve odločanja o vseh 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.

Vlada je pri ocenjevanju predloga za ustanovitev občine Ankaran z vidika njegove utemeljenosti ugotovila:

- da predlagano območje izpolnjuje vse pogoje za ustanovitev občine po 13. členu ZLS;
- da območje naselja Ankaran s 3.108 prebivalcev odstopa od zakonskega pogoja 5.000 prebivalcev po prvem odstavku 13.a člena ZLS, vendar je predlagatelj utemeljil izpolnjevanje pogojev po tretjem odstavku 13.a člena, ki je dopuščal, da se zaradi obmejnih, zgodovinskih, narodnostnih, geografskih ali gospodarskih razlogov izjemoma lahko ustanovi občina, ki ima manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev;
- da predlagano območje izpolnjuje pogoje po 9. členu ZLS, po katerem se določi ime in sedež nove občine;
- da preostali del območja MOK še vedno izpolnjuje zakonske pogoje za mestno občino.

Vlada je ob tem poudarila, da je zakonske pogoje iz 13. in 13.a člena obravnavala kot celoto in absolutno, ter da pri svoji presoji ni delovala arbitrarno.

Pri oblikovanju mnenja je Vlada upoštevala tudi stališča US, ki je za MOK večkrat ugotovilo, da močno in očitno odstopa od ustavno določenega koncepta občine in ne ustreza območju, na katerem bi bilo mogoče ustanoviti eno samo občino (odločba US št. U-I-90/94; U-I-183/94; U-I-144/94), in hkrati opozorila na dejstvo, da so v preteklosti na treh referendumih za ustanovitev novih občin na območju MOK (1994, 1998 in 2006) prebivalci na različnih območjih vselej zavrnil tedaj predlagane členitve.

Vlada se je v skladu s svojim ustavnim položajem nosilca izvršilne funkcije oblasti, v okviru katerega skrbi tudi za izvrševanje celotnega koncepta lokalne samouprave, opredelila do predloga za ustanovitev občine Ankaran tudi s tega vidika, in sprejela stališče, da je treba počakati z ustanavljanjem novih občin do ustanovitve pokrajin oziroma priprave paketa zakonov s tega področja. Takšna rešitev se je zdela Vladi najprimernejša tudi v zvezi s predlogom za ustanovitev občine Ankaran, kljub navedenim odločbam US o neustavnosti MOK.

Po predlogu za ustanovitev občine Ankaran je bilo vloženih v DZ še sedem predlogov za ustanovitev novih občin, zato je Vlada sprejela načelno stališče, da ne podpira nadaljnjega drobljenja občin oziroma ustanavljanja novih občin, tudi v primeru predloga za ustanovitev občine Ankaran.

6.5 ODLOK O RAZPISU REFERENDUMA

Mnenje in predlog Vlade v zvezi s posameznim predlogom za ustanovitev nove občine je bil po petem odstavku 14. člena ZLS podlaga za obravnavo najprej na Odboru za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (v nadaljevanju: matični odbor) in kasneje za odločanje DZ o razpisu referendumu. Matični odbor je na 3. redni seji 7. julija 2009 in na njenem

nadaljevanju 8. julija 2009 obravnaval vse, do roka vložene predloge, ki so jih vložili z Ustavo in ZLS določeni predlagatelji.

Matični odbor je obravnaval predlog za ustanovitev občine Ankaran skupaj s strokovnim mnenjem in predlogom Vlade ter po zaključeni razpravi, v kateri je bila izražena podpora za razpis referendum na območju predlagane nove občine Ankaran in je bilo poudarjeno, da je takšna odločitev podprta tako z mnenjem Vlade kot z odločbo US, opravil glasovanje, na katerem je z 10 glasovi »za« in 5 »proti« sprejel sklep, da predlog za ustanovitev občine Ankaran izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za ustanovitev občine, in na podlagi te ocene DZ predlagal, naj razpiše referendum na območju naselja Ankaran, ki naj se izloči iz območja MOK v novo občino Ankaran. Odbor je tudi menil, da gre pri predlagani novi občini Ankaran za vidik uresničevanja odločbe US (odločba št. U-I-90/94; U-I-183/94; U-I-144/94), ki je za MOK ugotovilo, da močno in očitno odstopa od ustavno določenega koncepta občine.

Matični odbor je le tri predloge vključil v predlog odloka o razpisu referendum in določitvi referendumskih območij, za ostalih petnajst predlogov pa je pripravil predlog sklepa o ugotovitvi, da posamezna območja ne izpolnjujejo pogojev bodisi za ustanovitev občine bodisi za pridobitev statusa mestne občine. Odbor je svoje poročilo o obravnavi vloženih predlogov skupaj s predlogom odloka in predlogom sklepa poslal DZ v obravnavo.

DZ je v skladu z mnenjem Vlade in v skladu z ugotovitvenim sklepom matičnega delovnega odbora, da predlog za ustanovitev občine Ankaran izpolnjuje vse, z Ustavo in zakonom določene pogoje za ustanovitev občine, na 9 redni seji 25. septembra 2009 sprejel Odlok⁴² o razpisu referendum in določitvi referendumskega območja za ustanovitev občine Ankaran (OdRRDRO5) (v nadaljevanju: Odlok o razpisu referendum), s katerim je določil območje, na katerem je bil 8. novembra 2009 izveden referendum za ugotovitev volje prebivalcev Ankarana. Predlog Odloka o razpisu referendum je podprlo 39 poslank in poslancev, 33 jih je bilo proti.

V skladu s prvim odstavkom 14. b člena ZLS je Odlok o razpisu referendum določil:

1. Da se kot REFERENDUMSKO OBMOČJE določi del MOK, ki naj se izloči iz MOK v novo občino Ankaran, in obsega območje naselja Ankaran.
2. REFERENDUMSKO VPRAŠANJE, ki se je glasilo: »Ali ste za to, da se naše referendumsko območje izloči iz MOK v novo občino z imenom Ankaran in sedežem v Ankaranu?« Glasovalec glasuje tako, da na glasovnici obkroži besedo ZA ali besedo PROTI.

⁴² DZ je z OdRRDRO5 (Ur. list RS, št. 76/09) poleg referendum za ustanovitev občine Ankaran z izločitvijo iz MOK razpisal še referendum za ustanovitev občine Mirna z izločitvijo iz občine Trebnje in ustanovitev občin z razdelitvijo MOK na štiri nove občine: Dekani, Škofije - Hrvatini, Marezige - Šmarje in novo MOK.

3. Za DAN RAZPISA REFERENDUMA je bil določen 1. oktober 2009.
4. Za DAN IZVEDBE REFERENDUMA je bil določen 8. november 2009.

6.6 REFERENDUM ZA USTANOVITEV OBČINE ANKARAN

Med pripravo na referendum o ustanovitvi samostojne občine Ankaran je *Pobuda* v posebni izdaji krajevnega glasila Svobodna Amfora⁴³ in na zboru občanov Ankarana predstavila:

- 1 Kaj pomeni glas »PROTI« ustanovitvi samostojne občine Ankaran:
 - nadaljevanje pospešene prodaje ankaranskih zemljišč in njihova pozidava (pozidava Ankarana s stanovanjsko-apartmajskimi naselji, pozidava priobalnega pasu vključno z naravnim rezervatom Debeli rtič, dokončna rušitev in odprodaja že zgrajenega pokopališča, »suha marina« in industrijska cona namesto športno-rekreacijskega centra Ankaran na območju Svete Katarine, zrušitev spominskega parka dr. Aleša Beblerja Primoža, prekomerna poselitev Ankarana, spreminjanje kmetijskih zemljišč v zazidljiva itd.);
 - širitev koprskega pristanišča do Ankarana (izgradnja tretjega pomola, ki bo segal do središča Ankarana, občutno podaljšanje prvega in drugega pomola);
 - prepolovitev KS Ankaran in priključitev t.i. ankaranske bonifike mestu Koper (Pucer in Strmčnik, 2009, str. 1).
- 2 Kaj pomeni glas »ZA« ustanovitev samostojne občine Ankaran:
 - trajnostni razvoj in dvig okoljske zavesti (spodbujanje ljudem in okolju prijaznega turizma, podjetništva, ekološkega kmetijstva in ribištva, počitniške, zdravstvene in zdraviliške dejavnosti);
 - premišljena prostorska politika in zaščita naravnih danosti (zaščita priobalnega pasu in morja, zaščita naravnega rezervata Debeli rtič, ohranitev ankaranskih kmetijskih zemljišč, soodločanje pri sprejemanju DPN za koprsko pristanišče);
 - racionalna pozidava (takojšnje dokončanje pokopališča, ureditev javnih in rekreacijskih površin, ureditev javnega potniškega prometa, izgradnjo športno rekreacijskega centra na Sveti Katarini, stanovanjsko gradnjo za potrebe mladih družin);
 - trajnostno upravljanje ekonomskih, naravnih, kulturnih in prostorskih virov;
 - javnofinančna vzdržnost;

⁴³Svobodna Amfora je nadomestila krajevno glasilo Amfora, ki ga je MOK ukinila. Kot zasebno glasilo civilno-družbenega gibanja »*Pobuda za ustanovitev občine Ankaran*« je v triletnem postopku ustanavljanja občine Ankaran prinašala prebivalcem Ankarana ključne informacije o aktivnostih in dogodkih v zvezi s postopkom ustanavljanja četrte obalne občine ter hkrati odigrala pomembno vlogo pri tem, da so bili o tem obveščeni tudi v drugih delih Slovenije.

- vzpostavljanje in negovanje prijaznih družbenih odnosov, temelječih na medsebojnem spoštovanju in medgeneracijskem sodelovanju, vzajemnosti in solidarnosti (Pucer in Strmčnik, 2009, str. 1).

Na dan izvedbe referendumov 8. novembra 2009 sta v Ankaranu na podlagi Odloka o razpisu referendumov hkrati potekala referendum za ustanovitev občine Ankaran z izločitvijo iz MOK, in referendum za delitev MOK na štiri nove občine (kjer bi Ankaran ostal sestavni del MOK), ki ga je predlagal občinski svet MOK z namenom, da bi onemogočil ali vsaj otežil uspešno izvedbo ankaranskega referendumov. Ker bi hkratno glasovanje o dveh referendumskih vprašanjih, ki sta se obe nanašali na bodočo občinsko organiziranost Ankarana oziroma Kopra, in sta se medsebojno izključevali, lahko povzročilo zmedo med volivci Ankarana in nejasnosti (pravne zaplete) z zvezi s tolmačenjem referendumskih rezultatov, je *Pobuda* dala navodilo, kako glasovati na referendumu o delitvi MOK, da bo volja krajanov Ankarana na referendumu o ustanovitvi občine Ankaran jasno in nedvoumno izražena. Predlagala je, da se odda neveljavno glasovnico, tako da se jo enostavno prečrta.

Izid glasovanja je ugotovila Državna volilna komisija (v nadaljevanju: DVK) na 17. seji 17. novembra 2009 s Poročilom o izidu glasovanja in o izidu referendumov za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Ur. list RS, št. 94/09). Po podatkih DVK je od skupno 2681 volilnih upravičencev, vpisanih v volilni imenik, glasovalo 1724 volivcev ali 64,30%, pri čemer je »ZA« izločitev območja iz MOK in ustanovitev nove občine Ankaran glasovalo 956 volivcev ali 56,10%, »proti« jih je glasovalo 748 volivcev ali 43,90%.

DZ je na podlagi pravnomočnosti poročila DVK na 17. izredni seji 3. decembra 2009 sprejel sklep⁴⁴, s katerim je razglasil pozitivno odločitev volivk in volivcev ter Vladi naložil pripravo novele ZUODNO.

⁴⁴ Sklep o razglasitvi odločitev, ki so bile sprejete na referendumu o ustanovitvi občin oziroma spremembi njihovih območij, ki je bil 8. novembra 2009, Ur. list RS, št. 101/09.

7 ZAKON O USTANOVITVI IN DOLOČITVI OBMOČJA OBČINE ANKARAN

7.1 PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O USTANOVITVI OBČIN TER O DOLOČITVI NJIHOVIH OBMOČIJ (ZUODNO-G)

Na podlagi sklepa DZ o razglasitvi pozitivne odločitve, ki je bila sprejeta na referendumu o ustanovitvi občine Ankaran je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) na 72. redni seji 11. marca 2010 določila besedilo predloga Zakona⁴⁵ o spremembah in dopolnitvah ZUODNO (v nadaljevanju: ZUODNO-G) in ga predložila DZ v sprejem po skrajšanem postopku.

Predlog ZUODNO-G je v 1. členu določal, da se v 2. členu ZUODNO (Ur. list RS, št. 108/06–UPB1) doda nova točka 1.a, v kateri je bilo določeno ime nove občine Ankaran, ki obsega naselje Ankaran, v katerem je tudi sedež nove občine. Določeno je bilo trinajst članov prvega občinskega sveta, v katerem ima italijanska narodna skupnost enega predstavnika.

Vlada je v obrazložitvi zakona navedla, da ustanovitev občine ne bo imela finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva ter ne bo zmanjševala pravic pripadnikov italijanske narodne skupnosti, ki so jim zagotovljene z Ustavo ter z Osimsko pogodbo med SFRJ in Republiko Italijo⁴⁶, upoštevajoč tudi 7. točko Posebnega statuta, priloženega Londonskemu memorandumu o soglasju med vladami Italije, Združenega kraljestva, Združenih držav in Jugoslavije o svobodnem tržaškem ozemlju (Ur. list FLRJ, Mednarodne pogodbe, št. 6/54).

Vlada je s pripravo predloga ZUODNO-G močno zamujala in predložila v zakonodajni postopek že po izteku z rokovnikom določenega roka, kar je DZ onemogočilo, da bi postopek ustanavljanja občine končal v roku, kot je to določal drugi odstavek 14. člena ZLS⁴⁷, in je zato obstajala resna nevarnost, da bo ogrožen rok, ki je bil določen kot prvi rok za razpis rednih lokalnih volitev. Ta je novoustanovljenim občinam še omogočal

⁴⁵ Predlog ZUODNO-G je poleg občine Ankaran ustanavljal tudi občino Mirna in spreminjal ime občine Sveti Jurij v občino Sveti Jurij ob Ščavnici.

⁴⁶ Osimska pogodba v Sloveniji velja na podlagi Akta o notifikaciji nasledstva sporazumov nekdanje Jugoslavije z Republiko Italijo (Ur. list RS, št. 40/92, MP, št. 11/92 in Ur. list SFRJ, MP, št. 1/77).

⁴⁷ Ta je določal, da mora DZ postopek za ustanovitev nove občine končati najkasneje tri mesece pred rokom, ki je z Zakonom o lokalnih volitvah (ZLV), določen kot prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete. Državnozborna zakonodajno-pravna služba je v svojem mnenju ugotovila, da je prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete v letu 2010 bil 9.6.2010, kar je pomenilo, da je rok za končanje postopka v DZ potekel 8.3.2010. Vlada je predlog ZUODNO-G predložila v DZ 11. 3. 2010. To pa je ne samo po izteku roka za predložitev predloga novele ZUODNO v zakonodajni postopek, temveč tudi že po izteku roka za končanje tega postopka.

izvedbo rednih lokalnih volitev v občinske svete v letu 2010. Njegova prekoračitev bi pomenila, da bi novoustanovljena občina Ankaran izvedla lokalne volitve in se konstituirala šele ob naslednjih rednih lokalnih volitvah v letu 2014, zato je predsednik DZ na predlog skupine poslancev s prvopodpisanim Antonom Anderličem (LDS) sklical izredno sejo DZ.

Pred izredno sejo DZ je predlog ZUODNO-G obravnaval matični odbor na 13. nujni seji 30. marca 2010. Člani odbora so v skladu s 126. členom Poslovnika DZ opravili razpravo o posameznih členih predloga zakona in k prvemu členu sprejeli svoj⁴⁸ amandma, s katerim so črtali določbo o občini Ankaran, ter sprejem amandmaja utemeljili s sklicevanjem na argumente proti ustanovitvi občine Ankaran, na katere sta pred sejo v svojih negativnih mnenjih k predlogu tega zakona opozarjala občinski svet MOK in Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti⁴⁹:

- da predlagana občina Ankaran ne izpolnjuje prebivalstvenega pogoja iz tretjega odstavka 13.a člena ZLS, ker v danem primeru ne obstajajo oziroma niso zadostno izkazani narodnostni, zgodovinski, geografski ali obmejni razlogi, ki dopuščajo izjemno ustanovitev občine z manj kot 5000 prebivalcev;
- da bo ustanovitev nove občine Ankaran na celotnem dvojezičnem območju bistveno poslabšala položaj in uresničevanje posebnih pravic pripadnikov italijanske narodne skupnosti, ki jim ga zagotavlja 64. člen Ustave;
- da je s teritorialno spremembo območja MOK in z ustanovitvijo občine Ankaran ogrožena etnična sestava občine, kar je v nasprotju s 7. točko Specialnega statuta⁵⁰ iz Londonskega memoranduma, ki ga je Republika Slovenija nasledila na podlagi Osimske pogodbe;
- da bi z ustanovitvijo občine Ankaran z izločitvijo iz MOK prišlo do takšnega teritorialnega preoblikovanja MOK, ki je v nasprotju z duhom in sporočilom odločbe US št. U-I- 301/98;
- da bi imela ustanovitev nove občine Ankaran v mejah sedanje KS Ankaran, na območju katere bi bil tudi vplivni del območja Luke Koper⁵¹, škodljive posledice za MOK, širšo regijo in slovensko gospodarstvo ter nenazadnje za državo, kot večinskega lastnika Luke Koper d.d.;

⁴⁸ Poleg poslancev, poslanskih skupin, zainteresiranega delovnega telesa in delovnega telesa iz 124. člena Poslovnika DZ ter Vlade, kadar ni predlagateljica zakona (prvi odstavek 131 člena Poslovnika DZ) je lahko predlagatelj amandmajev po osmem odstavku 131 člena Poslovnika DZ tudi matično delovno telo.

⁴⁹ Natančneje glej negativno mnenje k ZUODNO-G, ki ga je sprejel občinski svet MOK na 27. redni seji 25. marca 2010, in negativno mnenje Obalne samoupravne skupnosti italijanske narodnosti z dne 17. marca 2010.

⁵⁰ Sedma točka Specialnega statuta iz Londonskega memoranduma določa, da se "ne smejo izvršiti nikakršne spremembe meja temeljnih administrativnih enot na področjih, ki prihajajo pod civilno upravo Italije ali Jugoslavije z namenom, da se ogrozi etnična sestava teh enot."

⁵¹ Gre za strateško območje, vključeno v DPN za razvoj koprškega pristanišča, na katerem se načrtujejo dejavnosti, vezane za pristanišče in spremljajoče dejavnosti.

- da bi ustanovitev občine Ankaran imela finančne posledice za državni proračun.

Odbor je v skladu s 128. členom Poslovnika DZ glasoval o vseh členih predloga zakona skupaj in jih s 16 glasovi »za« in brez glasu »proti« sprejel. Zato je pripravil besedilo dopolnjenega predloga ZUODNO-G, v katerega je vključil sprejet amandma ter ga kot sestavni del svojega poročila o obravnavi predloga zakona posredoval DZ v sprejem.

DZ je v skladu s prvim odstavkom 139. člena Poslovnika na 21. izredni seji 30. marca 2010 opravil drugo in tretjo obravnavo predloga ZUODNO-G. Poslanke in poslanci DZ so najprej v okviru druge obravnave zakona na predlog skupine poslancev s prvopodpisanim Francom Jurijem (Zares) k prvemu členu (dopolnjenega) predloga ZUODNO-G sprejeli nov amandma, s katerim so v skladu z referendumsko voljo prebivalcev Ankarana in s prvotnim predlogom Vlade v besedilo zakona ponovno vnesli določbo o občini Ankaran. V nadaljevanju se je so v tretji obravnavi zakona le še opravili glasovanje o ZUODNO-G kot celoti in ga z 39 glasovi »za« in 20 »proti« potrdili ter z njim ustanovili občino Ankaran.

7.2 ODLOŽILNI VETO NA ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O USTANOVITVI OBČIN TER O DOLOČITVI NJIHOVIH OBMOČIJ (ZUODNO-G)

Toda zakon ni stopil v veljavo, saj je Državni svet (v nadaljevanju: DS) na 16. izredni seji 6. aprila 2010, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave, z 19 glasovi »za« in 4 »proti« sprejel zahtevo⁵², da DZ ponovno odloča o ZUODNO-G (v nadaljevanju: zahteva).

DS je zahtevo utemeljeval z oceno, da zakon ne upošteva stališč italijanske samoupravne narodne skupnosti in negativnega mnenja občinskega sveta MOK o izločitvi naselja Ankaran iz MOK in ustanovitvi nove občine Ankaran ter izpostavil v teh mnenjih izražene razloge (argumente) proti ustanovitvi občine Ankaran, ki se nanašajo na:

1. Neizpolnjevanje pogojev glede števila prebivalstva po 13.a členu ZLS, ki je določal, da mora imeti občina najmanj 5000 prebivalcev, vendar je zaradi obmejnih, zgodovinskih, narodnostnih, geografskih ali gospodarskih razlogov dopuščal tudi izjeme od tega pravila, kot je bilo to določeno v tretjem odstavku 13.a člena, vendar pa so morali biti ti izjemni razlogi v skladu z odločbo US št. U-I-2/06 nedvoumno in določno izkazani in utemeljeni, česar pa v danem primeru predlagatelj občine Ankaran ni storil. Prav tako tudi Vlada v obrazložitvi predloga ZUODNO-G ni natančno opredelila, katera konkretna

⁵² Predlog za sprejem odločilnega veta na ZODNO-G je DS-u podala skupina državnih svetnikov s prvopodpisanim Borisom Popovičem, ki je bil tudi župan MOK, iz katere se je izločalo naselje Ankaran v novo občino Ankaran in pobudnik zbiranja podpisov za vložitev zahteve za razpis naknadnega zakonodajnega referenduma o ZUODNO-G, s katerim se je ustanovljala občina Ankaran.

zakonska izjema v primeru občine Ankaran opravičuje ustanovitev nove občine z manj kot 5000 prebivalcev.

