



Ljubljana, 29. april 2026

Naročnik:

Mestna občina Ljubljana

Mestni trg 1

1000 Ljubljana

Izvajalec:

Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana¹

Poljanski nasip 2

1000 Ljubljana

PRAVNO MNENJE V ZVEZI S SPREMEMBO POSLOVNIKA MESTNEGA SVETA MESTNE OBČINE LJUBLJANA GLEDE UMIKA SPREJETEGA AKTA²

Izdelali:

zasl. prof. dr. Franc Grad

zasl. prof. dr. Igor Kaučič

zasl. prof. dr. Ciril Ribičič

dr. Domen Končan

¹ Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana je neodvisen raziskovalni zavod, ki skrbi za razvoj in delovanje raziskovalne infrastrukture na področju ustavnopravnih raziskav. V okviru svoje dejavnosti za zainteresirane subjekte oblikuje tudi strokovna mnenja o pravnih problemih, povezanih z zahtevnimi ustavnopravnimi vprašanji. S tem znanstveno-raziskovalno delo dopolnjuje z aplikativno dejavnostjo. Ustanovitelj inštituta je Društvo za ustavno pravo Slovenije, ki že vrsto let združuje vodilne ustavnopravne strokovnjake pri nas. Njihova vpetost v delo inštituta zagotavlja visoko kakovost izdelanih mnenj in analiz ter je hkrati garant njihove neodvisnosti in nepristranskosti. Inštitut je s svojimi mnenji med drugim svetoval predsedniku republike, Državnemu svetu Republike Slovenije, Komisiji Državnega zbora za ustavna vprašanja, lokalnim skupnostim, Rektorski konferenci, Združenju Frank, Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za zdravje ter mnogim drugim posameznikom; izdal pa je tudi več zbornikov in organiziral številne okrogle mize o odprtih ustavnopravnih vprašanjih.

² Pravno mnenje predstavlja osebno in neodvisno strokovno stališče avtorjev in ne stališče institucij, v katerih so ali so bili zaposleni oziroma s katerimi sodelujejo, ter je bilo pripravljeno na podlagi njihovega najboljšega znanja, dostopnih javnih informacij, posredovanih informacij s strani naročnika in presoje po skrbni analizi obravnavane problematike. V tem pravnem mnenju uporabljeni izrazi, ki se nanašajo na osebe in so zapisani v moški slovnični obliki, so uporabljeni kot nevtralni za ženski in moški spol.

1. Predstavitev dejanskega stanja v zaprosilu za pravno mnenje

V zaprosilu za pravno mnenje navajate, da je Mestni svet MOL (v nadaljevanju: MS MOL) 23. 3. 2026 sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o urejanju prometa v MOL, ki se nanaša na režim parkiranja v soseskah. Ta odlok še ni objavljen in zato še ni začel veljati, saj je njegovo objavo zaradi 3. 4. 2026 vložene pobude za razpis naknadnega referenduma o 4. členu odloka, ki določa način izdaje dovolilnic za parkiranje v soseskah, v skladu z zakonom župan zadržal. Navajate tudi, da razmišljate o tem, da bi odlok umaknili, vendar se vam zaradi odsotnosti eksplicitnega poslovniškega določila glede na predstavljeno situacijo postavlja dilema o zakonitem načinu izvedbe postopka.

Drugi odstavek 50. člena Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: Poslovnik MS MOL) namreč določa, da na dnevni red seje sveta ni mogoče uvrstiti akta, če še ni končan postopek o aktu z enako ali podobno vsebino. Postopek s spornim odlokom pa še ni končan, saj še ni objavljen v Uradnem listu. Menite, da možnosti za umik nimate, tako da pobudniku referenduma – tudi če bi hoteli – ne morete ugoditi, dokler ni referendum izveden oziroma dokler ni zahteva za referendum umaknjena. Slednja pa ne bo umaknjena, če pobudniki referenduma ne bodo prepričani, da zanje sporni akt ne bo uveljavljen. Ob umiku pobude za referendum se avtomatsko sprosti postopek objave »spornega akta« in njegova uveljavitev. Šele takrat lahko začnemo s postopkom sprejema novega, spremenjenega akta, zato da bi nastale spremembe razveljavili. Sedaj še neobjavljene spremembe odloka bi v vmesnem času že veljale in pobudnik ne bi imel zagotovila, razen morebitnega neformalnega zagotovila s strani MS MOL oziroma javno dane obljube župana, da se bo kaj spremenilo.

