



Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana
Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana

Ljubljana, 7. julija 2026

Zainteresirana javnost

Zadeva: Pojasnilo v zvezi s pravnim mnenjem Inštituta za ustavno pravo o dopustnosti umika sprejetega, a še neuveljavljenega odloka MOL

V zvezi s pravnim mnenjem Inštituta za ustavno pravo z dne 29. aprila 2026 o spremembi poslovnika mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju: MOL) glede umika sprejetega akta poudarjamo, da je treba to mnenje presoјati glede na pravno in dejansko stanje, v katerem je bilo pripravljeno. Mnenje je bilo izdelano v času, ko je bila vložena zgolj pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis naknadnega referendumu (t. i. referendumuška pobuda), podpisi za referendumuško zahtevo pa še niso bili zbrani. Mestni svet MOL pa je akt umaknil takrat, ko je bila referendumuška zahteva že podana.

Ta izhodišča so odločilna za razumevanje pravnega mnenja. Pravno mnenje se je nanašalo na vprašanje, ali sme mestni svet MOL umakniti že sprejeti, vendar še neobjavljeni in zato še neuveljavljeni odlok, zoper katerega je bila vložena zgolj referendumuška pobuda. Odlok v tem trenutku še ni imel oblastvenih pravnih učinkov, njegova objava pa je bila zaradi referendumuške pobude zadržana. Šlo je torej za akt v posebnem vmesnem položaju oziroma v stanju pendenčnosti, ko je bil sicer že sprejet, ni pa bil še objavljen in ni začel veljati.

V pravnem mnenju smo izhajali iz tega, da je namen pobudnikov referendumu spreprečiti uveljavitev spornega odloka oziroma njegovega 4. člena. Lokalni referendum o splošnem aktu občine je namreč naknadni zavrnitveni referendum. Njegov namen je spreprečiti uveljavitev že sprejetega, vendar še neuveljavljenega akta oziroma njegovih posameznih določb. Če bi bil odlok pravočasno umaknjen, to je še v času, ko je bila podana zgolj referendumuška pobuda, bi bil cilj pobudnikov referendumu po vsebini dosežen, saj se »sporni« odlok ne bi uveljavil, po drugi strani pa tudi še ne bi posegli v pravice podpisnikov zahteve za razpis referendumu.

Takšna rešitev bi pomenila vsebinsko zmago nasprotnikov mestnega odloka, obenem pa tudi pomembno olajšanje za prizadete prebivalce. Bila bi tudi v javnem interesu, saj bi postale nepotrebne nadaljnje aktivnosti pri zbiranju podpisov za referendumuško zahtevo, prav tako pa bi odpadla izvedba referendumu, ki zahteva veliko

organizacijskih aktivnosti in povzročča znatne stroške. Zato smo v pravnem mnenju ocenili, da bi bil pravočasen umik odloka v času, ko še ni bila vložena referendumsko zahteva, lahko smotrna in pravno dopustna rešitev, ki bi upoštevala interese prizadetih občanov in MOL kot celote.

Pravno mnenje je opozorilo na možnost rešitve tega vprašanja v fazi referendumsko pobude, ko bi bilo še mogoče preprečiti nadaljnje zaostrovanje postopka. Ko pa referendumski postopek preide iz faze pobude v fazo referendumsko zahteve, se pravna situacija bistveno spremeni. Vložena referendumsko zahteva ima namreč drugačno pravno težo kot pobuda, saj ne gre več samo za napoved oziroma pripravo na morebitno zahtevo, temveč za že izvrševano pravico volivcev zahtevati referendum.

Zato našega pravnega mnenja ni mogoče razlagati tako, kot da se nanaša tudi na položaj, ko so vsi potrebni podpisi za zahtevo že zbrani, referendumsko zahteva pa je vložena oziroma je referendum celo že razpisan. Pravno mnenje je bilo tako pripravljeno za predhodno fazo referendumskega postopka, to je za referendumsko pobudo. Zgolj v tej fazi smo torej dopustili, da mestni svet MOL po enakem postopku in z enako večino, kot je odlok sprejel, sprejme tudi nasprotno odločitev, to je odločitev o umiku sprejetega, a še neveljavljenega odloka iz nadaljnje procedure.

Pri vsem navedenem je treba upoštevati tudi avtonomijo lokalne samouprave. Lokalna samouprava ima namreč po Ustavi lastno ustavno varovano avtonomijo. V tem okviru lahko mestni svet kot predstavniški organ lokalne skupnosti, dokler splošni akt še ni uveljavljen in če ni izrecne zakonske prepovedi, odloči tudi o tem, da tak akt umakne iz nadaljnje procedure, ob pogoju, da s tem ne pride do nedopustnega posega v ustavno varovane pravice občanov do izvrševanja neposredne demokracije oz. do referendumu.

V zvezi s postopkom umika odloka smo ugotovili, da poslovnik mestnega sveta MOL ne vsebuje izrecne določbe o umiku že sprejetega akta, vendar smo menili, da samo po sebi še ne pomeni, da tak umik ni mogoč oz. dopusten. Če bi obstajala izrecna prepoved ali drugačna pravna ovira, bi bil položaj drugačen. Ker pa take prepovedi pravni akti ne določajo, smo ocenili, da bi se mestni svet MOL s takšno odločitvijo še vedno gibal v mejah svoje poslovniške in odločevalske avtonomije, vendar do takrat, dokler še ni vložena referendumsko zahteva.

Kljub temu smo v pravnem mnenju predlagali, da bi bilo vprašanje umika že sprejetega splošnega akta zaradi pravne varnosti in preglednosti postopka smiselno izrecno urediti v poslovniku mestnega sveta MOL. Predlagana dopolnitev bi tako lahko določila, da je postopek za sprejem akta končan tudi, če mestni svet ta akt po sprejemu in pred njegovo objavo s sklepom umakne iz postopka, vendar pa tak umik ne bi bil več mogoč, če bi bila referendumsko zahteva že vložena, zato ker je treba v tem primeru varovati ustavne pravice posameznikov, ki uresničujejo uveljavljanje neposredne demokracije. Ob tem smo predlagali tudi razmislek o dodatni varovalki, da mestni svet MOL po umiku akta določeno obdobje ne bi smel sprejeti novega akta z

enako ali bistveno podobno vsebino. Namen te varovalke bi bil preprečiti zlorabe in zavarovati položaj pobudnikov referendumu.

V našem pravnem mnenju ni podlage za utemeljevanje odločitve o umiku odloka šele po vložitvi referendumске zahteve in kasneje še odločitve o razpisu naknadnega referendumu o tem odloku. Upoštevati je namreč treba, da je naknadni referendum o občinskem predpisu mogoče razpisati le o že sprejetem in še ne veljavnem pravnem aktu. Ob tem je treba pojasniti, da je po vloženi referendumski zahtevi in pred sprejetjem odloka o razpisu referendumu na voljo tudi posebno pravno sredstvo skladno z določbo drugega odstavka 47.a člena Zakona o lokalni samoupravi. Iz te določbe izhaja, da če občinski svet meni, da je vsebina vložene zahteve za razpis referendumu v nasprotju z ustavo in zakonom, lahko zahteva, da o tem odloči ustavno sodišče.

Pravno mnenje se tako ne ukvarja s številnimi drugimi pravnimi vprašanji in pravnimi posledicami, ki so nastale šele po sprejetju obeh odločitev mestnega sveta in po razpisu naknadnega referendumu.

Zasl. prof. dr. Franc Grad

Zasl. prof. dr. Igor Kaučič

Zasl. prof. dr. Ciril Ribičič

Dr. Domen Končan