2. Na neusklajenost sprejete ureditve z odločbo US št. U-I-301/98 iz katere izhaja, da je MOK v teritorialnem smislu neustavna v tem, ker povezovanje mesta in z njim nepovezanih ruralnih naselij v eno občino ni le v nasprotju z ustavno zasnovo mestne občine, temveč tudi ustavno zasnovo občine nasploh. Po mnenju DS je naselje Ankaran zaradi geografskih, gospodarskih, prometnih in drugih povezanosti z mestom Koper že integralni del življenjskega in razvojnega prostora MOK kot specifične urbane lokalne skupnosti in zato njegova izločitev iz MOK in na tem območju ustanovitev občine Ankaran problema teritorialne neustavnosti ne bi rešila v celoti, kot to izhaja iz navedene odločbe US, temveč bi problem samo še poglobila, saj bi se po eni strani poseglo v že povezano naselje, po drugi strani bi naselja nad Ankaranom dejansko izgubila neposredni stik z mestom in postala tako še bolj nepovezana z njim, MOK pa še bolj neustavna. Zato je DS ponovno opozoril⁵³, da bi bilo potrebno pristopiti k celoviti rešitvi preoblikovanja območja MOK, ki bo sledila predmetnim odločbam US iz leta 1994 in 1998.
3. Poseg v ustavno zaščitene pravice italijanske narodne skupnosti. DS je opozoril, da se bo z ustanovitvijo nove občine Ankaran na ustavno opredeljenem dvojezičnem območju objektivno poslabšal položaj pripadnikov italijanske narodne skupnosti, ki jim ga zagotavlja 64. člen Ustave, ker na območju občine Ankaran ni šole, vrtca in knjižnice v italijanskem jeziku, gospodarskih in kulturnih dejavnosti ter možnosti za uresničevanje drugih pravic, ki jih je do sedaj ta skupnost enotno uresničevala v okviru MOK. Menil je tudi, da bo s teritorialnim preoblikovanjem MOK ogrožena etnična sestava občine, saj bo sprememba območja občine pomenila številčno slabitev italijanske skupnosti in njeno večjo razpršenost, ki bi v končni fazi, zaradi majhnega števila pripadnikov italijanske skupnosti v novi občini, lahko pomenila zamrtje njene dejavnosti, kar pa je v nasprotju s 7. točko Specialnega statuta, priloženega Londonskemu memorandumu iz leta 1954.

DS je ob tem opozoril, da poleg pravnih razlogov zoper ustanovitev občine Ankaran, pričajo tudi gospodarski razlogi. Navedel je, da bi ustanovitev nove občine v mejah sedanje KS Ankaran, na območju katere je skoraj polovica koprskega pristanišča, ogrozila vitalne gospodarske interese MOK, vezane za to območje. Imela pa bi tudi izrazito negativni vpliv na delovanje in razvoj koncesionarja koprskega pristanišča Luko Koper d.d. in s tem škodljive posledice ne samo za MOK, temveč tudi za širšo regijo, in predvsem državo Slovenijo in njeno gospodarstvo, saj je generator razvoja le tega. Njen multiplikativni učinek naj bi bil po nekaterih študijah ocenjen s faktorjem 13, kar pomeni,

⁵³DS je opozoril na nujnost celovitega in ne parcialnega teritorialnega preoblikovanja območja MOK, kar izhaja iz odločb US št. U-I-183/94 in št. U-I-301/98, že v svojem mnenju, sprejetem na 14. redni seji 11. marca 2008, k Predlogu za ustanovitev in določitev območja občine Ankaran.

da je slovensko gospodarstvo bogatejše za 13 evrov ob vsakem evru zaslužka v pristaniški dejavnosti.

7.3 PONOVO ODLOČANJE O ZAKONU O SPREMENBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O USTANOVITVI OBČIN TER O DOLOČITVI NJIHOVIH OBMOČIJ (ZUODNO-G)

Vlada je na podlagi 147. člena Poslovnika DZ⁵⁴ posredovala mnenje k zahtevi DS, v katerem je opozorila, da predlagani ZUODNO-G temelji na predhodni odločitvi DZ, da predlog za ustanovitev občine Ankaran izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za njeno ustanovitev, in na predhodnem referendumu, na katerem so se prebivalci Ankarana izrekli za ustanovitev svoje občine. Vlada je zato menila, da je treba predlagani zakon, tudi glede na dosedanje odločitve DZ v postopkih ustanavljanja občin, ko je referendumsko voljo za ustanovitev občin vselej upošteval, ob ponovnem odločanju sprejeti.

Zakonodajno-pravna služba DZ (v nadaljevanju: ZPS) je svojem mnenju ocenila, da so argumenti iz zahteve DS relevantni, vendar so, glede na postopek ustanavljanja občine, kot ga je določal ZLS, predmet presoje v predhodnem postopku, ko DZ ocenjuje izpolnjevanje ustavnih in zakonskih pogojev za ustanovitev občine, in ne predmet presoje v zakonodajni fazi tega postopka.

Matični odbor je opravil razpravo o zahtevi DS na 14. nujni seji 14. aprila 2010, na kateri se je večina članov odbora strinjala z mnenjem Vlade, da je DZ dolžan upoštevati referendumsko voljo prebivalcev Ankarana po ustanovitvi lastne občine na območju, ki izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za občino ter pri ponovnem odločanju sprejeti zakon, zato so na glasovanju z 9 glasovi »za« in 6 »proti« sprejeli mnenje, da je ZUODNO-G ustrezen.

DZ je o zahtevi DS odločal na 16. redni seji 22. aprila 2010, vendar ZUODNO-G pri ponovnem odločanju ni sprejel, saj je upošteval argumente DS proti ustanovitvi nove občine Ankaran in opozorila Vlade, da ne gre več odločati v smer teritorialnega drobljenja občin, zanj glasovalo le 45 poslank in poslancev oziroma eden premalo glede na drugi odstavek 91. člena Ustave, ki določa, da je za preglasovanje veta potrebna absolutna večina, to je več kot polovica od vseh 90 poslancev, zaradi česar je bil zakonodajni postopek o predmetnem zakonu končan.

Ker DZ predlaganega ZUODNO-G, s katerim bi bila ustanovljena občina Ankaran, pri ponovnem odločanju na zahtevo DS ni sprejel, čeprav naselje Ankaran izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za oblikovanje v občino, nastanek občine sledi odločbam US v

⁵⁴ Navedeni člen določa, da kadar DZ pred razglasitvijo zakona na zahtevo DS ponovno odloča o zakonu, pošlje predsednik DZ zahtevo DS v mnenje matičnemu delovnemu telesu, zakonodajno-pravni službi, predlagatelju zakona in Vladi.

zvezi z neustavnostjo MOK, njena ustanovitev pa temelji na referendumski volji prebivalcev Ankarana, sta se *Pobuda* in KS Ankaran za zagotovitev pravnega varstva obrnili na US, kamor sta 29. aprila 2010 vložili ustavno pritožbo zoper veto DS na ZUODNO-G in zoper odločitev DZ, ko ni zavrnil odločilnega veta, poleg tega pa sta v zakonodajni postopek s pomočjo skupine poslancev vložili nov predlog Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran.

7.4 USTAVNA PRITOŽBA

Z ustavno pritožbo so pritožniki⁵⁵ izpodbijali ravnanje DZ v postopku sprejemanja ZUODNO-G in veto DS na ta zakon, ki ga je DZ sprva sprejel. Ob tem so US zaprosili, da zaradi razpisa rednih lokalnih volitev v oktobru 2010, postopek obravnave izvede po absolutno prednostnem vrstnem redu. Pritožniki so v ustavni pritožbi navajali, da je bilo v postopku sprejemanja ZUODNO-G s strani DZ⁵⁶ in DS storjenih deset kršitev nekaterih temeljnih ustavnih načel in ustavnih pravic pobudnikov nove občine, ki temeljijo na ustavni pravici do uresničevanja lokalne samouprave v okviru lastne občine, na odločitvi DZ iz predhodnega postopka, da predlagano območje izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za občino in na pozitivno izraženi volji prebivalcev na referendumu.

US je o vloženi ustavni pritožbi odločilo in jo s sklepom senata št. Up-604/10 z dne 13.9.2010 zavrglo z obrazložitvijo, da veto DS in ravnanje DZ v zakonodajnem postopku nista posamična akta, zoper katera bi bila lahko dopustna ustavna pritožba⁵⁷.

7.5 PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O USTANOVITVI OBČIN TER O DOLOČITVI NJIHOVIH OBMOČIJ (ZUODNO-H)

Skupina poslancev⁵⁸ s prvopodpisanim Francom Jurijem (Zares) je v skladu z referendumsko odločitvijo prebivalcev Ankarana po oblikovanju lastne občine 3. maja

⁵⁵ *Pobuda* za ustanovitev občine Ankaran (v njenem imenu vodja pobude Gregor Strmčnik) in KS Ankaran (po pooblastilu KS Ankaran, predsednik Egon Ražman).

⁵⁶ Odločitev DZ, ko ni zavrnil odločilnega veta, zaradi česar ZUODNO-G ni bil sprejet in občina Ankaran ni bila ustanovljena, je bila po mnenju pritožnikov protiustavna že sama po sebi (ne glede na protiustavnost zahteve DS, ki je bila podlaga za ponovno odločanje), s čimer naj bi bila kršena ustavna načela in ustavne pravice pobudnikov nove občine Ankaran iz 2., 3., 9., 14., 22., 23., 25., 44. ter 138. in 139. člena Ustave.

⁵⁷ Glej odklonilno ločeno mnenje sodnice mag. Jadranke Sovdat k odločbi US št. 137/10-47.

⁵⁸ Ista skupina poslancev je poleg predloga ZUODNO-H, s katerim se je predlagala ustanovitev občine Ankaran v DZ vložila tudi predlog ZUODNO-G, s katerim je predlagala ustanovitev občine Mirna in spremembo imena občine Sveti Jurij. Predlagatelji dveh novih občin so se za ločena zakona odločili, ker do ustanovitve občine Mirna v prvem postopku ni prišlo samo zaradi tega, ker je bila obravnavana v istem zakonu kot občina Ankaran in je torej predstavljala stransko škodo pri poskusu, da se prepreči ustanovitev občine Ankaran. Predlagatelji obeh zakonov so bili: Anton Anderlič (LDS), Franco Juri (Zares), Renata Brunskole (SD), mag. Franc Žnidaršič (nepovezani poslanec) in Franci Kek (Zares).

2010 v zakonodajni postopek vložila nov predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZUODNO (v nadaljevanju: ZUODNO-H) skupaj s predlogom za njegovo obravnavo po skrajšanem postopku.

Vlada je na seji 25. maja 2010 sprejela mnenje o predlogu ZUODNO-H v katerem, glede na ugotovljeno referendumsko voljo prebivalcev Ankarana, ni nasprotovala nadaljevanju postopka za sprejem zakona. Vlada je v mnenju med drugim ponovila svoje načelno stališče, ki ga je že v predhodnem postopku podala k vloženim predlogom za ustanovitev novih občin, da ne podpira nadaljnega procesa teritorialnega drobljenja občin oziroma ustanavljanja novih majhnih občin, zaradi česar je v zakonodajni postopek že vložila novelo ZLS-R.

Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti je na podlagi drugega odstavka 15. člena Zakona⁵⁹ o samoupravnih narodnih skupnostih (v nadaljevanju: ZSNS) na seji 10. maja 2010 sprejela sklep, s katerim je DZ dala negativno mnenje k predlogu ZUODNO-H z utemeljitvijo, da bi ustanovitev nove občine Ankaran na ustavno opredeljenem dvojezičnem območju okrnila pridobljene pravice te skupnosti, nepopravljivo oslabil njen položaj in pospešila proces njene asimilacije, kar pa je v nasprotju s 64. členom Ustave in s 7. točko posebnega statuta, priloženega k Londonskemu memorandumu iz leta 1954, ki ga je Republika Slovenija priznala.

Občinski svet MOK svojega mnenja k ZUODNO-H, kot to določa 94. člen ZLS, ni posredoval. Razlog je v tem, da je predsednik DZ na 64. seji kolegija predsednika DZ 21. maja 2010, zaradi nujnosti hitrega sprejema zakona, sprejel predlog za sklic izredne seje, ki jo je predlagal Anton Anderlič (LDS) v imenu skupine 23 poslancev, in predlagani zakon uvrstil na dnevni red 24. izredne seje, ki se je začela 25. maja 2010, kar pa je občinskemu svetu MOK onemogočilo, da bi se pravočasno (v treh dneh) sestal in sprejel obvezno mnenje k tokratnemu predlogu zakona. Dejansko pa bi občinski svet moral svoje mnenje posredovati DZ že do 12. maja 2010. To je bil tudi rok, ki mu ga je postavil predsednik DZ ob vložitvi predloga ZUODNO-H v zakonodajni postopek. Mnenja do tega datuma ni predložil, ker je pričakoval, da mu bo predsednik DZ na seji kolegija predsednika DZ 7. maja 2010, ob odločitvi, da se bo predlog zakona obravnaval po rednem in ne skrajšanem postopku, kot je predlagal predlagatelj zakona, postavil nov rok za predložitev mnenja.

Pobuda se je potem, ko DZ pri ponovnem odločanju na zahtevo DS ni sprejel predlaganega ZUODNO-G, s katerim bi bila ustanovljena občina Ankaran, obrnila na Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, ki je zanje izdelal strokovno pravno mnenje⁶⁰ v zvezi z ustavnopravnimi vidiki ustanavljanja občine Ankaran, iz

⁵⁹ Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (ZSNS), Ur. list RS, št. 65/94.

⁶⁰ Avtor Ciril Ribičič ob sodelovanju Igorja Kaučiča, Lojzeta Umeta in Francija Grada, Institut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 2010. Avtor je v strokovnem mnenju vsebinsko razdelal in analiziral bistvo predmetne problematike. Analiza referendumskega rezultata, izpolnjevanja pogojev za ustanovitev nove občine, postopka ustanavljanja občine, skladnosti novo

katerega izhaja ocena, da je v neskladju z Ustavo, da občina Ankaran ni bila ustanovljena. Z vsebino navedenega pravnega mnenja je *Pobuda* seznanila vse poslanske skupine pred odločanjem o ZUODNO-H. Poleg tega je, da bi dokazala resnično voljo prebivalcev Ankarana po ustanovitvi lastne občine, v DZ vložila peticijo v podporo samostojni občini Ankaran, pod katero se je podpisalo 1394 (53,19%) volilnih upravičencev z območja KS Ankaran, in z njo podkrepila svojo ZAHTEVO DZ⁶¹ za skrajšani postopek obravnave predloga ZUODNO-H ter takojšen sklic izredne seje DZ, ki jo je 4. maja 2010 predlagala skupina 24 poslancev s prvopodpisanim Francom Jurijem (Zares).

Dan po vložitvi predloga ZUODNO-H v zakonodajni postopek je skupina 24 poslancev s prvopodpisanim Francom Jurijem (Zares) zaradi nujnosti hitrega sprejema zakona, to je do konca meseca maja 2010, predlagala sklic izredne seje, kar bi pobudnikom nove občine Ankaran še zagotavljalo, da bi prve volitve v novi občini izvedli v okviru rednih lokalnih volitev v oktobru 2010. Ker pa je kolegij predsednika DZ na seji 7. maja 2010 zavrnil predlog predlagatelja, da se zakon obravnava po skrajšanem postopku, je tudi zahteva za sklic izredne seje tako postala brezpredmetna. Predlog zakona se je obravnaval po rednem zakonodajnem postopku, v okviru katerega se je na zahtevo skupine desetih poslancev s prvopodpisanim Antonom Anderličem (LDS) opravila splošna razprava.

V splošni razpravi, ki je potekala na 24. izredni seji DZ 25. maja 2010, so bila o predlagani ustanovitvi nove občine Ankaran izražena deljena mnenja tako med poslanskimi skupinami kot tudi znotraj njih samih, a je na koncu nov vladni politični koncept lokalne samouprave, kot širši javni interes prevladal nad interesi pobudnikov nove občine oziroma nad voljo njenih prebivalcev tudi pri tokratnem glasovanju, saj je 29 poslank in poslancev glasovalo »za« in 40 »proti« sklepu, da je predlog ZUODNO-H primeren za nadaljnjo obravnavo, s čimer je bil tudi ponovljeni zakonodajni postopek o predmetnem zakonu že po prvi obravnavi končan. Medtem pa so poslanci na isti seji sprejeli sklep, da je predlog ZUODNO-G, s katerim se je predlagala ustanovitev občine Mirna (in sprememba imena občine Sveti Jurij v Sveti Jurij ob Ščavnici), primeren za nadaljnjo obravnavo.

nastajajoče občine z Ustavo, MELLIS in zakonodajo ter možnosti za zagotavljanje učinkovitega varstva pravic italijanske narodne skupnosti je pokazala, da so podani vsi pogoji za ustanovitev občine Ankaran in da ne more biti nobenih ustavnopravnih ugovorov zoper njeno ustanovitev, niti z vidika demokratičnosti niti z vidika ustavnosti, tako v vsebinskem pogledu kot v procesnem pogledu. O tem Ciril RIBIČIČ tudi v svoji knjigi *Človekove pravice in ustavna demokracija*, 2010, str. 126-152.

⁶¹ *Pobuda* je z omenjenimi podpisi podkrepila tudi POZIV Vladi za zagotovilo, da postopek sprejemanja novele ZLS-R, ki ga je Vlada vložila v DZ 19. aprila 2010, ne bo vplival na postopek odločanja o ZUODNO-H, ter ZAPROSILO US za absolutno prednostno obravnavo ustavne pritožbe, ki so jo pritožniki vložili na US 29. aprila 2010. Več o tem glej *Svobodna Amfora*, 2010, št. 3.

7.6 ODLOK O RAZPISU REDNIH LOKALNIH VOLITEV

Predsednik DZ je 23. julija 2010 na podlagi prvega odstavka 26. člena in drugega odstavka 104. člena Zakona⁶² o lokalnih volitvah (ZLV) sprejel Odlok⁶³, s katerim je razpisal redne volitve v občinske svete in redne volitve županov. Za dan volitev je določil 10. oktober 2010. Za dan razpisa volitev, s katerim začnejo teči roki za volilna opravila (npr. določanje kandidatov za župane in člane občinskih svetov, vložitev kandidatur, razgrnitev volilnih imenikov, dajanje podpore kandidatom oziroma listam kandidatov ipd.), je določil 9. avgust 2010, glede izvedbe volitev pa, da zanje skrbijo občinske volilne komisije in DVK.

⁶² Zakon o lokalnih volitvah (uradno prečiščeno besedilo) (ZLV-UPB3), Ur. list RS, št. 94/07, 45/08.

⁶³ Odlok o razpisu rednih volitev v občinske svete in rednih volitev županov, Ur. list RS, št. 60/10.

8 ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA O OBČINI ANKARAN

Zaradi ravnanja DZ, ko pri ponovnem odločanju na zahtevo DS ni sprejel predloga ZUODNO-G, ki ga je v skladu z referendumsko voljo prebivalcev Ankarana predlagala Vlada, prav tako pa ni sprejel pozneje vloženega predloga ZUODNO-H, s katerim je skupina poslancev s prvopodpisanim poslancem Francom Jurijem (Zares) predlagala ustanovitev občine Ankaran, so KS Ankaran, *Pobuda* in 103 volilni upravičenci s stalnim prebivališčem v Ankaranu (v nadaljevanju: pobudniki), dne 4. junija 2010, na US vložili pobudo⁶⁴ za začetek postopka za oceno ustavnosti:

- Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO) (Ur. list RS, št. 108/06–UPB1) v delu, ki se nanaša na neustanovitev občine Ankaran;
- predlog začasno zadržanje Odloka predsednika DZ o razpisu rednih volitev v občinske svete in rednih volitev županov (Ur. list RS, št. 60/10) v delu, ki se nanaša na MOK skupaj s pobudo za oceno njegove ustavnosti, če bi US to štelo za potrebno.

8.1 POBUDA ZA OCENO USTAVNOSTI

1. Pobudniki so izpodbijali ZUODNO z očitkom protiustavne pravne praznine, ker ni določal ustanovitve občine Ankaran. Glavni očitek pobudnikov⁶⁵ je bil, da je DZ s tem, ko ni sprejel Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran, čeprav je v predhodnem postopku sam ugotovil, da območje naselja Ankaran izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za oblikovanje v občino, in so se tudi prebivalci na referendumu, ki ga je sam razpisal, izrekli za njeno ustanovitev, ravnal arbitrarno oziroma samovoljno, kar naj bi v konkretnem primeru pomenilo kršitev:
 - načel pravne države iz 2. člena Ustave in načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave;
 - poštenega postopka obravnave njihovega predloga (22. člen Ustave);
 - pravice do sodnega varstva in do pravnega sredstva (23. in 25. člen Ustave), saj zakon za tak položaj pravnega varstva sploh ne predvideva;

⁶⁴ Pobuda za ustavno presojo ZUODNO se je nanašala tudi na neustanovitev občine Mirna. Tudi pobudniki ustavne presoje so bili isti kot pri ustavni pritožbi, ki je tako ob vložitvi pobude služila za izkazovanje neposrednega pravnega interesa pobudnikov, ki je pogoj za vložitev pobude za presojo ustavnosti ZUODNO in pri izkazovanju formalne in materialne izčrpanosti vseh razpoložljivih pravnih sredstev. Več o izbiri pravnih sredstev, ki so jih imeli na voljo pobudniki nove občine Ankaran in Mirna, da bi dosegli ustanovitev lastne občine, glej podpoglavje »Ali in kako je mogoče doseči ustanovitev občine Ankaran?« v knjigi *Človekove pravice in ustavna demokracija*, avtorja Cirila RIBIČIČA, 2010, str. 144-151.