Zato menite, da bi bilo smotrno Poslovnik MS MOL na majski seji spremeniti tako, da omogoča v takih in drugačnih primerih umik postopka sprejemanja nekega akta, konkretno v izogib milijonskemu strošku zaradi izvedbe referenduma.

2. Pravna analiza

Glede na povedano v zaprosilu je pravna dilema glede vprašanja, ali je možno oziroma dopustno že sprejeti odlok MS MOL, zoper katerega je vložena pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma (v nadaljevanju: referendumska pobuda) po 46. členu Zakona o lokalni samoupravi, ki še ni bil objavljen in zato tudi še ne velja, umakniti iz postopka njegove

uveljavitve. Umik akta bi imel za posledico, da odlok ne bi več obstajal kot sprejeti pravni akt, zaradi česar o njem tudi ne bi bilo dopustno razpisati referendumu oziroma bi bil referendum brezpredmeten.

2.1. Referendum o splošnem aktu občine

V 46. členu Zakona o lokalni samoupravi je določeno, da lahko občani odločajo na referendumu o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen o proračunu in zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Referendum se opravi kot naknadni referendum, na katerem občani potrdijo ali zavrnejo sprejeti splošni akt občine ali njegove posamezne določbe. Občinski svet lahko razpiše referendum na predlog župana ali člana občinskega sveta. Občinski svet mora razpisati referendum, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine. Župan mora zadržati objavo splošnega akta do odločitve o predlogu ali pobudi oziroma do odločitve na referendumu. Če je sprejeti splošni akt ali njegove posamezne določbe na referendumu potrjen, ga mora župan objaviti skupaj z objavo izida referendumu. Če je sprejeti splošni akt ali njegove posamezne določbe zavrnjene, se splošni akt ne objavi, dokler se ob upoštevanju volje volivcev ne spremeni. Odločitev volivcev na referendumu zavezuje občinski svet do konca njegovega mandata.³

Referendumsko odločanje je pomembna oblika neposrednega odločanja občanov in s tem bistveni del lokalne demokracije. Na drugi strani pa je temeljni način sprejemanja splošnih aktov lokalne skupnosti v svetu lokalne skupnosti. Zato se splošni akt v vsakem primeru sprejme v svetu lokalne skupnosti, naknadno pa lahko pride do potrditve oziroma zavrnitve splošnega akta s strani samih občanov.

V konkretnem primeru je vložena pobuda za naknadni referendum s strani volivcev z jasno izraženim namenom, da se »sporni« odlok zavrne. Pri tem je namreč treba upoštevati, da je referendum o občinskem predpisu zavrnilne narave, kar pomeni, da želijo predlagatelji z njim doseči zavrnitev v občinskem svetu glede sprejetega, vendar še ne uveljavljenega predpisa, ki mu nasprotujejo. Na njem volivci ne potrjujejo, temveč zavračajo pravni akt z namenom, da do

³ Smiselno enake določbe vsebuje Statut Mestne občine Ljubljana v členih 68 do 70. Ob tem opozarjamo na nekoliko nejasno in zavajajočo določbo drugega odstavka 74. člena tega statuta, ki določa, da je odločitev na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali. Tako določena referendumska večina je predpisana za druge vrste lokalnega referendumu, ne pa tudi za referendum o splošnem aktu občine. Zakon o lokalni samoupravi v drugem odstavku 47.b člena namreč določa, da so splošni akt ali njegove posamezne določbe na referendumu zavrnjeni, če proti glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti splošnemu aktu ali njegovim posameznim določbam glasuje najmanj petina vseh volivcev.