⁶⁵ Natančneje o vsebini pobude za presojo ustavnosti ZUODNO glej 1. točko obrazložitve odločbe US št. U-I-137/10-47.

- načela ljudske suverenosti iz drugega odstavka 3. člena Ustave, ker pravno stanje ni v skladu z voljo ljudi, izraženo na referendumu;
- 9. in 138. člena Ustave, po katerih je v Sloveniji lokalna samouprava zagotovljena in jo prebivalci izvršujejo v lokalnih skupnostih;
- tretjega odstavka 139. člena Ustave, po katerem se občina ustanovi z zakonom po poprej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju;
- 44. člena Ustave, ker naj bi bila izničena referendumsko volja prebivalcev s tega območja 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.

2. Pobudniki so ob tem opozorili:

- da bi nastanek takega protiustavnega stanja tik pred rednimi lokalnimi volitvami pomenil njegovo raztegnitev v nadaljnja štiri leta, saj morebitna kasnejša uskladitev ZUODNO z Ustavo, v skladu s prvim odstavkom 15.b člena ZLS, učinkuje šele na prvih naslednjih rednih lokalnih volitvah;
- na še vedno obstoječo protiustavnost MOK, in se pri tem sklicevali na sklep US št. U-I-245/06 z dne 29.5.2008;
- na odločitve US v zvezi z zavarovanjem posameznih predelov na območju naselja Ankarana, in se pri tem sklicevali na sklep US št. U-I-165/09⁶⁶ z dne 9.7.2009.

3. Pobudniki so predlagali:

- naj US v izpodbijanem zakonu ugotovi protiustavno pravno praznino, do uskladitve zakona z Ustavo pa z načinom izvršitve odločbe zagotovi na spornem območju oblikovanje občine, in se pri tem sklicevali na odločbo US št. U-I-294/98⁶⁷ z dne 12.10.1998;
- naj zadrži redne lokalne volitve v MOK, kar naj bi omogočilo njihovo izvedbo v ustavno usklajeni občini;
- absolutno prednostno obravnavo tega primera.

⁶⁶ US je s sklepom v tej zadevi sprejelo v prednostno obravnavo ključne zahteve iz pobude 621 krajanov Ankarana za presojo ustavnosti in zakonitosti sedmih aktov MOK, ki se nanašajo na prostorsko ureditvene pogoje in podrobne prostorske načrte ter spremembe prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana MOK za območje Ankarana.

⁶⁷ Ur. list RS, št. 72/98 in OdlUS VII, 185. V tej odločbi je US ugotovilo protiustavno praznino v 98. točki drugega člena ZUODNO (občina Nazarje), ker ne vsebuje naselja Prihova, in DZ naložilo, da to protiustavno pravno praznino odpravi, in med drugim tudi, na podlagi 40. člena ZUstS, začasno, do izpolnitve obveznosti DZ, samo zapolnilo pravno praznino, ki bi sicer nastala s to odločbo, tako da je določilo, da je naselje Prihova del območja občine Nazarje in ne več občine Mozirje.

US je v postopku za preizkus pobude s sklepom št. U-I-137/10-8 (Ur. list RS, št. 72/10) na seji 3. septembra 2010:

- sprejelo pobudo za oceno ustavnosti ZUODNO in sklenilo, da jo bo obravnavalo absolutno prednostno;
- zadržalo Odlok o razpisu rednih lokalnih volitev v delu, ki se nanaša na volitve v MOK, zaradi česar je organom MOK tudi podaljšalo mandat za čas zadržanja.

Ker je US s sklepom zadržalo Odlok o razpisu rednih lokalnih volitev v delu, ki se je nanašal na MOK, je bil predmet odločanja v tem postopku tudi predlog pobudnikov o oceni ustavnosti tega predpisa. Po končanem postopku preizkusa pobude je US v okviru pripravljalnega postopka pridobilo odgovor DZ in mnenje Vlade na pobudo⁶⁸.

DZ je v odgovoru zavrnil navedbe o pravno obvezujočem učinku tega referenduma kot neutemeljene in poudaril, da gre za posvetovalni (poizvedovalni) referendum, kar naj bi izhajalo tudi iz ustavnosodne presoje⁶⁹ tega vprašanja. Prav tako je zavrnil kot neutemeljen očitok, da je s tem, ko ni ustanovil občine Ankaran, kršil 2. člen in drugi odstavek 14. člena, saj naj bi bil vsak tak postopek samostojen, in se pri tem skliceval na odločbo US št. U-I-103/02⁷⁰ z dne 18.4.2002. Menil je tudi, da ni kršil 23. člena (pravica do sodnega varstva) in 25. člena (pravica do pravnega sredstva) Ustave, ker naj bi, kljub temu da gre za odločitev konkretne narave, ob sprejemanju zakona o ustanovitvi občine imel možnost politično diskrecijskega odločanja, zaradi česar naj bi se pravno varstvo tudi v primeru tega zakona zagotavljalo v postopku ustavnosodne presoje njegove skladnosti z Ustavo.

Vlada je v mnenju poudarila svoje stališče, ki ga je zavzela v vseh fazah postopka za ustanovitev novih občin v letu 2009/2010, da ne podpira nadaljnjega teritorialnega drobljenja občin, zaradi česar je v DZ že vložila predlog ZLS-R, s katerim želi ta proces končati. Pri predlogu za ustanovitev občine Ankaran pa je ugotovila, da so bili izpolnjeni vsi ustavni in zakonski pogoji za njeno ustanovitev.

⁶⁸ Glej 2. in 3. točko obrazložitve odločbe US št. U-I-137/10-47.

⁶⁹ DZ se je pri tem skliceval na odločbo št. U-I-183/94 (Ur. list RS, št. 73/94 in OdlUS III, 122), iz katere izhaja, da ta referendum ne veže brezpogojno, in odločbo št. U-I-144/94 (Ur. list RS, št. 45/94 in OdlUS III, 95), iz katere izhaja, da je v ustavni pristojnosti DZ, da z zakonom ustanovi občino in določi njeno območje, upoštevajoč ustavni koncept, zakonske kriterije in šele v tem okviru voljo prebivalcev.

⁷⁰ Ur. list RS, št. 39/02 in OdlUS XI, 64. V tej odločbi je US poudarilo, da mora biti ravnanje DZ vedno v skladu z Ustavo in zakoni, ne glede na njegovo preteklo nezakonito ravnanje, kar je pripeljalo do ustanovitve številnih občin, ki niso bile v skladu z ustavnim konceptom občine.

US je po končanem pripravljalnem postopku odločilo, da bo v predmetni zadevi za 4. november 2010 razpisalo javno obravnavo, na katero je povabilo vse stranke⁷¹, vpletene v postopek ustanavljanja občine Ankaran.

8.2 JAVNA OBRAVNAVA

US je 4. novembra 2010 opravilo javno obravnavo⁷², na kateri so pobudniki očitke o arbitrarnem odločanju DZ dopolnili z gradivi, ki naj bi kazala na politično kupčijo in ne zgolj na uporabo politične avtonomije DZ, na teritorialno zaokroženost in finančno samozadostnost naselja Ankaran, na njegovo večdesetletno zastopavljanje s strani organov MOK ter na podporo pripadnikov italijanske narodne skupnosti iz Ankarana.

Predstavniki DZ je navedel, da je v predhodnem postopku DZ za več predlogov ugotovil, da izpolnjujejo predpisane pogoje za ustanovitev občine, vendar naj bi zaradi političnega vpliva⁷³ razpisal referendum le na območju predlagane občine Ankaran in občine Mirna. V zakonodajnem postopku sprejemanja novele ZUODNO pa naj bi ob ponovnem premisleku na podlagi veta DS večinsko spoznal, v skladu z opozorili Vlade, da ne gre več odločati v smer ustanavljanja novih občin.

Predstavniki Vlade je navedel, da je ta za območje predlagane občine Ankaran ugotovila, da izpolnjuje vse ustavne in zakonske kriterije za ustanovitev občine, in ponovil načelno stališče Vlade o, za Slovenijo, prevelikem številu občin, med katerimi prevladujejo manjše občine, ki niso sposobne opravljati svojih nalog v skladu z načeli finančne in funkcionalne avtonomije.

Predstavniki MOK⁷⁴ so zatrjevali, da iz ustavne pravice do lokalne samouprave, kot je operacionalizirana v 138. in 139. členu Ustave, niti iz MELLIS, ne izhaja pravica do lastne občine, da pa bi bila arbitrarna in s tem protiustavna ustanovitev občine Ankaran, ki ne izpolnjuje vseh predpisanih pogojev za občino. Poudarili so, da je ta referendum

⁷¹ Poleg pobudnikov, ki sta jih predstavljala vodja *Pobude* Gregor Strmčnik in predsednik KS Ankaran Egon Ražman, ter predstavnikov DZ in Vlade, so na javni obravnavi sodelovali tudi predstavniki MOK kot zainteresirana stranka (stranski intervenient) v ustavnosodnem postopku, ki so svojo prisotnost na tej obravnavi posebej zahtevali.

⁷² Natančneje glej 5. točko obrazložitve odločbe US št. U-I-137/10-47.

⁷³ Matični odbor DZ je tudi za predlog za ustanovitev občine Fram (predlagatelj Jožef Jerovšek-SDS), predlog za ustanovitev občine Loče (predlagatelj Rudolf Petan-SDS) in predlog za ustanovitev občine Zgornja Polskava (predlagatelj Jožef Jerovšek-SDS) ugotovil, da izpolnjujejo pogoje za ustanovitev občine, vendar jih ni vključil v predlog Odloka o razpisu referenduma, temveč v predlog sklepa, da predlagana območja ne izpolnjujejo pogojev za ustanovitev občine. Predlagatelji vseh treh predlaganih občin so bili poslanci iz vrst poslanke skupine SDS, ki je bila v petem sklicu DZ opozicijska stranka.

⁷⁴ Navedbe so utemeljili s predloženimi pravnimi mnenji, ki so jih izdelali S. Vljaj, M. Cerar, I. Kristan, J. Čebulj, M. Senčur in J. Šmidovnik. Več o tem glej KP-MOK-008, časopis Mestne občine Koper, št. 8, december 2010, str. 10-21.

posvetovalne narave, da je odločitev o ustanovitvi nove občine z zakonom stvar politične presoje (diskrecije) DZ, kakršna koli vezanost njegovih odločitev bi pomenila tudi oviranje ustavne funkcije DS.

8.3 ODLOČBA št. U-I-137/10-47

US⁷⁵ je v postopku za oceno ustavnosti ZUODNO na seji 26. novembra 2010 odločilo, da je ZUODNO v neskladju z Ustavo, ker ne vsebuje določb o občini Ankaran (1. točka izreka), in določilo, da mora DZ ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku dveh⁷⁶ mesecev po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka).

US je v delu, ki se nanaša na volitve v MOK, odpravilo Odlok o razpisu rednih lokalnih volitev (3. točka izreka), s čimer so izgubila veljavnost vsa volilna opravila, ki so bila na podlagi tega dela razpisa rednih lokalnih volitev opravljena, in akti, ki so bili na tej podlagi izdani.

Kot način izvršitve odločbe pa je US na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo, da mora predsednik DZ v 20 dneh po uveljavitvi zakona, s katerim bo odpravljena ugotovljena neskladnost, razpisati volitve v občinski svet in volitve župana nove občine Ankaran ter MOK po pravilih, ki veljajo za predčasne volitve (4. točka izreka).

Za nemoteno izvajanje nalog obstoječe MOK do ustanovitve nove občine Ankaran in izvedbe zahtevanih lokalnih volitev je US tudi določilo, da se mandati članov občinskega sveta in župana MOK podaljšajo do prve seje novoizvoljenih občinskih svetov (5. točka izreka).

8.4 BISTVENI RAZLOGI ZA ODLOČITEV

US je za odločitev v tej zadevi moralo zlasti presoditi pomen odločitev DZ v predhodnem postopku in izraženo voljo prebivalcev na referendumu za izvrševanje ustavne pristojnosti DZ, da občino ustanovi in določi njeno območje z zakonom. Pri tem je moralo najprej opredeliti vsebino ustavne pravice do lokalne samouprave oziroma odgovoriti na osrednje vprašanje v tej zadevi, t.j. ali pomeni ustavna pravica do lokalne samouprave tudi pravico do lastne občine.

US je glede ustavne opredelitve lokalne samouprave v 21 točki obrazložitve navedlo, da iz dosedanjih razlag US o ustavnopravni vsebini pravice do lokalne samouprave izhaja, da je to »ustavna pravica prebivalcev, ki živijo na določenem območju in so povezani s

⁷⁵ US je odločbo sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Sovdat, ki je dala odklonilno ločeno mnenje. Sodnik Petrič je dal pritrdilno ločeno mnenje, ki se mu je pridružil sodnik Zobec.

⁷⁶ Odločba US je bila objavljena v Uradnem listu št. 99/10 z dne 7.12.2010, kar pomeni, da je bil skrajni rok za ustanovitev občine Ankaran in s tem povezano uskladitev ZUODNO z Ustavo 7.2.2011.

skupnimi potrebami in interesi, da sami urejajo skupne lokalne zadeve⁷⁷.« Poudarilo pa je tudi, da je sestavni del pravice do lokalne samouprave tudi možnost, da prebivalci določenega območja to pravico uresničujejo v občini, ki jo skladno z zakonskimi pogoji oblikujejo samostojno⁷⁸. Prav temu naj bi bil po mnenju US namenjen tisti del določbe tretjega odstavka 139. člena Ustave, da DZ ustanovi občino po predhodni ugotovitvi volje prebivalcev.

V 14. točki obrazložitve odločbe je navedlo, da iz dosedanjih razlag US izhaja tudi, 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 zakon⁷⁹, ter da je DZ pri ustanavljanju občin vezan na voljo volivcev, izraženo na referendumu o ustanovitvi občine – razen v dveh primerih: ko bi upoštevanje referendumske volje povzročilo nastanek občine, ki ne bi ustrezala ustavnim in zakonskim določbam o občini, ter ko upoštevanje referendumske volje zaradi nasprotujočih si referendumskih izidov objektivno ni mogoče⁸⁰«.

Na podlagi teh izhodišč je US najprej zavrnilo ugovor MOK, da predlagana občina Ankaran ne izpolnjuje ustavnih in zakonskih pogojev, sklicujoč se na stališče iz sklepa št. U-I-239/98 z dne 15.3.2001, po katerem se morajo vsa vprašanja v zvezi z izpolnjevanjem pogojev razrešiti v postopku do razpisa referenduma, vključno z uporabo sodnega varstva (18. točka obrazložitve). Zato se US ni spuščalo v presojo, ali predlagana občina Ankaran izpolnjuje ustavne in zakonske pogoje, niti v presojo smotrnosti obstoja te občine. US je pri tem poudarilo, da je tudi sam DZ ob zaključku predhodnega postopka s svojo odločitvijo o razpisu referenduma nedvoumno potrdil, da so podani vsi pogoji (in razlogi) za ustanovitev te občine. MOK bi lahko izpodbijala Odlok o razpisu referenduma, pa tega ni storila. Ko pa je DZ v postopku ustanavljanja občine že v fazi razpisanega referenduma, to pomeni, da je svojo vsebinsko (najpomembnejšo) pristojnost glede oblikovanja občinske lokalne samouprave že opravil in izčrpal. Zato od tu dalje na izvršitev njegove ustavne pristojnosti, da z zakonom ustanovi občino, vpliva samo še volja prebivalcev,

⁷⁷ Tako v odločbi US št. U-I-163/99 z dne 23.9.1999, 13. točka obrazložitve, Ur. list RS, št. 80/99 in OdlUS VIII, 209.

⁷⁸ Sodnica Sovdat je za razliko od večine sodnic in sodnikov menila, da iz Ustave ne izhaja ustavna pravica prebivalcev določenega območja do oblikovanja »lastne« občine. Po njenem mnenju je lokalna samouprava kot institucionalni okvir odločanja o lokalnih javnih zadevah le pravica (in sposobnost) lokalnih oblasti, kot to določa prvi odstavek 3. člena MELLs, torej pravica, ki pripada lokalni skupnosti kot samostojni osebi javnega prava, ki jo bo lahko uspešno uveljavljala in branila proti vsem, predvsem pa proti državi, kadar bi ta nedopustno posegala v njen z Ustavo varovan položaj. Odklonilno ločeno mnenje sodnice Sovdat k predmetni odločbi.

⁷⁹ Tako v sklepu US št. U-I-254/06 z dne 10.4.2008, 5. točka obrazložitve.

⁸⁰ Tako v odločbi US št. U-I-294/98 z dne 12.10.1998, 8. točka obrazložitve, Ur. list RS, št. 72/98 in OdlUS VII, 185. Navedeno stališče o vezanosti DZ na izid referenduma je US ponovilo tudi 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.

izražena na referendumu, na katero pa je DZ vezan, razen v dveh primerih, ki pa v ankaranskem primeru nista podana⁸¹.

Nato je kot neutemeljen zavrnilo tudi ugovor, da ne obstaja pravica do lastne občine in da DZ pri sprejemanju zakona, s katerim ustanovi občino ni vezan ne na (pozitiven) izid referendumu ne na svoje ugotovitve o izpolnjevanju pogojev iz predhodnega postopka, saj naj bi imel pri odločanju o ustanovitvi občine polno politično diskrecijo. Po mnenju US takšno stališče DZ in MOK ni skladno z 138. in 139. členom Ustave.

US je v 21. točki obrazložitve poudarilo, da ustavna pravica do lokalne samouprave res ne zagotavlja abstraktne pravice do lastne občine, zagotavlja pa pravico prebivalcem določenega območja do uresničevanja lokalne samouprave v občini, ki je ustanovljena v skladu s pogoji in po postopku, ki jih določa ZLS. Ustanovitev občine je torej bistveni pogoj za uresničevanje ustavne pravice do lokalne samouprave, vendar pa zaradi tega DZ še ni obvezan ustanoviti občine na kateremkoli območju, temveč le na območju, ki izpolnjuje ustavne in zakonske pogoje in na katerem so se tudi prebivalci na referendumu izrekli za ustanovitev svoje občine.

Po Ustavi ima DZ pristojnost, da občino ustanovi z zakonom, vendar pa je ta svojo avtonomijo pri sprejemanju zakona, s katerim odloči prav o ustavni pravici do lastne občine, sam omejil s tem, ko je z ZLS določil pogoje in postopek za ustanovitev občine ter v tem postopku zagotovil sodno varstvo. Iz načel pravne države (2. člen Ustave) pa izhaja, da DZ mora spoštovati zakonsko ureditev, ki jo je sam sprejel, obenem pa drugi odstavek 14. člena Ustave od njega terja tudi, da pri svojem odločanju o ustanavljanju občin ne sme ravnati arbitrarno. Zato DZ pri sprejemanju zakona, s katerim odloči o ustanovitvi občine, nima tako široke avtonomije v smislu politično diskrecijskega odločanja, kot pri sprejemanju zakonov, s katerimi na splošen in abstrakten način ureja družbena razmerja, kjer je vezan le na Ustavo, saj je v tem primeru vezan tudi na zakonska merila in pravila ravnanja, ki si jih je za izvršitev svoje ustavne pristojnosti, ustanoviti občino, sam predpisal (22. točka obrazložitve).

Na podlagi vsega navedenega je US presodilo, da je DZ s tem, ko je razpisal referendum, s čemer je nedvoumno potrdil, da območje naselja Ankaran izpolnjuje ustavne in zakonske pogoje za ustanovitev občine, potem pa kljub pozitivno izraženi volji prebivalcev na referendumu in ugotovitvi, da ne obstajajo razlogi za neupoštevanje tako izražene

⁸¹ Tudi glede pravne narave referendumu je imela sodnica Sovdat v primerjavi z večino bistveno drugačno stališče, saj je menila, da iz Ustave ne izhaja ustavna obveznost DZ ustanoviti občino, če so se prebivalci na referendumu izrekli za njeno ustanovitev, in med drugim zavzela stališče, da bi bil v primeru obvezujočega pravnega učinka referendumu v celoti izničen tisti del tretjega odstavka 139. člena Ustave, ki daje DZ pristojnost, da ustanovi občino z zakonom. Odklonilno ločeno mnenje sodnice Sovdat k predmetni odločbi.

volje⁸², ni ustanovil občine Ankaran, je ravnal arbitrarno oziroma samovoljno. S tem je kršil splošno načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) in načelo zakonitosti ter načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave), v posledici pa je kršil tudi ustavne določbe, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (člena 138 in 139 Ustave). Zato je US odločilo, da je izpodbijani ZUODNO v neskladju z Ustavo in naložilo DZ, da mora ugotovljeno protiusustavnost odpraviti v roku dveh mesecev po objavi Odločbe v Uradnem listu tako, da ustanovi občino Ankaran.

⁸² DZ je po razpisu in izvedbi referendumov o ustanovitvi občine Ankaran ugotovil, da ne obstajajo nobeni ustavnopravni razlogi za nespoštovanje izida referendumov. Upoštevanje volje prebivalcev Ankarana po ustanovitvi lastne občine namreč v ničemer ni ogrozilo realizacije večinske volje na drugih referendumskih območjih MOK, na katerih je večina glasovala »proti« ustanovitvi novih občin, niti v ničemer ni ogrozilo obstoja MOK, ki tudi brez naselja Ankaran izpolnjuje vse pogoje, predpisane za ustanovitev mestne občine. Prav tako ustanovitev občine Ankaran ne bi vodila do občine, ki ne bi bila skladna z Ustavo, saj je DZ v predhodnem postopku že ugotovil, da predlog za ustanovitev nove občine Ankaran izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za njeno ustanovitev. Več o tem glej Ciril RIBIČIČ, Človekove pravice in ustavna demokracija, 2010, str. 131-144.

9 ZAKON O USTANOVITVI IN DOLOČITVI OBMOČJA OBČINE ANKARAN

9.1 PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O USTANOVITVI OBČIN TER O DOLOČITVI NJIHOVIH OBMOČIJ (ZUODNO-H)

Na podlagi odločbe US št. U-I-137/10-47 je Vlada na 106. dopisni seji 15. decembra 2010 sprejela predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZUODNO⁸³ (v nadaljevanju: ZUODNO-H), s katerim je predlagala ustanovitev občine Ankaran in ga predložila DZ v sprejem po skrajšanem postopku ter tako sledila napotilu iz 24 točke obrazložitve te odločbe, da je za uskladitev ZUODNO z Ustavo potrebno izvesti samo zakonodajni postopek za sprejetje njegove novele, medtem ko predhodni postopek ugotavljanja izpolnjevanja ustavnih in zakonskih pogojev ter izvedba referendumu nista potrebna.

Občinski svet MOK je v skladu s 94. členom ZLS na seji 10. januarja 2011 sprejel negativno mnenje k predlogu ZUODNO-H, v katerem je nasprotoval ustanovitvi nove občine iz enakih razlogov kot v svojih dveh mnenjih pred odločbo US, v katerih je ugotovil:

- da se predlaga ustanovitev občine, ki ne izpolnjuje zakonskih pogojev za ustanovitev občine iz 13.a člena ZLS, ker v danem primeru razlogi za izjemno ustanovitev občine z manj kot 5000 prebivalci ne obstajajo oziroma niso natančno opredeljeni in obrazloženi, kot to izhaja iz odločbe US št. U-I-2/06;
- da bi se z ustanovitvijo samostojne občine Ankaran na območju sedanje KS Ankaran bistveno poslabšali pogoji za zagotavljanje posebnih pravic italijanske narodne skupnosti, kar bi pomenilo kršitev 64. člena Ustave in mednarodnih obveznosti Republike Slovenije;
- da predlagatelj ni realno predstavil finančnih posledic ustanovitve nove občine;
- da je območje pristanišča, ki ga upravlja Luka Koper d.d., ozemeljsko nedeljivo, pri čemer njegova teritorialna celovitost ni samo v interesu MOK in širše regije, temveč tudi in predvsem v interesu države, zaradi česar gre pri vprašanju teritorialne delitve MOK tudi za vprašanje nacionalnega interesa.

Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti je na podlagi drugega odstavka 15. člena ZSNS 7. januarja 2011 sprejela negativno mnenje k predlogu ZUODNO-H, v katerem je ponovno izpostavila, da bi ustanovitev občine Ankaran z izločitvijo iz MOK bila v nasprotju:

⁸³ Ker je v zakonodajnem postopku še bil predlog ZUODNO-G, s katerim se je predlagala ustanovitev občine Mirna in sprememba imena občine Sveti Jurij v Sveti Jurij ob Ščavnici, se je s tem predlogom zakona predlagala le ustanovitev občine Ankaran.

- s 7. točko Posebnega statuta priloge Londonskega memoranduma o svobodnem tržaškem ozemlju iz leta 1954, po katerem se »*ne smejo izvršiti nikakršne spremembe meja administrativnih enot na območjih, ki prihajajo pod civilno upravo Italije in Jugoslavije z namenom, da se ogrozi etnična sestava teh enot*«;
- s 64. členom Ustave, kajti naselje Ankaran ne izpolnjuje posebnih pogojev za ustanovitev občine pri zagotavljanju narodnostnih pravic, saj na njegovem območju ni temeljnih ustanov za italijansko narodno skupnost, kot sta osnovna šola in otroški vrtec z italijanskim učnim programom, prav tako pa ne deluje nobena društvena organizacija te skupnosti.

Matični odbor je predlog ZUODNO-H obravnaval na 10. redni seji 18. januarja 2011. Odbor je v skladu s 128. členom Poslovnika DZ opravil glasovanje o vseh členih predloga zakona skupaj in jih ni sprejel, saj zanje ni glasoval nihče od sedemnajstih navzočih članov odbora, prav tako ni bil nihče proti⁸⁴. Glede na to, da noben od predlaganih členov zakona ni bil sprejet, je predsednik odbora, upoštevajoč razlago drugega odstavka 61. člena Poslovnika v povezavi z določbami, ki urejajo obravnavo na matičnem delovnem telesu (členi od 126. do 133.) Komisije za poslovnik z dne 9.12.2009, ugotovil, da je obravnava predloga ZUODNO-H na matičnem delovnem telesu končana⁸⁵, zaradi česar je bil v posledici končan zakonodajni postopek o predmetnem zakonu, s katerim bi bila v skladu z odločbo US odpravljena neskladnost ZUODNO z Ustavo.

Zaradi nastale situacije na odboru, ko je predlagani zakon ostal brez sprejetih členov, poslanci DZ na 24. redni seji 1. februarja 2011 o njem niso mogli glasovati. Zato so lahko zgolj sprejeli sklep (ugotovitev), da je zakonodajni postopek o predlogu ZUODNO-H končan. S tem pa je tudi že postalo jasno, da DZ ne bo mogel več odpraviti ugotovljene protiuustavnosti ZUODNO v roku, ki ga je US določilo v 2. točki izreka odločbe št. U-I-137/10-47.

Matični delovni odbor in poslanci DZ pa so na isti seji brez zapletov, s 60 poslanskimi glasovi »za« in 5 »proti«, sprejeli predlog ZUODNO-G, ki je na podlagi iste odločbe US omogočil ustanovitev nove občine Mirna in spremembo imena občine Sveti Jurij v občino Sveti Jurij ob Ščavnici.

⁸⁴ Prof. Pirnat je ravnanje poslancev na seji odbora, ko nihče ni glasoval ne »za« ne »proti« nobenemu členu predloga zakona, nato pa so se pretvarjali, da je nastala poslovniška zagata, označil za poniglavo uničevanje pravne države. Več o tem Rajko Pirnat, poniglavo uničevanje pravne države. Pravna praksa št. 3/2011, str. 3.

⁸⁵ Po tej razlagi je v primeru, ko matično delovno telo ne sprejme sklepa, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo, ali ne sprejme predlogov členov predloga zakona, je druga obravnava predloga zakona na seji delovnega telesa končana. Glej Poročilo o sprejemu razlage drugega odstavka 61. člena Poslovnika DZ v povezavi z določbami, ki urejajo obravnavo na matičnem delovnem telesu (od 126. do 133. člena), št. 061-05/09-0001 z dne 9.12.2009.

9.2 PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O USTANOVITVI OBČIN TER O DOLOČITVI NJIHOVIH OBMOČIJ (ZUODNO-I)

Poslanska skupina SLS je že dan po zapletu na matičnem odboru, ko so se vsi njegovi člani glasovanja o predlogu ZUODNO-H vzdržali, in s tem onemogočili, da bi o ustanovitvi občine Ankaran odločala večina poslancev na plenumu DZ, v skrajšani zakonodajni postopek vložila nov predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZUODNO (v nadaljevanju: ZUODNO-I), s katerim so ponovno, na podlagi referendumске volje prebivalcev Ankarana in predmetne odločbe US, predlagali ustanovitev občine Ankaran ter s tem povezano uskladitev ZUODNO z 9. in 139. členom Ustave.

Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti je 31. januarja 2011 v svojem negativnem mnenju k predlogu ZUODNO-I ponovno poudarila svoje stališče, da se z ustanovitvijo občine Ankaran ne strinja iz razlogov, ki so jih navedli in utemeljili že v predhodnem mnenju k predlogu ZUODNO-H, ter hkrati poslance pozvala naj novega predloga Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran ne sprejmejo.

Vlada je na seji 3. februarja 2011 sprejela mnenje k predlogu ZUODNO-I, v katerem spričo odločbe US št. U-I-137/10-47 ni nasprotovala nadaljevanju postopka za sprejem tega zakona.

Občinski svet MOK je na seji 4. februarja 2011 sprejel negativno mnenje k predlogu ZUODNO-I, v katerem je poleg starih stališč navedel še dva nova argumenta:

- da DZ v postopku uskladitve ZUODNO z Ustavo, kot je to zahtevalo US v odločbi št. U-I-137/10-47, ni dolžan⁸⁶ ustanoviti nove občine na območju KS Ankaran, ker v konkretnem primeru obstajajo utemeljeni ustavnopravni razlogi, ki to preprečujejo, med katerimi so uresničevanje ustavno zagotovljenih pravic pripadnikov italijanske narodne skupnosti do izobraževanja, varstva in vzgoje v svojem jeziku ter do samoupravne organiziranosti iz 64. člena Ustave, kakor tudi varstvo narodnogospodarskih interesov iz 2., 67. in 74. člena Ustave, ki se uveljavljajo preko Luke Koper;
- da je DZ preko svojega matičnega odbora ustanovitev občine Ankaran veljavno zavrnil, saj je ocenil, da obstajajo zgoraj navedeni ustavnopravni razlogi, da občine Ankaran ne ustanovi, in je zato treba šteti, da je postopek uskladitve ZUODNO z

⁸⁶ MOK se je pri tem sklicevala na 15. točko obrazložitve odločbe št. U-I-137/10-47, v kateri US povzema dosedanja stališča glede vezanosti DZ na izid referendumu, iz katerih izhaja, da je DZ pravno obvezan sprejeti zakon o ustanovitvi občine, če so se prebivalci na referendumu izrekli za njeno ustanovitev, razen če obstajajo utemeljeni ustavnopravni razlogi, da ravna drugače. Strokovno-pravno mnenje o predmetni ustavni odločbi z naslovom »US ne zahteva ustanovitve občine Ankaran« je za MOK izdelal dr. Marko Bošnjak. Glej KP-MOK-008, časopis Mestne občine Koper, št. 9, 2011, str. 10-11.

Ustavo, kot je to v predmetni odločbi o občini Ankaran zahtevalo US, končan. To v posledici pomeni, da je treba novi predlog ZUODNO-I v ponovljenem zakonodajnem postopku obravnavati kot novo pobudo (inicijativo) za ustanovitev občine Ankaran in ga pri tem glede pogojev ocenjevati z novo zakonsko ureditvijo⁸⁷.

Na isti seji je občinski svet MOK pozval predsednika DZ naj čim prej razpiše redne volitve v občinski svet in redne volitve župana v MOK (v obstoječem obsegu in mejah, torej tudi z vključenim naseljem Ankaran) zaradi zagotovitve uresničevanja ustavnih pravic prebivalcev MOK do volitev in do lokalne samouprave.

Predsednik DZ je na predlog skupine poslancev s prvopodpisanim Francom Jurijem (Zares) zaradi nujnosti hitrega sprejema zakona sklical izredno sejo DZ za 9. februar 2011. Pred sejo je predlog ZUODNO-I najprej obravnaval matični odbor na 22. nujni seji 9. februarja 2011. Odbor je v skladu z 128. členom Poslovnika DZ opravil glasovanje o vseh členih predloga zakona skupaj in jih ni sprejel, saj je bil rezultat glasovanja neodločen, 8 poslancev »za« in 8 »proti«, s čimer so člani odbora ponovno preprečili razpravo o zakonu in s tem tudi o odločbi US na plenumu DZ. Glede na dejstvo, da je predlog ZUODNO-I ostal brez sprejetih členov, je predsednik odbora na podlagi razlage Komisije za poslovnik⁸⁸ ugotovil, da je njegova obravnava na matičnem odboru končana, zaradi česar je bil posledično končan tudi zakonodajni postopek o tem zakonu.

Poslanci⁸⁹, ki so glasovali proti predlaganim členom zakona, so kot argument za svojo odločitev na seji odbora navedli, da naj predlagana občina Ankaran s 3.108 prebivalci ne bi izpolnjevala zakonskega pogoja 5000 prebivalcev, kot ga po novem določa sprejeta novela ZLS-R iz julija 2010. Pri tem pa niso upoštevali 8. člen prehodne določbe navedene novele, po kateri se postopki za ustanovitev novih občin, o katerih je bil pred uveljavitvijo

⁸⁷ V skladu z zadnjo novelo ZLS-R iz julija 2010 (Ur. list RS, št. 51/2010) mora imeti nova občina najmanj 5000 prebivalcev, kar pomeni, da občine Ankaran s 3.108 prebivalci po novi ureditvi ne bi bilo mogoče ustanoviti.

⁸⁸ Pobudniki občine Ankaran so menili, da je razlaga Poslovnika, ki onemogoča DZ vsebinsko opredeljevanje do predloga zakona, protiustavna, in o tem pridobili pravno mnenje Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Pravno mnenje omenja možnost, da se izpodbija ustavnost poslovniške ureditve, s čimer bi sklep (ugotovitev) DZ, da je zakonodajni postopek o Zakonu o ustanovitvi občine Ankaran končan, izgubil »ustavnoskladno« pravno podlago. Glej Pravno mnenje o ustavnosti poslovniške ureditve, ki onemogoča DZ vsebinsko opredeljevanje do predloga zakona, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 15. februar 2011.

⁸⁹ Polovica članov odbora je kljub mnenju Vlade kot odgovornega organa za izvrševanje celotnega koncepta LS, v katerem ni nasprotovala ustanovitvi nove občine Ankaran, glasovala v skladu z neuradnim mnenjem njene službe za zakonodajo, ter stališčema na sejo vabljenih dr. Šmidovnika, ki je zastopal tudi omenjeno vladno službo, in dr. Kristana, v katerih so ti opozorili, da po končanem postopku o predlogu zakona, ki ga je predlagala Vlada, velja za občino Ankaran v novem zakonodajnem postopku 3. člen novele ZLS-R, po katerem mora imeti občina najmanj 5000 prebivalcev, sicer mora biti predlog za ustanovitev nove občine zavržen že samo zaradi neizpolnitve tega pogoja.

te novele že razpisan referendum, nadaljujejo in končajo po določbah, ki so te postopke urejale pred uveljavitvijo te novele zakona. Tudi US je v 24. točki obrazložitve predmetne odločbe o občini Ankaran navedlo, da ni potrebno izvesti predhodnega postopka ugotavljanja, ali so izpolnjeni ustavni in zakonski pogoji za ustanovitev te občine, ter izvesti referenduma, ampak je potrebno izvesti samo zakonodajni postopek za sprejetje novele ZUODNO.

Poslankam in poslancem DZ na 39. izredni seji 9. februarja 2011 tako ni preostalo drugega, kot da ponovno brez glasovanja ugotovijo, da na matičnem odboru ni bila sprejeta novela ZUODNO, s katero bi bila ustanovljena občina Ankaran, in je zato zakonodajni postopek o predmetnem zakonu končan. S tem pa se je iztekel tudi rok, ki ga je US v 2. točki izreka odločbe št. U-I-137/10-47 določilo za uskladitev protiustavnega stanja z Ustavo.

Pobuda je potem, ko matični odbor dvakrat zaporedoma ni sprejel nobenega od predlaganih členov Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran, s katerim je najprej Vlada, nato pa še poslanska skupina SLS predlagala uskladitev ZUODNO z Ustavo, in je bil zato zakonodajni postopek končan brez možnosti, da bi poslanke in poslanci o zakonu odločali na plenumu DZ, opozorila na načrtno zavlačevanje s postopkom ustanovljanja občine Ankaran, kar ima za posledico nadaljevanje politike izčrpavanja in degradacije Ankarana, saj omogoča obstoječi oblasti MOK, da še naprej mimo in v nasprotju z voljo Ankarančanov, sprejema prostorske akte in izvaja dejavnosti (razprodaja ankaranskih zemljišč, pozidava Ankarana s stanovanjsko-apartmajskimi naselji, pozidava priobalnega pasu, prekategorizacija kmetijskih zemljišč v zazidljiva), ki nepopravljivo uničujejo življenjski prostor in naravne danosti Ankaranskega (Miljskega) polotoka ter obenem siromašijo premoženje bodoče občine Ankaran.

9.3 PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O USTANOVITVI OBČIN TER O DOLOČITVI NJIHOVIH OBMOČIJ (ZUODNO-H)

Da bi se DZ izognil ustavni krizi zaradi neizpolnitve odločbe US⁹⁰ št. U-I-137/10-47, ki je DZ naložila, da odpravi neskladje ZUODNO z Ustavo, tako da ustanovi občino Ankaran, in med drugim tudi, da v 20 dneh razpiše volitve v občinske organe nove občine Ankaran in MOK po tem, ko bo najpozneje v dveh mesecih po objavi ustavne odločbe odpravil to neskladje, so vodje koalicijskih poslanskih skupin Franco Juri (Zares), Borut Sajovic (LDS), Joško Godec (Desus) in Samo Bevk (SD) ter vodja poslanske skupine SLS Jakob Presečnik (v nadaljevanju predlagatelj) 1. marca 2011 vložili v zakonodajni postopek nov predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZUODNO (v nadaljevanju: ZUODNO-H), s katerim so še tretjič poskusili uresničiti odločbo US.

⁹⁰ Odločbe US so v skladu z drugim odstavkom 3. člena Ustave (načelo delitve oblasti) in izrecno s tretjim odstavkom 1. člena ZUstS (Ur. list RS št. 64/2007-UPB1) za vse državne organe obvezne in jih morajo spoštovati ne glede na to, ali se z njimi strinjajo ali ne.

Predlagatelji so se za vložitev novega predloga zakona odločili, ker so skupaj s predsednikom DZ ugotovili, da bi bil, glede na odločbo US št. U-I-137/10-47, razpis lokalnih volitev v MOK sporen, če se pred razpisom volitev do predloga Zakona za ustanovitev in določitev območja občine Ankaran ne bi opredelila večina poslancev na plenumu DZ. Ker je bil v obeh predhodnih zakonodajnih postopkih po odločbi US predmetni zakon zavržen že na matičnem delovnem odboru, naj bi dogovor med vodji koalicijskih poslanskih skupin in poslanske skupine SLS zagotavljal, da bo novi predlog zakona prestal glasovanje na pristojnem odboru in bo na seji DZ za ustanovitev občine Ankaran zagotovljena tudi zadostna večina glasov poslancev.

Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti je 15. marca 2011, v skladu z drugim odstavkom 15. člena ZSNS, sprejela negativno mnenje k predlogu ZUODNO-H iz razlogov, zaradi katerih je že v vseh predhodnih zakonodajnih postopkih nasprotovala ustanovitvi nove občine Ankaran.

Vlada je v svojem mnenju 31. marca 2011 poudarila, da je bil zakonodajni postopek o dveh vloženih predlogih zakona, s katerima je po odločbi US najprej Vlada, nato pa še poslanska skupina SLS predlagala ustanovitev občine Ankaran, končan. Zaradi tega je bilo potrebno v novem zakonodajnem postopku oceniti, če je glede na določbo 3. člena novele ZLS-R, po katerem mora imeti predlagano območje za novo občino najmanj 5000 prebivalcev, ustanovitev občine Ankaran s predlaganim zakonom sploh še možna. Vlada je pri tem opozorila tudi na prehodno določbo 8. člena omenjene novele ZLS, ki predvideva obravnavo že vloženih predlogov za ustanovitev nove občine, glede katerih je bil referendum že razpisan, po dotlej veljavni ureditvi, vendar po mnenju Vlade ta izjema ne more veljati neomejeno dolgo.

Občinski svet MOK je na podlagi 94. člena ZLS na svoji redni seji 3. marca 2011 sprejel negativno mnenje k predlogu ZUODNO-H. Na seji je mestni svet tudi ugotovil, da je zaradi dodatnega odlaganja volitev v organe MOK, ki presega odlog, ki ga je v odločbi predvidelo US in ga ocenilo za ustavno dopusten poseg v volilno pravico, nastalo protiustavno stanje, v kateri občani MOK ne morejo uresničevati volilne pravice na lokalni ravni. Zaradi tega je mestni svet dal DZ pobudo, da zaradi zagotovitve volilne pravice prebivalcev te mestne občine, po nujnem postopku sprejme poseben zakon o razpisu rednih lokalnih volitev organov MOK, podobno kot je to že storil prav v zvezi z MOK, in ponovno pozval predsednika DZ, da v izogib poglobljanju protiustavnega stanja, čim prej sprejme Odlok o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana MOK.

Kolegij predsednika DZ je ob vložitvi zakona v zakonodajni postopek sklenil, da se bo predlog ZUODNO-H obravnaval po skrajšanem postopku. Vendar je skupina 20 poslancev, s prvopodpisanim Luko Jurijem (SD), na podlagi desetega odstavka 21. člena Poslovnika zahtevala, da o vrsti postopka odloča DZ. Ta je na 26. redni seji 23. marca 2011 glasoval o navedeni zahtevi in s 23 glasovi »za« in 48 »proti« zavrnil sklep, da se predlog ZUODNO-H obravnava po skrajšanem postopku, zato se je predlog zakona obravnaval po rednem postopku. Ta skupina poslancev je tudi v skladu s prvim odstavkom 122. člena

Poslovnika zahtevala, da se o predlogu zakona v okviru njegove prve obravnave opravi splošna razprava na plenumu DZ.

Tako so poslanci DZ o predlogu Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran in o odločbi US, na podlagi katere je bil ta zakon vložen, prvič vsebinsko razpravljali šele na 27. redni seji 20. aprila 2011, torej skoraj pet mesecev po objavi odločbe US št. U-I-137/10-47 in več kot dva meseca po poteku roka za odpravo neustavnega stanja iz te odločbe. Poslanke in poslanci so po končani razpravi opravili glasovanje, na katerem so s 17 glasovi »za« in 48 »proti« dokončno zavrnilo predlog zakona, s katerim bi izvršili odločbo US št. U-I-137/10-47, kot neprimerne za nadaljnjo obravnavo, saj so menili:

- da predlagana občina Ankaran po noveli ZLS-R ne izpolnjuje zakonskih pogojev za njeno ustanovitev, in sicer zaradi tega, ker ne izpolnjuje absolutnega kriterija 5000 prebivalcev, na kar je opozorila Vlada v svojem mnenju 31. marca 2011;
- da v danem primeru obstajajo pomembni ustavnopravni razlogi proti ustanovitvi občine Ankaran, ki se nanašajo predvsem na varstvo italijanske narodne skupnosti, varstvo narodnogospodarskih interesov, ki se uresničujejo preko Luke Koper, ter na položaj DS, na kar je opozoril občinski svet MOK že v svojem mnenju 4. februarja 2011.