njegove uveljavitve ne pride. To je temeljna značilnost leta 2018 uvedenega modela zavrnitvenega referenduma v Zakonu o lokalni samoupravi. Skladno s tem je namen pobudnikov referenduma dosežen, če se »sporni« odlok umakne. V tem primeru do referenduma sploh ne bi prišlo, saj ne bi bilo več sprejetega splošnega akta, o katerem naj bi se izvedel. MS MOL, ki je »sporni« odlok sprejel, mora delovati v interesu mestne občine in občanov, zato lahko upošteva mnenje slednjih, tudi če ne pride do referenduma. Slednje je celo bistveno bolj ustrezno, saj temelji na upoštevanju mnenja in interesov občanov, ne pa na medsebojnem nasprotovanju. Poleg tega upošteva tudi materialne interese lokalne skupnosti kot celote, saj pomeni izognitev velikim stroškom, ki jih zahteva izvedba referenduma. Vsebinsko gledano torej lahko umik »spornega« odloka in posledična neizvedba referenduma pomeni v danem položaju najbolj smotrno odločitev, ki je v interesu prizadetih občanov in MOL kot celote.

2.2. Umik splošnega pravnega akta

Vprašanje pa je, ali je umik »spornega« odloka sploh možen in pravno dopusten. Gre za splošni akt, ki ga MS MOL sprejme po predpisanem postopku in zato izpolnjuje vse pogoje za svojo uveljavitev. Postopek sprejemanja splošnih aktov je v temeljih določen že v Statutu Mestne občine Ljubljana (87. člen). V tem členu je tudi določeno, da postopek sprejemanja aktov MS MOL podrobneje ureja Poslovnik MS MOL. Ta ureja postopek sprejemanja splošnih aktov MS MOL v 121. do 142. členu. V tem poglavju ni nobene izrecne podlage za to, da bi se ponovno obravnaval že sprejeti splošni akt. V 50. členu Poslovnika MS MOL pa je celo določeno, da na dnevni red seje sveta ni mogoče uvrstiti akta, če še ni končan postopek o aktu z enako ali podobno vsebino. V zvezi s tem se zastavlja vprašanje, ali to pomeni, da ni mogoče ponovno obravnavati že sprejetega splošnega akta in odločiti, da se ga umakne iz nadaljnje procedure?

Na prvi pogled se zdi, da je tako, vendar pa je treba ugotoviti dvoje. Dejstvo, da ni posebej urejen postopek umika akta, ne pomeni, da tega ni mogoče storiti. Tako kot se lahko splošni akt sprejme, se lahko sprejme tudi nasprotna odločitev, namreč, da se umakne iz nadaljnje procedure, seveda samo dokler ni bil uveljavljen. Po splošnih pravilih parlamentarnega delovanja in s tem povezane parlamentarne avtonomije, lahko analogno takšno odločitev sprejme MS MOL na enak način in z enako večino kot odločitev o sprejemu akta. Drugače bi bilo, če bi v ureditvi sprejemanja splošnih aktov obstajala izrecna prepoved ali drugačna ovira za tako dejanje, vendar tega veljavna pravna ureditev ne določa, kar pomeni, da se MS MOL s takih dejanjem še vedno giblje v mejah svoje poslovniške in odločevalske avtonomije kot

predstaviškega organa lokalne samoupravne skupnosti. Pri tem je treba upoštevati, da je v MS MOL sprejet in še neuveljavljen splošni pravni akt lokalne samoupravne skupnosti v stanju pendenčnosti. Normodajalec (v našem primeru MS MOL) je od sprejema predloga splošnega pravnega akta in do njegove objave v Uradnem listu gospodar tega akta in s tem postopka njegovega sprejemanja ter z njim tudi razpolaga. Čeprav je bil odlok sprejet, še nima pravnih učinkov, zato je tudi o njem možen referendum. O objavljenem in uveljavljenem pravnem aktu namreč referendum ni več dopusten.