Pobuda je potem, ko DZ tudi v tretjem poskusu ni sprejel Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran, s katerim bi uskladjal ZUODNO z Ustavo, poudarila, da bo do tega enkrat moralo priti, saj odločbe US ne zastarajo, ter opozorila, da je v skladu z navedeno ustavno odločbo razplet lokalnih volitev v MOK možen samo na način, da se razpišejo lokalne volitve ločeno v MOK in ločeno v občini Ankaran, ki jo mora DZ predhodno ustanoviti. Kakršen koli drugačen razpis volitev bi bil po njihovo protiuustaven. Zato so napovedali, da v kolikor pride do razpisa lokalnih volitev, in bodo le-te v neskladju z odločbo US, bodo iskali pravno varstvo, ter razpis volitev znova izpodbijali na US.

9.4 ZAKON O RAZPISU REDNIH LOKALNIH VOLITEV V MOK

Glede na nastalo situacijo, ko DZ kljub trem poskusom, zakona, s katerim bi protiuustavno stanje uskladjal z Ustavo, ni sprejel, in je rok za njegovo uskladitev že potekel, kar je povzročilo, da tudi predsednik DZ rednih volitev v organe MOK še ni razpisal, zaradi česar je bilo prizadeto tudi uresničevanje lokalne samouprave prebivalcev MOK, sta poslanca⁹¹ DZ iz Kopra Luka Juri (SD) in Marijan Križman (SD) (v nadaljevanju: predlagatelj) z namenom zagotoviti čimprejšnjo izvedbo volitev v MOK zaradi zagotovitve uresničevanja volilne pravice občanov te mestne občine, 8. marca 2011, v zakonodajni postopek vložila

⁹¹ Hkrati z ZRRLVKP sta predlagala tudi posebno resolucijo, s katero naj bi DZ natančneje pojasnil ustavnopravne razloge, zaradi katerih, kljub zahtevi US, ni sprejel zakona o ustanovitvi občine Ankaran, prebivalcem Ankarana pa bi se na primeren način opravičil, ker je razpisal referendum o ustanovitvi nove občine na območju naselja Ankaran, čeprav to naselje ne izpolnjuje pogojev za oblikovanje v lastno občino. Resolucija ni bila sprejeta, ker je US pred odločanjem o njej ustanovilo občino Ankaran.

predlog Zakona⁹² o razpisu rednih lokalnih volitev v MOK (v nadaljevanju: ZRRLVKP), s katerim bi DZ odpravil vsaj tisti del protiustavnih posledic nespoštovanja odločbe US, ki se je nanašal na (ne)izvrševanje lokalne samouprave v MOK.

Predlagatelj je zahtevo za čimprejšnji sprejem zakona, ki je ustvarjal posebno pravno podlago za razpis rednih lokalnih volitev v organe MOK za mandatno obdobje 2010-2014, utemeljeval s sklicevanjem na:

- 3. člen⁹³ prvega protokola h Konvenciji Sveta Evrope o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), ki določa, da je treba volitve izvajati v razumnih časovnih presledkih;
- odločbo št. U-I-106/95⁹⁴, v kateri je US poudarilo, da iz načela demokratičnosti (1. člen Ustave) izhaja pravica do periodičnosti volitev;
- odločbo št. U-I-13/94⁹⁵, v kateri je US sprejelo stališče, da se izvedbo volitev lahko odloži le za ustrezen čas, ki bo, glede na trajanje celotnega mandata, sorazmerno kratek;
- odločbo št. U-I-163/99⁹⁶, v kateri je US odločilo, da mora imeti periodičnost volitev prednost pred sicer ugotovljeno protiustavnostjo zakonske ureditve glede ustanovitve MOK iz odločbe št. U-I-301/98.

Predlagatelj je v obrazložitvi predloga ZRRLVKP in v okviru dodatne obrazložitve na seji matičnega delovnega odbora pojasnil, da se predlagani zakon sklicuje na zakon, ki je bil v zelo podobni situaciji, sprejet že leta 1999. US je leta 1998 z odločbo št. U-I-301/98 ponovno ugotovilo neskladnost območja MOK z Ustavo in določilo enoletni rok za odpravo ugotovljene neskladnosti. Ker tudi takrat ni prišlo do ustanovitve novih občin na območju MOK, ki bi bile skladne z Ustavo, saj so na vseh treh predlaganih referendumskih območjih⁹⁷ volivci večinsko zavrnilo ustanovitev novih občin, je DZ junija 1999 zaradi

⁹² Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v MOK (ZRRLVKP), Ur.list. RS, št. 39/2011.

⁹³ 3. člen protokola številka 1 k EKČP določa: »Visoke pogodbene stranke se zavezujejo, da bodo izvedle v razumnih časovnih presledkih svobodne in tajne volitve, ki bodo zagotavljale svobodno izražanje mnenja ljudstva pri izbiri zakonodajnih teles«. Ur. list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94.

⁹⁴ V 7 točki obrazložitve je poudarilo, da so »iz načela demokratičnosti, glede posredne (predstavniške) demokracije na področju volitev izpeljana načela svobode, splošnosti in enakosti volilne pravice ter neposrednosti in tajnosti volitev; če volilni sistem ustreza navedenim načelom in če je zakonsko zagotovljena periodičnost volitev in enaka kompetitivna možnost vseh političnih strank v državi, so volitve demokratične«. Ur. list RS, št. 14/96 in OdlUS V, 12.

⁹⁵ Ur. list RS, št. 6/94.

⁹⁶ Ur. list RS, št. 80/99 in OdlUS VIII, 209.

⁹⁷ DZ je z odlokom o razpisu referendumu in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Ur. list RS, št. 21/98) razpisal referendum za ustanovitev treh novih občin, ki bi se izločile iz MOK, to so občine Dekani, Ankaran-Škofije in Šmarje-Marezige. Na referendumu, ki je bil izveden 19.4.1998, je velika večina volivcev na vseh treh referendumskih območjih glasovala proti ustanovitvi nove občine (Dekani: »za« 196, »proti« 2614; Ankaran-Škofije: »za« 358, »proti« 2107; Šmarje-Marezige: »za« 102, »proti« 1597).

zagotovitve ustavne pravice državljanov do volitev organov lokalnih skupnosti še pred potekom enoletnega roka, ki ga je določilo US, sprejel Zakon⁹⁸ o razpisu rednih lokalnih volitev v MOK (v nadaljevanju: ZRLVKP) in na ta način še pred uskladitvijo ZUODNO z Ustavo omogočil izvedbo rednih lokalnih volitev v MOK. Takšna zakonska ureditev je bila predmet ustavnosodne presoje, pri čemer je US z odločbo št. U-I-163/99 odločilo, da ni v neskladju z Ustavo. US je tako z navedeno odločbo (leto dni po svoji ugotovitveni odločbi o neustavnosti 2. točke 3. člena tedaj veljavnega ZUODNO) dovolilo izvedbo volitev v nepreoblikovani MOK z razlago, da je treba omogočiti periodično izvajanje volitev, pa čeprav se te izvajajo v občini, ki naj ne bi bila organizirana v skladu z vsemi ustavnimi kriteriji (glej 16. točko obrazložitve odločbe št. 163/99).

Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti je na podlagi drugega odstavka 15. člena ZSNS 15. marca 2011 podala pozitivno mnenje k predlogu ZRRLVKP.

Občinski svet MOK je na podlagi 94. člena ZLS, na seji 24. maja 2011, sprejel sklep, s katerim je DZ dal pozitivno mnenje k predlogu ZRRLVKP. V njem je ponovno opozoril, da bi vsako nadaljnje odlaganje volitev od tistega, ki ga je predvidelo US v odločbi U-I-137/10-47, pomenilo nedopustni poseg v volilno pravico prebivalcev MOK, kar lahko privede do situacije, v kateri bi bilo bistveno ogroženo izvrševanje lokalne samouprave, ki jo občani uresničujejo prav s periodičnimi volitvami. V izogib poglobljanju protiustavnega stanja je občinski svet podprl takojšnji sprejem predlaganega zakona zaradi zagotovitve uresničevanja volilne pravice občanov MOK.

Vlada je na seji dne 31. marca 2011 sprejela mnenje o predlogu ZRRLVKP, v katerem ni nasprotovala sprejemu tega zakona. Menila je, da zaradi nadaljnjega postopka ustanovitve občine Ankaran, ki je posredno vzrok za neizvedbo lokalnih volitev v MOK, ne sme biti ogroženo izvrševanje lokalne samouprave v MOK, ki jo občani uresničujejo prav s periodičnim odločanjem o svojih predstavnikih v organih občinske lokalne samouprave. Zato je Vlada sprejela stališče, da ima v nastalem položaju ustavna pravica občanov MOK do volitev organov lokalne skupnosti prednost pred ustavno pravico prebivalcev Ankarana do uresničevanja lokalne samouprave v svoji občini.

DS je na 36. seji 13. aprila 2011, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave posredoval mnenje k predlogu ZRRLVKP, v katerem je uvodoma ugotovil, da se občanom MOK, zaradi dolgotrajnega odlaganja volitev, kar ni v sorazmerju s celotnim trajanjem mandata občinskih organov, krši pravica do periodičnosti volitev, kar je tudi po ustavni presoji eden najpomembnejših elementov volilne pravice in načela demokratičnosti, in zaradi česar je ogrožena tudi pravica prebivalcev do izvrševanja lokalne samouprave preko voljenih organov. V nadaljevanju je ugotovilo, da se obravnavani zakon sklicuje na ZRLVKP iz leta 1999, ki je bi sprejet v podobnem primeru, in je bil kasneje predmet ustavnosodne presoje, pri čemer je US v odločbi št. U-I-163/99

⁹⁸ Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v MOK (ZRLVKP), Ur. list RS, št. 53/99.

ugotovilo, da ni v neskladju z Ustavo. Zaradi navedenih ugotovitev je DS podprl obravnavani zakon, saj zagotavlja občanom MOK uresničitev njihove volilne pravice.

Matični odbor je predlog ZRRLVKP obravnaval na 28. nujni seji 9. maja 2011. Člani odbora so v skladu s 126 členom Poslovnika opravili razpravo o posameznih členih predloga zakona, v kateri je bila izražena podpora predlaganemu zakonu in je bilo poudarjeno, da je potrebno čimprej omogočiti izvedbo volitev v organe MOK, ter s tem zagotoviti ne le uresničevanje ustavnih pravic občanov MOK do volitev in do lokalne samouprave, ampak tudi financiranje MOK in sprejem njenega proračuna. Odbor je po končani razpravi, v skladu s 128. členom Poslovnika, glasoval o vseh členih predloga zakona skupaj in jih z osmimi glasovi "za" in brez glasu "proti" sprejel. Glede na to, da je v razpravi k vsakemu predlaganemu členu zakona sprejel svoj amandma, je odbor pripravil dopolnjen predlog ZRRLVKP in ga kot sestavni del svojega poročila o obravnavi predloga zakona posredoval DZ v sprejem.

DZ je v skladu s prvim odstavkom 139. člena Poslovnika na 28. redni seji 17. maja 2011 opravil drugo in tretjo obravnavo predloga zakona. Na glasovanju so poslanci s 76 glasovi »za« in 2 »proti« podprli predlog ZRRLVKP, saj so, v skladu z mnenjem Vlade in državnozborske ZPS, ki mu je pritrnil tudi matični odbor, menili:

- da predlagani zakon v ničemer ne izničuje odločbe US, saj ne posega v ugotovljeno neskladnost ZUODNO z Ustavo, temveč le spreminja način izvršitve ustavne odločbe, kar pa je po odločbi US št. U-I-163/99 dopustno;
- da zaradi procesa ustanovitve nove občine Ankaran ne sme biti ogrožena pravica občanov MOK do uresničevanja lokalne samouprave v občini preko voljenih organov. V nastalem položaju ima zato ustavna pravica do periodičnih volitev prebivalcev MOK prednost pred ustavno pravico prebivalcev Ankarana do lastne občine.

Sprejeti ZRRLVKP, ki je ustvaril posebno pravno podlago za razpis rednih lokalnih volitev v MOK, zaradi zagotovitve ustavne pravice njenih prebivalcev do volitev organov lokalne skupnosti (1. člen), je določal, da mora predsednik DZ volitve razpisati dan po uveljavitvi tega zakona po pravilih, ki veljajo za predčasne volitve (2. člen), in med drugim določil tudi podaljšanje mandata organom MOK do prve seje novoizvoljenega občinskega sveta (3. člen), katerega mandatna doba traja do prve seje občinskega sveta, izvoljenega na rednih lokalnih volitvah v letu 2014 (4. člen). Zakon je začel veljati naslednji dan po njegovi objavi v Uradnem listu št. 39/2011, dne 26.5.2011 (5. člen).

9.5 ODLOK O RAZPISU REDNIH LOKALNIH VOLITEV V MOK

Predsednik DZ je 27. maja 2011 na podlagi 2. člena ZRRLVKP sprejel odlok⁹⁹, s katerim je razpisal redne volitve v občinski svet in redne volitve župana MOK. Za dan volitev je

⁹⁹ Odlok o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v MOK, Ur. list RS, št. 40/11.

določil 10. julij 2011. Za dan razpisa volitev, s katerim začnejo teči roki za volilna opravila (npr. določanje kandidatov za župana in člane občinskih svetov, vložitev kandidatur, razgrnitev volilnega imenika, dajanje podpore kandidatom oziroma listam kandidatov ipd.), je določil 30. maj 2011, glede izvedbe volitev pa, da zanje skrbijo občinska volilna komisija, posebna občinska volilna komisija za volitve članov občinskega sveta-predstavnikov italijanske narodne skupnosti in DVK.

10 ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA O USTANOVITVI OBČINE ANKARAN

Zaradi ravnanja DZ, ko je s sprejetjem ZRRLVKP, še pred ustanovitvijo občine Ankaran in s tem povezano uskladitvijo ZUODNO z Ustavo, omogočil razpis rednih lokalnih volitev v MOK, so KS Ankaran, Skupnost Italijanov Ankaran, *Pobuda* in 951 volilnih upravičencev s stalnim prebivališčem v Ankaranu (v nadaljevanju: pobudniki), dne 27. maja 2011, na US vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti:

- Zakona o razpisu rednih lokalnih volitev v MOK (ZRRLVKP)(Ur. list RS, št. 39/2011).
- Odloka o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v MOK (Ur. list RS, št. 40/11)(v nadaljevanju: Odlok o razpisu volitev v MOK) s predlogom za začasno zadržanje njegovega izvrševanja.

10.1 POBUDA ZA OCENO USTAVNOSTI

Pobudniki so utemeljevali svoj pravni interes za izpodbijanje ZRRLVKP ter Odloka o razpisu volitev v MOK z navedbami, da omenjena predpisa silita prebivalce Ankarana k uresničevanju pravice do lokalne samouprave v MOK, kar je v nasprotju z odločbo US št. U-I-137/10-47 in v nasprotju z njihovo že izraženo referendumsko voljo. Oba izpodbijana predpisa naj bi zato grobo in neposredno posegala v pravico prebivalcev Ankarana do uresničevanja lokalne samouprave kot izhaja iz navedene odločbe US. To pa je v občini Ankaran, ki so jo po pogojih in postopku veljavne ureditve, z referendumskim odločanjem oblikovali samostojno.

- 1 Glavni očitke pobudnikov¹⁰⁰ je bil, da namen izpodbijanega ZRRLVKP ni v zagotovitvi ustavne pravice prebivalcev MOK do volitev v organe lokalne skupnosti, temveč v dokončnem onemogočanju uresničitve odločbe US št. U-I-137/10-47, s čimer naj bi DZ grobo posegel v ustavni položaj US in tako kršil:
 - načelo ustavne demokracije iz 1. člena Ustave;
 - načela pravne države iz 2. člena Ustave;
 - načelo delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave, saj so odločbe US obvezne, kot je to izrecno določeno tudi tretjem odstavku 1. člena ZUstS.
- 2 Pobudniki so neustavnost očitale tudi Odloku o razpisu volitev v MOK, ker temelji na protiustavnem ZRRLVKP in ker razpisuje volitve v teritorialno neustavni občini.

¹⁰⁰ Natančneje o vsebini pobude za presojo ustavnosti ZRRLVKP in Odloka o razpisu volitev v MOK glej 1., 2., 3., 4. in 5. točko obrazložitve odločbe št. U-I-114/11-12.

3 Pobudniki so opozorili:

- na razliko med izpodbijanem ZRRLVKP in ZRLVKP iz leta 1999, za katerega je US v postopku presoje njegove ustavnosti presodilo, da ni v neskladju z Ustavo (odločba št. U-I-163/99). Bistvena razlika je po mnenju pobudnikov v tem, da je izpodbijani ZRRLVKP v neskladju z nosilnimi ustavnopravnimi razlogi odločbe US št. U-I-137/10-47, medtem ko je takratni ZRLVKP spremenil le način izvršitve odločbe US št. U-I-301/98;
- da je ustanovitev občine Ankaran v tem primeru odvisna izključno od politične volje DZ in je ne preprečujejo objektivne ovire, saj je tokrat območje občine Ankaran jasno določljivo, ker obsega samo naselje Ankaran, njeno ustanovitev pa so podprli tudi prebivalci tega območja, kar naj ne bi veljalo ob uveljavitvi ZRLVKP iz leta 1999;
- na stališče iz odločbe US št. U-I-137/10-47, da so volitve v obstoječe, a neustavne občine, protiustavne in zato pomenijo kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave. Po mnenju pobudnikov obstaja povezava med teritorialno neustavnostjo občine in protiustavnostjo volitev v organe take občine. Zanihanje tega bi za prebivalce naselja Ankaran pomenilo dokončno in trajno negacijo njihove ustavne pravice do uresničevanja lokalne samouprave v okviru lastne občine in ne zgolj protiustavno stanje za določeno časovno obdobje.

4. Pobudniki so predlagali:

- razveljavitev oziroma odpravo izpodbijanih predpisov;
- naj US zadrži izvrševanje obeh izpodbijanih predpisov do svoje končne odločitve;
- naj US ugotovi protiustavnost obeh izpodbijanih predpisov vsaj toliko, kolikor se nanaša na naselje Ankaran, v primeru, če bi našlo ustavnopravne razloge za dopustitev volitev v MOK.

US je v nadaljevanju postopka pridobilo odgovor DZ in mnenje Vlade na pobudo¹⁰¹.

DZ je v ugovoru kot neutemeljene zavrnil očitke pobudnikov in poudaril, da izpodbijana predpisa nista v neskladju z Ustavo. Navedel je, da je izpodbijani zakon, ki daje posebno pravno podlago za razpis rednih lokalnih volitev v MOK, sprejel, ker je menil, da bi vsako dodatno odlaganje volitev, ki presega odlog, ki je bil predviden z odločbo US, predstavljal nedopusten poseg v volilno pravico kot temeljno politično pravico. Poudaril je še, da izpodbijani zakon v ničemer ne izničuje odločbe US št. U-I-137/10-47, saj naj ne bi posegal v ugotovljeno neustavnost ZUODNO, temveč le spreminja način izvršitve te odločbe, kar pa je po odločbi US št. U-I-163/99 dopustno.

¹⁰¹ Glej 7. in 8. točko obrazložitve odločbe št. U-I-114/11-12.

Tudi Vlada je menila, da navedbe pobudnikov niso utemeljene. Poudarila je, da izpodbijani ZRRLVKP ne zmanjšuje obveznosti in pogojev za izvršitev odločbe US št. U-I-137/10-47, medtem ko občanom MOK zagotavlja uresničevanje pravice do volitev in do lokalne samouprave. Obenem je ponovila svoje mnenje, ki ga je dala k predlogu ZRRLVKP, da ima v kontekstu nastalega položaja pravica prebivalcev MOK do periodičnih volitev kot temeljna politična človekova pravica prednost pred ustavno pravico prebivalcev Ankarana do uresničevanja lokalne samouprave v okviru svoje občine.

10.2 ODLOČBA št. U-I-114/11-12

US¹⁰² je v postopku za oceno ustavnosti ZRRLVKP ter Odloka o razpisu volitev v MOK na seji 9. junija 2011 odločilo, da se ustanovi občina Ankaran, ki obsega naselje Ankaran, v katerem je tudi sedež nove občine, ter določilo, da prvi občinski svet šteje 13 članov, od katerih enega člana izvolijo pripadniki italijanske narodne skupnosti na podlagi posebne volilne pravice kot svojega predstavnika (1. točka izreka).

US je ob tem določilo, da se prve volitve v novoustanovljeno občino Ankaran izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014, medtem pa občani Ankarana pravico do lokalne samouprave izvršujejo v okviru MOK (2. točka izreka).

Glede na to, da je samo ustanovilo občino Ankaran, je US dalo italijanski narodni skupnosti in njenim pripadnikom, ki živijo na njenem območju, izrecno zagotovilo, da jim v novi občini Ankaran pripadajo vse pravice, ki izhajajo iz mednarodnopравnih obveznosti RS, in vse posebne pravice iz 64. člena Ustave (3. točka izreka).

Ker je US z ustanovitvijo občine Ankaran samo zavarovalo ustavnopravni položaj pobudnikov in prebivalcev Ankarana, je posledično odločilo, da izpodbijani ZRRLVKP in Odlok o razpisu volitev v MOK nista v neskladju z Ustavo, zato se volitve v organe MOK lahko izvedejo na njuni podlagi (4. točka izreka).

10.3 BISTVENI RAZLOGI ZA ODLOČITEV

US je v tej zadevi ugotovilo, da se glede občine Ankaran DZ na odločbo US št. U-I-137/10-47 ni odzval¹⁰³, saj kljub večkratnim poskusom ni sprejel zakona, s katerim bi ustanovil to občino in s tem odpravil protiustavno stanje glede lokalne samouprave v naselju Ankaran, ki ga je povzročil z lastnim arbitrarnim ravnanjem, s čemer je kršil nekatera temeljna ustavna načela (iz 2. člena Ustave in drugega odstavka 14. člena

¹⁰² US je točke od 1 do 3 izreka odločbe 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.

¹⁰³ DZ se je glede občine Mirna na odločbo US št. U-I-137/10-47 odzval, saj je v zahtevanem roku sprejel novelo ZUODNO-G (Ur. list RS, št. 9/11), s katerim je to občino ustanovil, kar kaže na njegovo poljubno spoštovanje predmetne odločbe US.

Ustave) in ustavne pravice prebivalcev Ankarana do lokalne samouprave in iz nje izhajajoče pravice do lastne občine iz 9., 138. in 139. člena Ustave.

US je presodilo, da ravnanje DZ v nasprotju z obveznostjo, ki mu je bila v zvezi z občino Ankaran naložena z navedeno odločbo US, pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) ter načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), saj so odločbe US v Republiki Sloveniji kot ustavni demokraciji obvezne, kar izrecno določa tudi tretji odstavek 1. člena ZUstS. Takšno ravnanje DZ je hkrati pomenilo podaljševanje ugotovljene protiustavnosti glede lokalne samouprave v naselju Ankaran in celo njegovo poglobljanje, saj tudi volitev v MOK ni bilo mogoče izvesti v roku, predvidenem z odločbo US št. U-I-137/10-47, zaradi česar je bilo prizadeto tudi uresničevanje lokalne samouprave prebivalcev MOK.

Glede na to, da DZ po več poskusih ni odpravil ugotovljene protiustavnosti, zaradi česar so pobudniki v zadevi št. U-I-137/10-47 ostali brez učinkovitega ustavnosodnega varstva zoper njegovo arbitrarno ravnanje, je US v tokratnem primeru, da bi odpravilo protiustavno stanje, na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo nov način izvršitve svoje odločbe U-I-137/10-47 in samo ustanovilo občino Ankaran, ker je drugače kot tako ni bilo mogoče ustanoviti. US je pri tem poudarilo, da bi zagotovitev učinkovitega ustavnosodnega varstva pravic pobudnikov terjala, da bi moralo US poseči v že razpisane volitve v MOK in razveljaviti izpodbijani zakon, ki je ta razpis zagotovil, vendar se je odločilo za pristop, ki vsem prizadetim učinkovito zagotavlja uresničevanje obeh ustavnih pravic, in sicer prebivalcem Ankarana pravico do uresničevanja lokalne samouprave v novi občini, prebivalcem MOK pa pravico do volitev in do lokalne samouprave.

Pri tem je US v 17. točki obrazložitve navedlo, da ustanovitev nove občine ne zahteva takojšnjega operativnega konstituiranja organov te občine, in pri tem upoštevalo ureditev in ustaljeno prakso za ustanovitev novih občin, po kateri se volitve v občinski svet in volitve župana izvedejo ob prvih rednih volitvah po njeni ustanovitvi, ki je veljala do sprememb ZLS-R iz julija 2010.

Ker je US z uporabo široke razlage svojega pooblastila, ki mu ga v zvezi z načinom izvršitve odločb US daje drugi odstavek 40. člena ZUstS, samo ustanovilo občino Ankaran, in na ta način dokončno zavarovalo ustavnopravni položaj pobudnikov ustanovitve te občine, je odločilo, da izpodbijani ZRRLVKP in Odlok o razpisu volitev v MOK nista v neskladju z Ustavo, zaradi česar so se lahko 10. julija 2011 na njuni podlagi izvedle redne volitve župana in občinskega sveta MOK, na katerih so še zadnjič sodelovali tudi volilni upravičenci z območja novoustanovljene občine Ankaran.

11 ZAKLJUČEK

Pred ustanovitvijo lastne občine so prebivalci Ankarana ustavno pravico do lokalne samouprave uresničevali v okviru neustavne MOK ter zato kot njeni občani niso mogli uživati enakih pravic pri uresničevanju občinske lokalne samouprave iz 138. člena Ustave, kot bi jih v občini, ki je skladna z ustavnim konceptom mestne občine oziroma občine nasploh. Znotraj neustavne MOK je bila tudi njihova participacija pri prostorskem in razvojnem načrtovanju v njihovem življenjskem prostoru močno okrnjena, saj sta tako država kot MOK za območje Ankarana sprejemali prostorske in razvojne odločitve brez upoštevanja obveznih mnenj, s katerimi je KS Ankaran kot zastopnica interesov njenih prebivalcev sodelovala v postopkih sprejemanja teh odločitev. S tem pa je bila zelo okrnjena tudi njihova ustavna pravica do sodelovanja pri upravljanju lokalnih javnih zadev, kar je povzročalo konflikte in porast civilno-družbenih dejavnosti lokalnega prebivalstva, preko katerih so skušali uresničevati svojo ustavno pravico do sooblikovanja svojega življenjskega prostora. Ker je v letu 2006 novo konstituirani občinski svet MOK v svojem mandatu pospešeno sprejemal občinske prostorske akte, ki so omogočali množično prodajo ankaranskih zemljišč in njihovo pozidavo s stanovanjsko-apartmajskimi naselji, ne ozirajoč se na izglasovane sklepe nasprotovanja taki prostorski politiki na zboru krajanov Ankarana (Debeli rtič, 16.5.2008) in Svetu KS Ankaran (20. seja z dne 24.7.2008), in je ponovno nameraval spremeniti meje območja naselja Ankaran na način, da vplivno območje Luke Koper izloči iz tega naselja in ga priključi mestu Koper (15. seja MOK z dne 24.7.2008), se je skupina Ankarančanov, organiziranih v *Pobudi za ustanovitev občine Ankaran*, odločila začeti postopek preoblikovanja KS Ankaran v samostojno občino. DZ je v izpeljanem predhodnem postopku ugotovil, upoštevajoč pri tem mnenje Vlade in sklep svojega matičnega odbora, da predlagana občina Ankaran izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za njeno ustanovitev, zato je za 8. november 2009 razpisal referendum, na katerem so se Ankarančani odločali, kje bodo v prihodnje uresničevali svojo ustavno pravico do lokalne samouprave: ali v okviru prepolovljene KS Ankaran znotraj neustavne MOK ali v samostojni občini Ankaran v mejah obstoječe KS Ankaran. In se večinsko odločili za takšno obliko organiziranosti lokalne samouprave v naselju Ankaran, v kateri bodo lahko v prihodnje učinkovito, odgovorno, predvsem pa neposredno odločali o izvajanju lokalnih javnih zadev.

- I Prebivalci Ankarana so se z referendumskim odločanjem ob zaključku predhodnega postopka opredelili za ustanovitev »lastne« občine zato, ker je med njimi prevladalo spoznanje, da lahko svoj življenjski prostor, njegove naravne danosti in svojo pravico iz 44. člena Ustave ustrezno zaščitijo le z vzpostavitvijo najnižje oblike lokalne samouprave, ki ima po slovenski pravni ureditvi funkcijo odločanja o skupnih lokalnih zadevah. To pa je občina in ne krajevna skupnost.

Uresničevanje referendumske volje prebivalcev Ankarana v DZ se je najprej začelo s tem, da je Vlada z zamudo pripravila besedilo predloga Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran in ga vložila v zakonodajni postopek že po izteku z rokovníkom

določenega roka, kar je DZ onemogočilo, da bi zakon sprejel v zakonsko določenem roku, ki je še omogočal konstituiranje novo nastalih občin in izvedbo volitev v njih v letu 2010, zaradi česar je obstajala resna nevarnost, da bo novoustanovljena občina Ankaran konstituirana šele ob naslednjih rednih volitvah v letu 2014. Nato je odbor za lokalno samoupravo s svojim amandmajem iz besedila zakona črtal določbo o občini Ankaran in ohranil le občino Mirna, vendar so poslanci na plenarni seji z amandmajem v besedilo zakona ponovno vrnili občino Ankaran, in 30. marca 2010 je DZ z 39 glasovi »za« in 20 »proti« sprejel novelo Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij, ki je določala tudi občino Ankaran. Toda zakon ni stopil v veljavo, saj je DS nanj vložil odločilni veto, v katerem je navedel, da predlagana občina Ankaran ne izpolnjuje zakonskih pogojev za njeno ustanovitev, in sicer zaradi tega, ker ne izpolnjuje pogojev po 13.a členu ZLS glede števila prebivalstva, in ker ne izpolnjuje pogojev glede zagotavljanja posebnih pravic italijanske narodne skupnosti. Ugotovil pa je tudi, da se z ustanovitvijo občine Ankaran ne bi odpravila protiustavnost MOK, ampak bi se še poglobila. Zahteva za ponovno odločanje o zakonu se je po vsebini nanašala samo na občino Ankaran, torej je DS nasprotoval ustanovitvi le-te občine, čeprav je zakon ustanavljal tudi občino Mirna in določal ime občine Sveti Jurij ob Ščavnici, ki sta tako predstavljali stransko škodo pri poskusu, da se prepreči ustanovitev občine Ankaran. DZ je o zakonu ponovno odločal 22. aprila 2010, vendar zakona ni sprejel, saj je upošteval argumente DS proti ustanovitvi nove občine Ankaran in opozorila Vlade, da ne gre več odločati v smer drobljenja Republike Slovenije na (pre)majhne občine, zanj glasovalo le 45 poslank in poslancev oziroma eden premalo glede na drugi odstavek 91. člena Ustave, ki določa, da je za preglasovanje veta potrebna absolutna večina, s čimer je bil postopek o predmetnem zakonu končan. *Pobuda* je s pomočjo skupine poslancev v DZ vložila nov Zakon o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran, vendar ga je 26. maja 2010 DZ že na prvi obravnavi zavrnil kot neprimerne za nadaljnjo obravnavo, s čimer je bil tudi ponovljen zakonodajni postopek o predmetnem zakonu končan. Medtem pa je DZ sprejel novelo ZLS-R in zaostрил pogoje za ustanovitev občine tako, da po novem občine Ankaran ni bilo mogoče več ustanoviti.

II DZ ni upošteval referendumске volje prebivalcev Ankarana po ustanovitvi lastne občine zato, ker bi pri ponovnem odločanju pretehtal nov vladni politični koncept lokalne samouprave kot širši javni interes, temveč zato, ker so pretehtali v njegovem ozadju skriti gospodarski in politični interesi, povezani z načrti širitve Luke Koper in načrti prodaje ankaranskih zemljišč ter njihove pozidave, čemur vsemu so se prebivalci Ankarana s projektom samostojne občine Ankaran uprli.

Potem, ko se je postopek ustanovitve občine Ankaran zapletel v DZ z nesprejetjem teh predlogov Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran, so KS Ankaran, *Pobuda* za ustanovitev občine Ankaran in skupina 103 prebivalcev naselja Ankaran, vložili pobudo za oceno ustavnosti Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v delu, ki se nanaša na (ne)ustanovitev občine Ankaran. V postopku pod št. U-I-137/10 je US dne 26.11.2010 izdalo odločbo, s katero je presodilo, da je DZ s tem, ko ni ustanovil občine Ankaran, čeprav je predpisanem postopku sam ugotovil, da so podani vsi ustavni

in zakonski pogoji za ustanovitev občine, in da ne obstajajo nobeni utemeljeni ustavnopravni ugovori zoper njeno ustanovitev, ravnal arbitrarno in volontaristično. S tem je kršil načela pravne države (2. člen Ustave), ki zavezujejo DZ k spoštovanju zakonske ureditve, ki jo je za izvršitev svoje ustavne pristojnosti ustanoviti občino, sam predpisal, ter splošno načelo enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), ki od njega terja nearbitrarno ravnanje pri odločanju o ustanavljanju občin. Zavrnitev ustanovitve občine Ankaran pa je posledično pomenilo tudi kršitev ustavne pravice pobudnikov do lokalne samouprave oziroma njihove pravice do oblikovanja »lastne« občine (iz 138. in 139. člena Ustave) na območju, ki izpolnjuje vse ustavne in zakonske pogoje za občino. Zato je US odločilo, da je ZUODNO v neskladju z Ustavo, in naložilo DZ, da mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku dveh mesecev po objavi odločbe v Uradnem listu tako, da ustanovi občino Ankaran.

III US ni pritrdilo pobudnikom nove občine Ankaran zato, ker bi ti imeli ustavno zajamčeno abstraktno pravico do lastne občine, ali ker bi bil rezultat tega referendum absolutno zavezujoč, temveč zato, ker je DZ v postopku ustanavljanja občine Ankaran ravnal v nasprotju z merili in pravili postopka za ustanavljanje občin, ki si jih je sam predpisal.

Izvrševanje odločbe US v DZ se je najprej začelo s tem, da odbor za lokalno samoupravo dvakrat zaporedoma ni sprejel nobenega od predlaganih členov Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran, s katerim je najprej Vlada, nato pa še poslanska skupina SLS, predlagala uskladitev ZUODNO z Ustavo. Pri tem so člani odbora v obeh primerih glasovali neodločeno, le da v prvem primeru nihče ni glasoval ne »za« in ne »proti« predlogu zakona, medtem ko je bil v drugem primeru rezultat glasovanja 8 glasov »za« in 8 »proti«, s čimer je bila na podlagi razlage Komisije za poslovanje obravnava zakona na matičnem delovnem odboru končana. Poslancem na plenarni seji DZ tako ni preostalo drugega, kot da brez glasovanja ugotovijo, da je zakonodajni postopek o predmetnem zakonu končan. Potem, ko je matični odbor dvakrat zaporedoma na omenjeni način preprečil razpravo o zakonu in s tem tudi o odločbi US na plenumu DZ, so vodje koalicijskih poslanskih skupin in vodja poslanke skupine SLS vložili nov predlog zakona po skrajšanem postopku in mu zagotovile podporo, da bo prestal glasovanje na odboru. Vendar je skupina poslancev hitri zaključek tretjega postopka zavirala najprej z zahtevo po njegovi obravnavi po rednem postopku in nato še z zahtevo po splošni razpravi. Kot posledica vsega navedenega je DZ o predlogu Zakona o ustanovitvi in določitvi območja občine Ankaran in o odločbi US, na podlagi katere je bil ta zakon vložen, prvič vsebinsko razpravljal in o njem glasoval šele na 27. redni seji 20. aprila 2011, torej skoraj pet mesecev po objavi odločbe US št. U-I-137/10-47 in več kot dva meseca po poteku roka za odpravo neustavnega stanja iz te odločbe. DZ je sprejem zakona s 17 glasovi »za« in 48 »proti« dokončno zavrnil. Je pa DZ brez zapletov sprejel ZRRLVKP, ki je določal redne lokalne volitve v celotni MOK, tudi z vključenim naseljem Ankaran oziroma njegovimi prebivalci, s čimer je v nasprotju s svojo obveznostjo iz 1. točke izreka odločbe US št. U-I-137/10-47 spremenil 4. točko izreka te odločbe, ki določa, da se razpišejo

lokalne volitve ločeno v MOK in ločeno v novi občini Ankaran, ki jo mora DZ predhodno ustanoviti.

IV DZ se ni odzval na odločbo št. U-I-137/10-47 v kolikor se nanaša na občino Ankaran zato, ker se je zasebni interes v tem konkretnem primeru pokazal za tako močnega in vplivnega, da je prevladal ne samo nad interesom pobudnikov nove občine oziroma nad voljo njenih prebivalcev, ko ni dopustil ustanovitve nove občine Ankaran, temveč celo nad interesom in vladavino prava, ko ni dopustil izvršitve omenjene odločbe US, ki je nalagala ustanovitev te občine.

Potem ko je DZ s sprejetjem ZRRLVKP še pred ustanovitvijo občine Ankaran in s tem povezano uskladitvijo ZUODNO z Ustavo omogočil razpis rednih lokalni volitev v MOK, je 954 pobudnikov (KS Ankaran, Skupnosti Italijanov Ankaran, *Pobuda* za ustanovitev občine Ankaran ter 951 prebivalcev naselja Ankaran) vložilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o razpisu rednih lokalnih volitev v MOK in Odloka o razpisu rednih lokalnih volitev v MOK. US je v postopku št. U-I-114/11 ugotovilo, da DZ ni izpolnil obveznosti v zvezi z občino Ankaran, ki mu je bila naložena z odločbo US št. U-I-137/10. S tem je posegel v ustavni položaj US, saj so njegove odločbe v Republiki Sloveniji za vse državne organe obvezne, in tako kršil načela pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Zato, ker DZ v več poskusih ni ustanovil občine Ankaran in s tem odpravil protiustavnega stanja, ki ga je povzročil z lastnim arbitrarnim ravnanjem, so pobudniki za ustanovitev te občine, kljub uspehu v postopku pred US, ostali brez učinkovitega ustavnosodnega varstva zoper takšno ravnanje DZ. Pravno varstvo vsakogar, ki je prizadet v svojih ustavnih pravicah, pa mora biti v Republiki Sloveniji zagotovljeno, saj to zahteva načelo pravne države. Zato se je US v tokratnem primeru odločilo za stopnjevanje sankcij in z odločbo št. U-I-114/11-12 dne 9.6.2011 samo ustanovilo občino Ankaran, ker je drugače kot tako ni bilo mogoče ustanoviti. Ker je US na ta način samo zavarovalo ustavno varovan položaj pobudnikov, je posledično odločilo, da izpodbijani zakon in Odlok o razpisu volitev v MOK nista v neskladju z Ustavo.

V US je s svojo »aktivistično« odločbo samo ustanovilo občino Ankaran zato, ker tega v nasprotju z obveznostjo iz 1. točke izreka odločbe št. 137/10-47 ni storil DZ, pri čemer je to bil v nastalem položaju, ko niti po treh poskusih ni bilo prave politične volje za njeno izvršitev, edini možni način, da se odpravi ugotovljeno protiustavno stanje, povzročeno s samovoljnim ravnanjem DZ.

LITERATURA IN VIRI

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

- GRAD, Franc (1998). *Lokalna demokracija*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
- GRAFENAUER, Božo (2000). *Lokalna samouprava na Slovenskem*. Pravna fakulteta, Maribor.
- GRAFENAUER, Božo, BREZOVNIK, Boštjan (2006). *Javna uprava*. Pravna fakulteta, Maribor.
- KAUČIČ, Igor, GRAD, Franc (2008). *Ustavna ureditev Slovenije*. GV založba, Nova Gorica.
- KOCJANČIČ, Rudi, RIBIČIČ, Ciril, GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor (2009). *Ustavno pravo Slovenije*. Fakulteta za Upravo, Ljubljana.
- PITAMIC, Leonid (1996). *Država*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- RIBIČIČ, Ciril (2010). *Človekove pravice in ustavna demokracija*. Študentska založba, Ljubljana.
- ŠMIDOVNIK, Janez (1995). *Lokalna samouprava*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- VIRANT, Gregor (2002). *Pravna ureditev javne uprave*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- VLAJ, Stane (2004). *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

ČLANEK V REVIJI:

- ČOKERT, Andrej (2005). Teritorialni del reforme lokalne samouprave v Sloveniji. *Dela24*, 2005, str. 207-217.
- GERBEC, Franci (2011). Za enak kritičen odnos do enakovrstnih primerov. *Pravna praksa*. Leto 30/977, št. 5, str. 11-12.
- KRISTAN, Ivan (2010). Občina Ankaran: Državni zbor in Državni svet nista kršila Ustave. *Pravna praksa*. Leto 29/966, št. 44, str. 15.
- KRISTAN, Ivan (2011). Nauk iz ankaranske zgodbe: spoštovati načelo delitve oblasti. *Pravna praksa*. Leto 30, št. 6-7, str. 9-11.
- KRIVIC, Matevž (2011). Hudo poenostavljanje ankaranskega zapleta. *Pravna praksa*. Leto 30/976, št. 4, str. 6-8.
- NOVAK, Aleš (2011). Pirova zmaga pravne države. *Pravna praksa*. Leto 30/996-997, št. 24/25, str. 6-8.
- PIRNAT, Rajko (2011). Poniglavo uničevanje pravne države. *Pravna praksa*. Leto 30/975, št. 3, str. 3.
- PIRNAT, Rajko (2011). Poniglavo uničevanje pravne države. *Pravna praksa*. 2011, št. 3, str 3-4.
- RIBIČIČ, Ciril (2011). Moč in nemoč ustavnega zakona v Sloveniji. *Pravna praksa*. 2011, št. 26, str. 6-10.
- ŠENČUR, Miloš (2010). Postopek ustanavljanja novih občin. *Pravna praksa*. Leto 29/943, št. 21, str. 10-11.

- ŠMIDOVNIK, Janez (2003). Pravica do lastne občine? Pravna praksa. Leto 22, št. 6-7, str. 10-11.
- ŠMIDOVNIK, Janez (2011). Epilog ankaranske zgodbe. Pravna praksa. Leto 30/992, št. 20, str. 6-8.

PRISPEVEK V ZBORNIKU:

- ŠMIDOVNIK, Janez (2007). *Lokalna samouprava*. V: KAVČIČ, I. (ur.): 15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije. Pravna fakulteta, Ljubljana.