Tudi določbo drugega odstavka 50. člena Poslovnika MS MOL je treba razumeti in tolmačiti v ustreznem kontekstu. Gre namreč za določbo, ki je del ureditve sklica seje MS MOL, ne pa postopka za sprejemanje splošnih aktov, in je povsem logična v običajnem postopku sprejemanja splošnih aktov. Gre za to, da se sočasno ne odloča o različnih še nesprejetih predlogih vsebinsko enakih ali podobnih splošnih aktov, kar bi v nasprotnem povzročalo zmedo in dileme o veljavnosti posameznih aktov. V konkretnem primeru pa sploh ne gre za tak položaj, temveč gre za odločitev o umiku določenega že sprejetega, a še neuveljavljenega splošnega akta, ki ni v konkurenci z nobeno drugo odločitvijo MS MOL o tem splošnem aktu. Zato lahko ugotovimo, da se določba drugega odstavka 50. člena Poslovnika MS MOL ne nanaša na obravnavani konkretni položaj in zato ne more biti ovira za ponovno odločanje o »spornem« odloku v smislu njegovega umika.

2.3. Predlog za spremembo Poslovnika MS MOL

Vprašanje umika že sprejetega splošnega akta iz procedure je sicer pomembno vprašanje in zato bi bilo smotno, da se uredi v Poslovniku MS MOL. Nomotehnično najbolj primerno mesto bi bilo v 139. členu, ki bi mu dodali nov drugi odstavek. V 139. členu je zdaj določeno: *»Če svet v katerikoli fazi obravnave akta ne sprejme, je postopek za njegov sprejem končan.«*

Nov drugi odstavek tega člena bi se lahko glasil:

»Postopek za sprejem akta iz prvega odstavka je končan tudi, če svet ta akt po sprejemu in pred njegovo objavo s sklepom umakne iz postopka. Če je bil pred sprejemom odločitve o umiku akta vložen predlog za razpis referenduma ali pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma o tem aktu, župan zadrži izvedbo referendumskih opravil do sprejema odločitve sveta o umiku akta.«

Zaradi preprečevanja morebitnih zlorab svetujemo tudi razmislek o dodatni varovalki k predlaganemu besedilu drugega odstavka. Ta varovalka bi lahko določala, da MS MOL v določenem časovnem obdobju po umiku akta, glede katerega je bil predlagan naknadni referendum, ne sme sprejeti novega

akta z enako ali bistveno podobno vsebino. Pri določitvi tega časovnega obdobja pa naj MS MOL posebej presodi, kakšen časovni okvir bi bil glede na namen varovalke, naravo referendumskega odločanja in potrebo po učinkovitem delovanju mestnega sveta najprimernejši.

3. Sklep

Glede na okoliščine konkretnega primera bi bilo mogoče umik »spornega« odloka in posledično neizvedbo referenduma razumeti kot eno izmed smotrnih in pravno dopustnih rešitev, ki upošteva interese prizadetih občanov in MOL kot celote. Obenem bi takšna rešitev lahko prispevala k varčnejši in učinkovitejši porabi javnih sredstev, saj bi se lokalna skupnost izognila materialnim stroškom in časovnim obremenitvam, povezanim z izvedbo referenduma.

Dejstvo, da v Poslovniku MS MOL ni posebej urejen postopek umika akta, ne pomeni, da tega ni mogoče storiti po veljavni ureditvi. Drugače bi bilo, če bi v ureditvi sprejemanja splošnih aktov obstajala izrecna ali drugačna ovira za tako dejanje, vendar tega v veljavni ureditvi ni. Tako kot se lahko splošni akt sprejme, se lahko – v skladu z avtonomijo predstavniškega telesa lokalne samouprave skupnosti – sprejme tudi nasprotna odločitev pred njegovo uveljavitvijo, namreč, da se tak akt umakne iz nadaljnje procedure. Določba drugega odstavka 50. člena Poslovnika MS MOL pa se ne nanaša na obravnavani položaj in zato ne more biti ovira za ponovno odločanje o »spornem« odloku na seji MS MOL. Izrecna poslovniška ureditev, to je predlagana dopolnitev 139. člena Poslovnika MS MOL, pa bi bila po našem mnenju potrebna zaradi pravne varnosti, preglednosti postopka in varstva položaja pobudnikov referenduma.

* * *

zasl. prof. dr. Franc Grad



zasl. prof. dr. Ciril Ribičič



zasl. prof. dr. Igor Kaučič



dr. Domen Končan



V Ljubljani, 29. 4. 2026