ČLANEK V ČASOPISU:

- BOŠNJAK, Marko (2010). Ustavno sodišče ne zahteva ustanovitve občine Ankaran. *KP MOK – 008 Časopis Mestne občine Koper*. 2010, št. 8, str. 10-11.
- CERAR, Miro (2010). Zakonodajalec na izid referendumu ni vezan. *KP MOK – 008 Časopis Mestne občine Koper*. 2010, št. 8, str. 20-21.
- ČEBULJ, Janez (2010). Druga plat medalje. *KP MOK – 008 Časopis Mestne občine Koper*. 2010, št. 8, str. 10-11.
- IJU (2009). Proračun občine Ankaran. *Svobodna Amfora*. 2011, št. 5, str. 28-30.
- KRISTAN, Ivan (2010). Pravno napačen in nesprejemljiv očitke pobudnikov za ustanovitev občine Ankaran. *KP MOK – 008 Časopis Mestne občine Koper*. 2010, št. 8, str. 12-13.
- KRISTAN, Ivan (2011). »Zakon o občini Ankaran je po mojem sporen«. *KP MOK – 009 Časopis Mestne občine Koper*. 2011, št. 9, str. 5-6.
- Pobuda za ustanovitev občine Ankaran (2009). UVODNIK Dragi Ankaranci!. *Svobodna Amfora*, 2009, št. 3, str. 4.
- PUCER, Edi, STRMČNIK, Gregor (2009). Na pragu zgodovinske odločitve. *Svobodna Amfora*, 2009, št. 5, str. 1.
- PUCER, Edi, STRMČNIK, Gregor (2012). Državni prostorski načrt za celovito prostorsko ureditev pristanišča za mednarodni promet v Kopru (DPN)-Pobuda za ustavno presojo. *Naziv občinskega glasila*, 2012, št. 2.
- STRMČNIK, Gregor (2009). 2. Vmesno poročilo o opravljenem delu in aktivnostih pobude za ustanovitev občine Ankaran v letu 2009. *Svobodna Amfora*, 2009, št. 5, str. 9.
- STRMČNIK, Gregor (2010). 3. Vmesno poročilo o opravljenem delu in aktivnostih pobude za ustanovitev občine Ankaran v letu 2010. *Svobodna Amfora*, 2010, št. 3.
- ŠMIDOVNIK, Janez (2010). Ankaran ne izpolnjuje pogojev za lastno občino. *KP MOK – 008 Časopis Mestne občine Koper*. 2010, št. 8, str. 12-13.
- ŠENČUR, Miloš (2010). Predlog zgolj nekritično posredovan v Državni zbor. *KP MOK – 008 Časopis Mestne občine Koper*. 2010, št. 8, str. 18-19.
- TERŠEK, Andraž (2010). Ustavno sodišče je naredilo škodo. *KP MOK – 008 Časopis Mestne občine Koper*. 2010, št. 8, str. 4-6.
- VLAJ, Stane (2010). Pretiranemu drobljenju bi se morali izogibati. *KP MOK – 008 Časopis Mestne občine Koper*. 2010, št. 8, str. 16-17.

PREDPISI

- (1991). Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
- (1992). Akt o notifikaciji nasledstva sporazumov nekdanje Jugoslavije z Republiko Italijo. Ur. list RS, št. 40/92, Mednarodne pogodbe, št. 11/92, in Ur. list SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 1/77.
- (1993). Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Ur. list RS, št. 72/93, 6/94, 45/94, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 73/95, 9/96, 39/96, 44/96, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98, 74/98, 12/99, (16/99 popr.), 36/99, 59/99, 70/00, 94/00, 100/00, 28/01, 87/01, 16/02, 51/02, 108/03, 77/04, 72/05 (ZLS-M), 100/05-UPB1, 21/06, 14/07, 60/07, 94/07-UPB2, 27/08, 76/08, 100/08, 79/09, 14/10, 51/10 (ZLS-R), 84/10, 40/12.
- (1994). Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (ZSNS). Ur. list RS, št. 65/94.
- (1995). Odlok o zazidalnem načrtu Ankaran. Ur. objave, št. 5/95.
- (1996). Zakon o ratifikaciji Evropske listine o lokalni samoupravi (MELLS). Ur. list RS-Mednarodne pogodbe, št. 57/96.
- (1999). Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (ZRLVKP). Ur. list RS, št. 53/99, 59/99, 80/99, 47/11.
- (2000). Statut Mestne občine Koper. Ur. objave, št. 40/00, 30/01, 29/03 in Ur. l. RS, št. 90/05, 67/06, 39/08.
- (2004). Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana MOK, obalno območje Ankarana-Ancarano. Ur. list RS, št. 96/04.
- (2006). Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (uradno prečiščeno besedilo) (ZUODNO-UPB1). Ur. list RS, št. 108/06, 99/10, 9/11.
- (2006) Zakon o financiranju občin (uradno prečiščeno besedilo) (ZFO-UPB1). Ur. list RS, št. 32/06, 123/06, 57/08, 36/11.
- (2007). Zakon o ustavnem sodišču (uradno prečiščeno besedilo) (ZUstS-UPB1). Ur. list RS, št. 64/07, 108/07.
- (2007). Zakon o lokalnih volitvah (uradno prečiščeno besedilo) (ZLV-UPB3). Ur. list RS, št. 94/07, 45/08.
- (2007). Poslovník Državnega zbora (uradno prečiščeno besedilo) (PoDZ-1-UPB1). Ur. l. RS, št. 92/07, 105/10.
- (2007). Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (uradno prečiščeno besedilo) (ZRLI-UPB2). Ur. list RS, št. 26/07, 22/09, 34/11.
- (2008). Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu "Turistično apartmajsko naselje Oltra". Ur. list RS, št. 71/08.
- (2008). Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu "Apartmajsko naselje Ankaran hrib". Ur. list RS, št. 71/08.
- (2008). Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje opremljanja "Turistično apartmajsko naselje Ankaran Hrib" v Kopru. Ur. list RS, št. 71/08.
- (2008). Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč za območje opremljanja "OPPN Turistično apartmajsko naselje Oltra" v Kopru. Ur. list RS, št. 80/08.
- (2008). Zakon o določanju območij ter imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (ZDOIONUS). Ur. list RS, št. 25/08.
- (2009). Odlok o razpisu referenduma in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij (OdRRDRO5). Ur. list RS, št. 76/09.

- (2009). Sklep o razglasitvi odločitev, ki so bile sprejete na referendumu o ustanovitvi občin oziroma spremembi njihovih območij. Ur. list RS, št. 101/09.
- (2010). Odlok o razpisu rednih volitev v občinske svete in rednih volitev županov. Ur. list. RS, št. 60/10.
- (2011). Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (ZRRLVKP). Ur. list RS, št. 39/11.
- (2011). Odlok o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper. Ur. list. RS, št. 40/11.

ODLOČBE IN SKLEPI USTAVNEGA SODIŠČA

- (1994). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-13/94 z dne 21.01.1994. Ur. list RS, št. 6/94.
- (1994). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-90/94 z dne 20.5.1994. Ur. list RS, št. 29/94 in OdlUS III, 58.
- (1994). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-85/94 z dne 20.5.1994. Ur. list RS, št. 29/94 in OdlUS III, 57.
- (1994). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-144/94 z dne 15.7.1994. Ur. list RS, št. 45/94 in OdlUS III, 95.
- (1994). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-183/94 z dne 9.11.1994. Ur. list RS, št. 73/1994 in OdlUS III, 122.
- (1996). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-106/95 z dne 25.01.1996. Ur. list RS, št. 14/96 in OdlUS V, 12.
- (1998). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-119/98 z dne 17.4.1998. Ur. list RS, št. 35/98 in OdlUS VII, 77.
- (1998). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-301/98 z dne 17.9.1998. Ur. list RS, št. 67/98 in OdlUS VII, 157.
- (1998). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-294/98 z dne 12.10.1998. Ur. list RS, št. 72/98 in OdlUS VII, 185.
- (1998). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-288/98 z dne 14.10.1998. OdlUS VII, 189.
- (1999). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-43/99 z dne 10.06.1999. Ur. list RS, št. 59/99 in OdlUS VIII, 146).
- (1999). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23.9.1999. Ur. list RS, št. 80/99 in OdlUS VIII, 209.
- (2001). Sklep US št. U-I-239/98 z dne 15.03.2001. Ur. l. RS, št. 28/01 in OdlUS X, 51.
- (2001). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-322/98 z dne 15.3.2001. Ur. list RS, št. 28/01 in OdlUS X, 44.
- (2002). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-103/02 z dne 18.4.2002. Ur. list RS, št. 39/02 in OdlUS XI, 64.
- (2006). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-2/06 z dne 16.2.2006. Ur. list RS, št. 21/06 in OdlUS XV, 16.
- (2007). Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-246/06 z dne 10.5.2007.
- (2008). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/06 z dne 6.3.2008. Ur. list RS, št. 27/2008 in OdlUS XVII, 8.

- (2008). Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-254/06 z dne 10.4.2008.
- (2008). Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-245/06 z dne 29.5.2008.
- (2009). Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-165/09-08 z dne 9.7.2009. Ur. list RS, št. 57/9.
- (2010). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 z dne 26.11.2010. Ur. list RS, št. 99/10.
- (2011). Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-114/11. Ur. list RS, št. 47/11.
-

PREDLOGI ZAKONOV IN AKTOV

- JURI, Franco (2009). Predlog za začetek postopka za ustanovitev občine Ankaran ter za določitev njenega območja (EPA 173-V). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*. 2009, št. 14/XXXV.
- Vlada RS (2010). Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih (ZUODNO-G) (EPA 943-V). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*. 2010, št. 31/XXXVI.
- DS RS (2010). Zahteva Državnega sveta, da Državni zbor ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-G) (EPA 943). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*. 2010, št. 45/XXXVI.
- JURI, Franco, ANDERLIČ, Anton, BRUNSKOLE, Renata, ŽNIDARŠIČ, Franc, KEK, Franc (2010). Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-H) (EPA 1032-V). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*. 2010, št. 54/XXXVI.
- Vlada RS (2010a). Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*. 2010, št. 49/XXXVI.
- Vlada RS (2010). Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-H) (EPA 1476-V). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije z dne 15.12.2010*, b.š.
- BOGOVIČ, Franc, KRES, Gvido, PRESEČNIK, Jakob, PUKŠIČ, Franc, RIBIČ, Janez, ŽERJAV, Radovan (2011). Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-I) (EPA 1534-V). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije z dne 20.1.2011*, b.š.
- BEVK, Samo, JURI, Franco, SAJOVIC, Borut, GODEC, Joško, PRESEČNIK, Jakob (2011). Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-H) (EPA 1645-V). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije z dne 2.3.2011*, b.š.
- JURI, Luka, KRIŽMAN, Marijan (2011). Resolucija Državnega zbora do uresničevanja odločbe ustavnega sodišča U-I-137/10-47 (ReUOdIUS) (EPA 1674-V). *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije z dne 9.3.2011*, b.š.

VIRI IZ INTERNETA

- Slovenia (2001): Reports on the situation of local and/or regional democracy drafted since the creation of the congress. Dostopno 30.11.2011 na:

- http://www.coe.int/T/E/Cirae/_5._Texts/3._Reports_country_by_country/#P803_11379.
- MOK (2008). *Predlog sklepa o začetku postopka za spremembo območij naselij Koper-Capodistria, Bertoki-Bertocchi, Spodnje Škofije In Ankaran-Ancarano*. Dostopno 24.07.2008 na: <http://www.koper.si/index.php?page=seje&item=368>.
 - ŽAGAR, Katarina (2009). *Organizacija in funkcija lokalne samouprave*. Dostopno 30.06.2012 na: <http://pravnica.net/literatura/pravnicki-drzavni-izpit/ustavno-pravo/organizacija-in-funkcija-lokalne-samouprave/362>.
 - SVLR (2009). Mnenje na spletni strani predlagam. vladi. si v zvezi z zmanjševanjem števila občin. Dostopno 10.12.2009 na: http://predlagam.vladi.si/webroot/files/62_091201%20predlog%2062%20-%20SVLR%20-%20Zmanj%20%C5%A1anje%20%C5%A1tevila%20ob%C4%8Din%20ODGOVOR.pdf.
 - DVK (2009). *Poročilo o izidu glasovanja in o izidu referenduma za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij*. Dostopno 17.11.2009 na: http://www.dvk.gov.si/O2009/dokumenti/porocilo_o_izidu_referenduma.pdf.
 - DELO (2009). *Soglasje za novo občino*. Dostopno 07.07.2009 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/soglasje-za-novo-obcino.html>.
 - DELO (2009). *Referendum o novih občinah bo v nedeljo*. Dostopno 06.10.2009 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/referendum-o-novih-obcinah-bo-v-nedeljo.html>.
 - SVLR (2010). *Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave*. Dostopno 27.02.2010 na: http://predlagam.vladi.si/webroot/files/2340_PVS%202340_Potratna%20javna%20uprava%20-%20ANALIZA%20VELIKOST%20OB%C4%8CIN.pdf.
 - RIBIČIČ, Ciril, KAVČIČ, Igor, UDE, Lojze, GRAD, Franc (2010). *Ustavnopravni vidiki ustanavljanja občine Ankaran*. Dostopno 24.05.2010 na: <http://imss.dz-rs.si/imis/d12cd1e09e16dc79877f.pdf>.
 - JAKOPEC, Marko (2010). *Se bosta 210 občinam danes pridružili še občini Ankaran in Mirna?* Dostopno 30.03.2010 na: <http://www.delo.si/clanek/102658>
 - DELO (2010). *Podpis podpore za novi občini v DZ, na vlado in ustavno sodišče*. Dostopno 12.05.2010 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/podpis-podpore-za-novi-obcini-v-dz-na-vlado-in-ustavno-sodisce.html>.
 - DELO (2010). *Po poslancih o Ankaranu še ustavni sodniki*. Dostopno 27.05.2010 na: <http://www.delo.si/clanek/107665>.
 - DEMOKRACIJA (2010). *Delitev koprške občine bi bila izjemno slaba poteza*. Dostopno 27.05.2010 na: <http://www.demokracija.si/slovenija/politika/1216-delitev-koprske-obine-bi-bila-izjemno-slaba-poteza>.
 - ALBREHT, Matjaž (2010). *V Koprju in Trebnjem ne bodo volili*. Dostopno 03.09.2010 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/v-koprju-in-trebnjem-ne-bodo-volili.html>.
 - ŠULIGOJ, Boris (2010). *V četrtek o Ankaranu in Mirni*. Dostopno 05.10.2010 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/v-cetrtek-o-ankaranu-in-mirni.html>.
 - ŠENČUR, Miloš (2010). *Aktualne zadrege slovenske lokalne samouprave*. Dostopno 05.10.2010 na: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=555>.

- DELO (2010). *Po razpravi o občini Ankaran zadovoljni vsi*. Dostopno 04.11.2010 na: <http://www.delo.si/clanek/127752>.
- ŠULIGOJ, Boris (2010). *Arbitrarno in samovoljno*. Dostopno 06.12.2010 na: <http://www.times.si/sport/arbitrarno-in-samovoljno--787fba1582-0d42de4c34.html>.
- ŠULIGOJ, Boris, LINDIČ, Zdenka (2010). *Namesto razvoja delitve*. Dostopno 07.12.2010 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/namesto-razvoja-delitve.html>.
- ŠULIGOJ, Boris (2010). *Delitev premoženja bo zahtevna*. Dostopno 08.12.2010 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/delitev-premozenja-bo-zahtevna.html>.
- ŠULIGOJ, Boris (2010). *V Kopru odločno proti občini Ankaran*. Dostopno 22.12.2010 na: <http://www.delo.si/clanek/133748>.
- KRISTAN, Ivan (2010). *Protiustavni ukaz ustavnega sodišča*. Dostopno 23.12.2010 na: <http://www.delo.si/clanek/133848>.
- UDE, Lojze (2010). *Protiustavni poziv ustavnega pravnika*. Dostopno 29.12.2010 na: <http://www.delo.si/mnenja/komentarji/protiustavni-poziv-ustavnega-pravnika.html>.
- ŠULIGOJ, Boris (2011). *Koper: Negativno mnenje k zakonu o ustanovitvi občine*. Dostopno 11.01.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/koper-negativno-mnenje-k-zakonu-o-ustanovitvi-obcine.html>.
- ŠULIGOJ, Boris (2011). *Ankaran ni več samo koprška zgodba*. Dostopno 24.01.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/ankaran-ni-vec-samo-kopraska-zgodba.html>.
- ŠULIGOJ, Boris (2011). *V Kopru nasprotujejo novi občini in zahtevajo volitve*. Dostopno 04.02.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/v-kopru-nasprotujejo-novi-obcini-in-zahtevajo-volitve.html>.
- ROTAR, Vojko (2011). *Občina Ankaran spet »padla«*. Dostopno 09.02.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/obcina-ankaran-spet-padla.html>.
- RIBIČIČ, Ciril, PIRNAT, Rajko, UDE, Lojze (2011). *Pravno mnenje o ustavnosti poslovniške ureditve, ki onemogoča DZ vsebinsko opredeljevanje do predloga zakona*. Dostopno 15.02.2011 na: <http://www.zares.si/wp-content/uploads/Pravno-mnenje-obravnavo-zakona-21.2.2011.pdf>.
- DELO (2011). *Ankaran ne bo samostojna občina*. Dostopno 20.04.2011 na: <http://www.delo.si/clanek/149710>.
- JAKOPEC, Marko (2011). *Nove občine Ankaran (za zdaj?) ne bo*. Dostopno 18.01.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/nove-obcine-ankaran-za-zdaj-ne-bo.html>.
- JANČIČ, Peter (2011). *Se Gantar še lahko izogne kršitvi ustave?* Dostopno 20.01.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/se-gantar-se-lahko-izogne-krsitvi-ustave.html>.
- ŠULIGOJ, Boris (2011). *Koper po pravno mnenje k Čeferinom*. Dostopno 25.01.2011 na: <http://www.delo.si/clanek/137867>.
- DELO (2011). *Zgodba o Ankaranu se začinja znova*. Dostopno 03.02.2011 na: <http://www.delo.si/clanek/139000>.
- Vlada RS (2011). *Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-I)*. Dostopno 01.04.2011 na: <http://imss.dz-rs.si/imis/0987f4e97a57196f9b21.pdf>.
- JANČIČ, Peter, ŠULIGOJ, Boris (2011). *Poslanci za volitve v Kopru, ki so jih sodniki prepovedali*. Dostopno 09.05.2011 na: <http://www.delo.si/novice/politika/poslanci-za-volitve-v-kopru-ki-so-jih-sodniki-prepovedali.html>.

- JANČIČ, Peter (2011). *Kako se izogniti občini Ankaran?* Dostopno 09.05.2011 na: <http://www.times.si/slovenija/kako-se-izogniti-ankaranu--9c1d255ad5-0052d7f888.html>.
- ŠULIGOJ, Boris (2011). *Gantar bo volitve v Kopru razpisal za 10. julij.* Dostopno 25.05.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/gantar-bo-volitve-v-kopru-razpisal-za-10-julij.html>.
- DELO (2011). *Ankarančani za ustavno presojo volitev v Kopru.* Dostopno 27.05.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/ankarancani-za-ustavno-presojo-volitev-v-kopru.html>.
- ŠULIGOJ, Boris (2011). *Ustavno sodišče ustanovilo občino Ankaran.* Dostopno 13.06.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/ustavno-sodisce-ustanovilo-obcino-ankaran.html>.
- JANČIČ, Peter (2011). *Kaj pomeni sodna ustanovitev Ankarana?* Dostopno 13.06.2011 na: http://www.delo.si/novice/slovenija/ustanovitev-obcine-ankaran-poseg-v-zakonodajno-vejo-oblasti-ali-pravilna-odlocitev_2.html.
- ŠULIGOJ, Boris (2011). *Občina Ankaran: Dileme ob odločitvi ustavnega sodišča.* Dostopno 13.06.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/obcina-ankaran-dileme-ob-odlocitvi-ustavnega-sodisca.html>.
- ŠULIGOJ, Boris (2011). *Ustanavljanje občine Ankaran: Neverjeten trud proti "velikemu" Kopru.* Dostopno 14.06.2011 na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/ustanavljanje-obcine-ankaran-neverjeten-trud-proti-velikemu-kopru.html>.
- SVLR (2011). *Pregled števila občin po številu prebivalcev.* Dostopno 30.11.2011 na: <http://www.gov.si/svrp/2lok/5lok-2.html>.
- KS Ankaran (2012). *Letno poročilo 2011.* Dostopno 14.02.2012 na: http://obcina-ankaran.si/pdf/201202010_letno_porocilo_2011_v09_elektronsko.pdf.

PRILOGE

Priloga 1: Podatki o novi občini

Število prebivalcev nove občine Ankaran: 3.176 (leto 2006); Število volivcev, prijavljenih v volilnem imeniku: 2.605 (leto 2006); Površina nove občine v m²: 8.048.700; Sedež nove občine bo v Ankaranu, Jadranska cesta 66, 6280 Ankaran; Ime nove občine: Občina Ankaran.

Vir: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12575580030F6CA&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc

Priloga 2: Izpolnjevanje pogojev za ustanovitev občine

Zakon o lokalni samoupravi, glede pogojev za ustanovitev občine, določa: Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge iz prejšnjega odstavka, če so zagotovljeni naslednji pogoji:

- popolna osnovna šola;
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja)
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo)
- poštne storitve;
- knjižnica (splošna ali šolska);
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

Nova občina Ankaran bo v celoti izpolnjevala navedene pogoje.

2.1. Popolna osnovna šola

Na območju nove občine Ankaran deluje naslednja devetletna osnovna šola: Osnovna šola dr. Aleš Bebler - Primož Ankaran Regentova ulica 4, 6280 Ankaran

Na območju nove občine sta tudi naslednji vzgojno-varstveni organizaciji: Vrtec Semedela - Enota Ankaran Bevkova ulica 1, 6280 Ankaran Vrtec Semedela - Enota Ankaran Regentova ulica 6, 6280 Ankaran.

2.2. Primarno zdravstveno varstvo

Na območju nove občine Ankaran pokriva primarno zdravstveno varstvo ZD Koper, Dellavallijeva 3, 6000 Koper, ki ima na območju nove občine Ankaran zdravstveno

postajo. Na območju nove občine Ankaran deluje tudi Ortopedska bolnišnica Valdoltra, Jadranska 31,6280 Ankaran.

2.3. Komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo)

Celotno območje nove občine Ankaran bo kvalitetno komunalno opremljeno. Območje je urejeno s cestnim omrežjem, zagotovljena je oskrba s pitno vodo, odvajanje komunalnih in površinskih voda, čiščenje odpadnih voda in oskrba z električno energijo. Poleg tega je na celotnem območju zagotovljen odvoz komunalnih odpadkov.

Javne službe iz navedenih dejavnosti opravljajo:

- Oskrba s pitno vodo:
- Rižanski vodovod Koper d.o.o., Ul. 15. maja 13, 6000 Koper
- Kanalizacija:
- Komunala Koper d.o.o. - s.r.l., Ul. 15. maja 4, 6000 Koper Čistilne naprave
- Komunala Koper d.o.o.- s.r.l., Ul. 15. maja 4, 6000 Koper Oskrba z električno energijo
- Oskrba z električno energijo:
- Elektro Primorska Nova Gorica, PE Koper, Ul. 15. maja 15, 6000 Koper
- Druga komunalna oprema (KTV, odvoz odpadkov in deponija odpadkov):
- KTV - Telemach Koper, Odpadki, deponija Komunala Koper d.o.o. - s.r.l., Ul. 15. maja 4, 6000 Koper.

2.4. Poštne storitve

Poštne storitve na območju nove občine Ankaran opravlja Pošta Slovenije, ki ima v Ankaranu svojo PE: 6289 Ankaran.

2.5. Knjižnica (splošna ali šolska)

V šoli nove občine Ankaran deluje šolska knjižnica, javno službo na tem območju pa opravlja Osrednja knjižnica Srečka Vilharja Koper, v sestavi katere je tudi potujoča knjižnica.

2.6. Prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti

Prostori za upravno dejavnost nove občine Ankaran so zagotovljeni v sedanjih prostorih KS Ankaran in obsegajo 450 m² pisarniških prostorov in so v lasti KS Ankaran. Navedeni prostori v celoti zadoščajo za potrebe uprave nove občine.

2.7. Ostale dejavnosti

Lekarniško dejavnost na območju nove občine Ankaran pokriva javni zavod Obalne lekarne Koper, ki ima lekarno v Ankaranu, Regentova ulica 4b, 6280 Ankaran.

Nova občina Ankaran ima zagotovljeno preskrbo z življenjskimi potrebščinami, saj je na območju več trgovin, med drugim Mercator d.d., PE 47, PE 82, Ankaran.

Bančne in finančne storitve na območju nove občine Ankaran opravljata: Pošta Slovenije, PE 6289 Ankaran in Banka Koper d.d., PE Ankaran.

Iz navedenega izhaja, da bo občina Ankaran v celoti izpolnjevala pogoje za ustanovitev občine, določene z zakonom, tako glede potrebnega števila prebivalcev, kot tudi ostale pogoje. Občina je torej sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom.

Vir: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12575580030F6CA&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc.

Priloga 3: Izjemni razlogi za ustanovitev občine Ankaran

3.1. Geografski in gospodarski

Ker so geografski in gospodarski razlogi za ustanovitev občine Ankaran tesno povezani, jih podajamo skupaj.

Krajevna skupnost Ankaran-Ancarano se razprostira po južnem pobočju Miljskega polotoka in zajema območje od križišča za Hrvatine, t.i. Ankaransko bonifiko (del poplavnih ravníc reke Rižane, na katerih so nastale soline, po 1. svetovni vojni pa rodovitna polja, ki so sedaj v veliki meri območje pristanišča), hrib Srmin, ankaranski del Miljskih hribov, območje bivšega sanatorija, zdaj vojašnice Slovenski pomorščaki, območje Sv. Katarine, Črnega vrha, središča Ankarana, Valdoltre in Debelega Rtiča.

Krajevna skupnost Ankaran z zaselki tvori celoto v skupni izmeri 8.048.700 m², s povprečno nadmorsko višino 19.2m in zemljepisno širino 45st 34min 45,53sek N, 13st 44min 16,5sek E. V statutu MO Koper je območje celotne KS Ankaran opredeljeno kot naselje Ankaran - Ancarano. Celotno območje KS je torej eno naselje, medtem ko večina drugih KS v MO Koper obsega več naselij.

KS Ankaran tako na V meji s KS Škofije, na J jo reka Rižana razmejuje od KS Bertoki, na JZ in Z leži ob Koprskem zalivu, na SV - SZ po celotnem pobočju meji s KS Hrvatini, ter na skrajnem z Občino Milje v Italiji.

Takšna geografska lega daje bodoči občini obilo razvojnih možnosti, od raznolikih gospodarskih, kulturnih, športnih in ostalih družbenih dejavnosti do čezmejnega sodelovanja. Glede na naravne danosti in geografsko lego torej uspešen razvoj bodoče občine ne bi bil vprašljiv, nenazadnje pa je to območje tudi zdaj že zelo razvito. Na območju predlagane občine je tako več kot polovica površin koprskega pristanišča, med

uspešnimi podjetji in ustanovami pa so tudi turistični kamp Adria Ankarana, Hotel Adria Ankarana, Mladinsko zdravilišče in letovišče RKS, Ortopedska bolnišnica Valdoltra, Vila Andor, Turistični kompleks ljubljanskih študentskih domov Ljubljana, Kompas MTS, vojašnica Slovenski pomorščaki itd.

Ugodne geografske značilnosti Ankarana pa obenem prinašajo tudi nevarnosti, ki bi jih z ustanovitvijo občine lažje nevtralizirali. Dejstvo je namreč, da je to območje ekološko zelo občutljivo, na njem pa že sedaj sobiva veliko različnih dejavnosti, tudi takih, ki resno ogrožajo okolje in kvaliteto življenja tamkajšnjih prebivalcev, pri čemer se nekatere že obstoječe dejavnosti celo izključujejo in so zato v konfliktu (npr. turizem in zdravstveno - zdraviliška dejavnost na eni strani, na drugi pa pristaniška dejavnost, predelovanje odpadkov ipd.). Z ustanovitvijo občine bi lahko takšne dejavnosti lažje uskladili in lažje, po institucionalni poti odpravljali konflikte nekaterih gospodarskih subjektov in oblasti MO Koper s prebivalci Ankarana. V veliki in neustavni MO Koper je namreč participacija prebivalcev Ankarana pri prostorskem in razvojnem načrtovanju v njihovem življenjskem prostoru močno okrnjena, s tem pa je tudi zelo okrnjena njihova ustavna pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, kar nenehno generira konflikte. Z ustanovitvijo samostojne občine Ankarana bi te konflikte veliko lažje odpravljali, prostorski in gospodarski razvoj tega območja pa bi veliko lažje optimizirali.

3.2. Zgodovinski razlogi

Iz zgodovinskega orisa razvoja tega območja (glej prilogo) izhaja, da ima Ankarana globoke zgodovinske korenine, ki se odražajo tudi v današnji družbeni in gospodarski identiteti tega kraja.

Tudi v obdobjih, ko je glavna njegovih prebivalcev ekonomsko gravitirala na Trst in Koper, je Ankarana ohranila svojo identiteto, zlasti kot turistični, zdraviliški in pristaniški kraj, in se ves čas razvijala. Ob tem je naraščalo tudi število njegovih prebivalcev, zlasti v zadnjih desetletjih, hkrati pa se je izboljševala tudi struktura prebivalstva (Ankarana ima tako danes nadpovprečen delež prebivalcev z visokimi dohodki in izobrazbo).

Žal pa velikemu gospodarskemu in socialnemu razvoju ni sledil razvoj infrastrukture, ki je zadnja desetletja celo stagnirala, saj MO Koper v razvoj Ankarana ni vlagala veliko (po grobih ocenah MOK v Ankarana vlaga le tretjino denarja, ki se v občinski proračun steče iz dejavnosti dohodnine prebivalcev Ankarana). Poleg tega MO Koper, pa tudi država in nekateri gospodarski subjekti (z velikim vplivom na okolje), sistematično ignorirajo zahteve prebivalstva po skladnejšem razvoju, ki bi upošteval interese prebivalcev po zdravem življenjskem okolju.

Zato se zadnja leta vedno več prebivalcev Ankarana, ki so desetletja podpirali denimo razvoj Luke Koper in enotno občino Koper, organizira v civilne iniciative, prek katerih skušajo uresničevati ustavno pravico do soodločanja pri prostorskih in razvojnih odločitvah, ki so za njihov kraj usodnega pomena. Pred štirimi leti je tako tamkajšnja

civilna iniciativa zbrala kar 4500 podpisov proti gradnji tretjega pomola Luke Koper (ki bi segal praktično do središča Ankarana), dvakrat je bila v Ankaranu že podana pobuda za izločitev KS Ankaran iz MOK, prav zdaj pa na pobudo skupine krajanov v Ankaranu znova poteka zbiranje podpisov za razpis referendumu o ustanovitvi samostojne občine. Tudi to kaže, da se prebivalci Ankarana močno identificirajo s svojim krajem in da želijo pripadnost svojemu kraju artikulirati tudi skozi samostojno občino, v kateri bi lažje uresničevali svoje ustavne pravice.

3.3. Narodnostni razlogi

Ankaran je narodnostno mešano območje, v katerem poleg pripadnikov slovenske živijo tudi pripadniki italijanske narodnostne skupnosti. Med njima vlada sožitje, kar je bilo med drugim vidno tudi v samem središču Ankarana, ki ga je krasil dvojezičen napis Ankaran-Ancarano, oblikovan iz zimzelenih rastlin. MOK je ta napis pred nekaj meseci dala odstraniti.

Z ustanovitvijo občine Ankaran bi se položaj pripadnikov italijanske narodnostne skupnosti na tem območju gotovo izboljšal. Več besede bi imeli pri uveljavljanju svojih interesov v lastnem kraju, saj narodnostni skupnosti v dvojezičnih občinah obvezno pripada mesto podžupana, prav tako bi bili s svojimi predstavniki neposredno zastopani v občinskem svetu, ustanovili bi lahko tudi svojo občinsko samoupravno skupnost, pri čemer bi prek krovne organizacije (Obalne samoupravne skupnosti italijanske narodnosti) tako kot doslej sodelovali v življenju celotne narodnostne skupnosti.

Z ustanovitvijo samostojne občine je tako pričakovati tudi večjo družbeno in kulturno aktivnost pripadnikov italijanske narodnostne skupnosti v Ankaranu, saj bi bilo delovanje v lastni skupnosti nedvomno lažje kot v dvanajst kilometrov oddaljenem Kopru.

3.4. Obmejni razlogi

Obmejni razlogi za ustanovitev samostojne občine so predvsem v smislu boljšega čezmejnega sodelovanja, tako s sosednjo občino Milje kot tudi širše.

MOK doslej tudi na tem področju ni naredila dovolj, saj so se v nekaterih primerih v Ankaranu društva kar sama organizirala in se povezala s sorodnimi društvi pri italijanskih sosedih (na primer Pomorsko društvo Ankaran sodeluje s pomorskim društvom iz Milj). V samostojni občini bi bilo takšno sodelovanje lažje, več obmejnega sodelovanja pa bi tako prebivalcem občine Ankaran kot tudi širše nedvomno prinesla vsestranske koristi, od kulturnih do gospodarskih.

Vir: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12575580030F6CA&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc.

Priloga 4: Proračun občine Ankaran

| BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV | v EUR |
|--|---------------------|
| I. SKUPAJ PRIHODKI (1+2+3+4+5) | 2.630.483,00 |
| 1. DAVČNI PRIHODKI | 2.446.000,00 |
| 1.1 Davek na dohodek in dobiček | 1.493.520,00 |
| 1.2 Davek na premoženje | 760.620,00 |
| 1.3 Domači davki na blago in storitve | 191.860,00 |
| 2. NEDAVČNI PRIHODKI | 81.390,00 |
| 2.1 Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja | 70.000,00 |
| 2.2 Takse in pristojbine | 4.000,00 |
| 2.3 Globe in druge denarne kazni | 0 |
| 2.4 Prihodki od prodaje blaga in storitev | 190,00 |
| 2.5 Drugi nedavčni prihodki | 7.200,00 |
| 3. KAPITALSKI PRIHODKI | 0 |
| 3.1 Prihodki od prodaje osnovnih sredstev | 0 |
| 3.2 Prihodki od prodaje zemljišč in neopredmetenih dolgoročnih sredstev | 0 |
| 4. PREJETE DONACIJE | 0 |
| 5. TRANSFERNI PRIHODKI | 103.093,00 |
| 5.1 Transferni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij | 103.093,00 |
| 5.2 Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije | 0 |
| II. SKUPAJ ODHODKI (1+2+3+4) | 1.574.200,00 |
| 1. TEKOČI ODHODKI | 559.200,00 |
| 1.1 Plače in drugi izdatki zaposlenim | 259.200,00 |
| 1.3 Izdatki za blago in storitve | 300.000,00 |
| 2. TEKOČI TRANSFERI | 1.015.000,00 |
| 2.1 Subvencije | 0 |
| 2.2 Transferi posameznikom in gospodinjstvom | 570.000,00 |
| 2.3 Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam | 15.000,00 |
| 2.4 Drugi tekoči domači transferi | 430.000,00 |
| 2.5 Tekoči transferi v tujino | 0 |
| 3. INVESTICIJSKI ODHODKI | |
| 3.1 Nakup in gradnja osnovnih sredstev | |
| 4. INVESTICIJSKI TRANSFERI | |
| 4.1 Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki | |
| 4.2 Investicijski transferi proračunskim uporabnikom | |
| III. PRORAČUNSKI PRESEŽEK/PRIMANJKLJAJ (I.-II.) | 1.056.283,00 |

Prihodki

Na podlagi dobljenih podatkov bi bili skupni predvideni prihodki* občine Ankaran 2.630.483,00 EUR. Vendar pa bodo po naši oceni realizirani prihodki višji saj nekaterih kategorij prihodkov ni bilo možno oceniti oziroma so bili ocenjeni na podlagi predvidenih prihodkov v proračunu Mestne občine Koper za leto 2009. Davčni prihodki občine so sestavljeni iz dohodnine (odstopljeni vir), davkov na premoženje in domačih davkov na blago in storitve. Davki na premoženje so davki na nepremičnine, davki na dediščine in darila ter

davki na promet nepremičnin in na finančno premoženje. Najpomembnejši prihodek teh je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča. V zgornji tabeli med davčnimi prihodki iz davka na premoženje ni predvideno nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki ga bo plačevala Luka Koper na delu ozemlja, ki se nahaja v bodoči Občini Ankaran. V domače davke na blago in storitve so vključeni prihodki iz naslova okoljske dajatve za obremenjevanja okolja (taksa za obremenjevanje voda in taksa za obremenjevanje okolja z odpadki), turistične takse, davek na dobitke od iger na srečo in občinske takse.

Nedavčne prihodke sestavljajo prihodki od udeležbe na dobičku in dohodki od premoženja (prihodki od udeležbe na dobičku in dividende, prihodki od obresti, prihodki od premoženja–najemnine, zakupnine, prihodki iz koncesij, odškodnine za služnost, koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo, prihodki krajevnih skupnosti), takse in pristojbine (upravne takse), denarne kazni izrečene po občinskih predpisih, odškodnine za degradacijo in uzurpacijo prostora ter drugi nedavčni prihodki (komunalni prispevki, prihodki upravnih organov, prispevki za kanalizacijske priključke, itd.). Pri kapitalskih prihodkih ni navedena vrednost prihodkov, saj bo od politike občine odvisno ali bo in v kakšnem obsegu zagotavljala prihodke tudi od prodaje stvarnega in premičnega premoženja. Višina prihodka iz naslova donacij prav tako ni opredeljena, saj je ni možno predvideti. Med transferne prihodke spadajo vsa sredstva, ki so prejeta iz državnega proračuna in proračunov drugih lokalnih skupnosti. Ti prihodki niso izvorni javnofinančni prihodki. V okviru teh prihodkov so sredstva prejeta iz državnega proračuna za ustavne obveznosti in dvojezično poslovanje (za kritje stroškov zaradi narodnostno mešanega območja) vendar njihovo višino pri pripravi tega proračuna nismo mogli oceniti. V to kategorijo prihodkov spada tudi požarna taksa in dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Del teh sredstev se občinam za vsako proračunsko leto zagotovi v višini šestih odstotkov skupne primerne porabe občine. Del sredstev se za vsako proračunsko leto posameznim občinam zagotovi za sofinanciranje investicij, ki jih predlagajo ministrstva, vsako na svojem področju dela.

Velik del prihodkov proračuna za financiranje investicij lahko občine pridobijo tudi iz sredstev evropske kohezijske politike in drugih finančnih instrumentov Evropske unije. Trenutno ni možno oceniti višine teh sredstev za občino Ankaran, saj so ta sredstva strogo namenska in jih občine pridobijo na podlagi prijave projektov na razpise.

Odhodki

Tekoči odhodki zajemajo vsa plačila, nastala zaradi stroškov dela, stroškov materiala in opravljenih storitev, plačila domačih obresti in sredstev izločenih v rezerve. Tekoči odhodki občine bodo odvisni od števila zaposlenih v občinski upravi, števila občinskih svetnikov, materialnih in administrativnih stroškov delovanja občinskih organov (občinski svet, župan in občinska uprava ter nadzorni odbor). V zgornjem izračunu so ti odhodki predvideni v višini 13% prihodkov občine. Izračunani so na podlagi predpostavke, da bi bilo v občinski upravi in režijskih obratih 15 zaposlenih ter na podlagi izdatkov za blago in storitve primerljivih občin (po številu in velikosti). Višina teh odhodkov je odvisna od politike občine, ki se bo odločila, kolikšen del proračuna lahko le-ti predstavljajo.

V skupino odhodkov, imenovano tekoči transferi, so zajeta vsa nepovratna, nepoplačljiva plačila, za katera občina od prejemnika sredstev v povračilo ne pridobi nikakršnega materiala ali storitev. V to skupino spadajo subvencije (niso ocenjene, ker bodo odvisne od politike občine), transferi posameznikom in gospodinjstvom (regresiranje oskrbe v domovih za odrasle, prevozi učencev, subvencioniranje stanarin, razlika v ceni za vrtce, ipd.), transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam (sredstva za delovanje kulturnih, športnih, humanitarnih in drugih društev) in drugi tekoči domači transferi (sredstva prenesena drugim občinam, tekoči transferi v sklade socialnega zavarovanja (prispevek za zdravstveno zavarovanje, ki ga občina plačuje občanom), transferi v javne zavode in druge izvajalce javnih služb med katerimi je najobsežnejši transfer v javne zavode (osnovne šole in vrtce) za plače ter izdatke za blago in storitve). Tudi višina teh odhodkov je odvisna od politike občine

(razen prispevkov za zdravstveno zavarovanje nekaterih občanov in transferi v javne zavode). V tabeli na strani 28 so ti odhodki izračunani na podlagi predvidenih odhodkov MOK-a v letu 2009 za te namene. Večji del proračuna bo lahko Občina Ankaran namenila zadnjima dvema vrstama odhodkov, ki pomenijo povečanje premoženja lokalne skupnosti. To so investicijski odhodki in investicijski transferji. Investicijski odhodki so plačila, namenjena za pridobitev ali nakup opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev (zgradb, prostorov, prevoznih sredstev, opreme, napeljav, novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, investicijsko vzdrževanje in obnova, nakup zemljišč, pridobitev licenc, investicijskih načrtov, študij o izvedljivosti projektov in projektne dokumentacije, ipd.). V tej skupni so običajno planirani predvsem investicijski odhodki za vlaganje v komunalno in cestno infrastrukturo, za investicijsko in prostorsko planiranje, za nakup stanovanj, ipd. Investicijski transferi so prenesena denarna sredstva, namenjena plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev (osnovna šola, vrtec, itd..) za nakup in gradnjo osnovnih sredstev, nabavo opreme, investicijsko vzdrževanje in drugo. V zgornji tabeli ti odhodki niso ocenjeni, saj bodo odvisni od razvojne in investicijske politike občine, kam jih bo namenila.

III. Razlika odhodki prihodki

Primerna poraba** občine Ankaran bi bila po izračunih Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 1.460.000,00 EUR. Iz zgornje tabele je razvidno, da bi

bili ocenjeni prihodki Občine Ankaran (2.630.483,00 EUR) za skoraj enkrat višji od njene primerne porabe. Iz tega je možno zaključiti, da bo Občina Ankaran s svojimi prihodki lahko nemoteno opravljala vse z zakonom določene naloge ter za opravljanje teh ne bi potrebovala dodatnih sredstev iz državnega proračun (finančna izravnava***). Iz ocenjenih

prihodkov je celo razvidno, da bodo odhodki za opravljanje z zakonom določenih nalog predstavljali manjši del v proračunu. Večji del prihodkov pa bo občina lahko porabila za opravljanje drugih nalog v skladu z interesi njenih občanov (razvojne naloge, investicije, itd.).

Prihodki in odhodki v simulaciji proračuna bodoče občine Ankaran so skladno s Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov razčlenjeni na davčne, nedavčne, kapitalske in transferne prihodke ter tekoče transferne, investicijske odhodke in investicijske transferje. V bilanci prihodkov in odhodkov so planirani zneski ocenjeni na podlagi podatkov dobljenih s strani Službe Vlade RS za lokalno samoupravo, Davčnega urada Koper in na podlagi proračuna Mestne občine Koper za leto 2009.

Vir: http://www.obcina-ankaran.si/svobodna_amfora/svobodna_amfora_05_spletna.pdf.