



Številka: U-I-2/21-28
U-I-3/21-26
Datum: 20. 5. 2021

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopkih za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetih na pobudo Franca Vukajča, Radenci, in drugih, vsi Radenci, ter na pobudo skupine občinskih svetnikov Občine Radenci s prvopodpisanim Dejanom Beričem, Radenci, na seji 20. maja 2021

odločilo:

- 1. Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o imenovanju ulic, trgov in naselij v zdraviliškem kraju Radenci (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 71/20) se odpravi.**
- 2. Do drugačne ureditve se za poimenovanje sporne ulice uporablja Odlok o imenovanju ulic, trgov in naselij v zdraviliškem kraju Radenci (Uradne objave občin Gornja Radgona, Lendava, Ljutomer in Murska Sobota, št. 28/79, Uradni list RS, št. 45/96, Uradno glasilo slovenskih občin, št. 28/20, 41/20, 9/21) brez spremembe, ki jo je povzročila uveljavitev predpisa iz prve točke izreka te odločbe.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudniki Franc Vukajč, Marta Vukajč, Stanislav Toplak, Leon Klemenčič in Primož Mauko so stanovalci ulice (v nadaljevanju pobudniki stanovalci), ki se je pred sprejetjem Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o imenovanju ulic, trgov in naselij v zdraviliškem kraju Radenci (v nadaljevanju Odlok) imenovala Titova cesta, po njegovi uveljavitvi pa Cesta osamosvojitve Slovenije (v nadaljevanju sporna ulica). Odloku očitajo, da je bil sprejet v neskladju s tretjim in četrtem odstavkom 21. člena Zakona o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (Uradni list RS, št. 25/08 – v nadaljevanju ZDOIONUS), ker župan ni ustrezno objavil predloga za začetek postopka preimenovanja ulice ter o predlogu niso bili obveščeni. Obvestilo o

posvetovanju naj bi bilo objavljeno na spletni strani Občine Radenci (v nadaljevanju Občina) in na spletni strani spletnega portala MojaObčina.si. Pobudniki stanovalci zatrjujejo, da gre za isti medij, saj je mogoče ob novici na spletni strani Občine najti zgolj povezavo, ki posameznika preusmeri na spletno stran MojaObčina.si. Menijo, da je zakonodajalec z uporabo pojmov "objave v vsaj enem javnem mediju" imel v mislih tiskani medij, saj drugače določene skupine prebivalstva (npr. starejši) ne bi bile ustrezno obveščene o začetku postopka. Pobudniki stanovalci navajajo še, da bi bilo najprimernejše, da bi župan vse stanovalce ulice pisno obvestil o predlogu za začetek postopka za njeno preimenovanje. Opozarjajo še, da je bil v času objave predloga razpisan tudi posvetovalni referendum o spremembi imena ulice ter da sočasnost sprejetja obeh oblastnih aktov kaže na namen zavajanja občanov, ki so menili, da jim ni treba podati mnenj in pripomb na predlagano spremembo, ker bodo o njej glasovali na referendumu.

2. Odloku očitajo tudi, da je bil sprejet v neskladju s tretjim odstavkom 46. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 30/18 – nadaljevanju ZLS). Pobudniki stanovalci navajajo, da so takoj, ko so iz spletnih medijev izvedeli za sprejetje Odloka, dne 31. 12. 2020 po elektronski pošti poslali obvestilo županu in občinskemu svetu, da bodo vložili pobudo za razpis naknadnega referenduma o splošnem aktu občine. Menijo, da bi moral župan iz tega razloga zadržati izvrševanje Odloka, vendar tega ni storil. Ravno nasprotno, župan naj bi že 31. 12. 2020, še pred uveljavitvijo Odloka, nameščal nove cestne oznake v sporni ulici.

3. Pobudniki Dejan Berić, Norma Bale, Toni Žitek, Drago Kocbek so člani občinskega sveta Občine (v nadaljevanju pobudniki svetniki). Odloku očitajo, da je bil sprejet v neskladju s prvim odstavkom 17. člena in tretjim odstavkom 21. člena ZDOIONUS. Navajajo, da niso bili seznanjeni s pobudo o ponovnem preimenovanju ulice in z rezultati predhodnega posvetovalnega postopka ter se zato do predloga za preimenovanje niso mogli opredeliti. Menijo, da jim je bila zato kršena pravica do sodelovanja pri sprejemanju splošnega akta občine. Pobudniki svetniki opozarjajo, da je župan podal predlog za preimenovanje ulice v času, ko je bil še vedno razpisan posvetovalni referendum. Zato menijo, da so bili vsi upravičenci do sodelovanja v predhodnem postopku trdno prepričani, da je preimenovanje ulice v mirovanju oziroma da je obvestilo o posvetovalnem postopku povezano z referendumom.

4. Pobudniki svetniki Odloku očitajo tudi, da je bil sprejet v neskladju s 70. in 77. členom Poslovnika Občinskega sveta Občine Radenci (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 6/15, 32/16, 11/20 in 62/20 – v nadaljevanju Poslovnik). Navajajo, da bi morali predlog izpodbijanega odloka v skladu s 70. členom Poslovnika prejeti deset dni pred njegovo obravnavo, v obravnavanem primeru pa so gradivo prejeli neposredno pred sejo. Menijo, da je bil Odlok v nasprotju s 77. členom Poslovnika sprejet po skrajšanem postopku, saj ne gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve. Pobudniki svetniki Odloku očitajo tudi, da je bil sprejet v nasprotju z 78. členom Poslovnika, 84. členom Statuta Občine Radenci (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 2/11 in 67/15) in 90. členom Ustave. Odlok

naj bi vseboval določilo, da prične veljati naslednji dan po objavi, župan pa naj ne bi upošteval pravila, da predpisi praviloma začnejo veljati petnajst dni po njihovem sprejetju. Župan naj bi zato neupravičeno posegel v pravico do referendumu.

5. Obe pobudi sta bili posredovani v odgovor Občini.¹ Občina zavrača očitke pobudnikov² kot očitno neutemeljene ter zatrjuje, da je bil postopek preimenovanja ulice izpeljan v skladu z veljavno zakonodajo. Pojasnjuje, da je bila glede preimenovanja ulice najprej predvidena izvedba posvetovalnega referendumu 25. 10. 2020, ki pa je bila zaradi slabe epidemiološke situacije najprej preložena, kasneje pa preklicana na isti seji, kot je bil sprejet Odlok. Občina zatrjuje, da je bil javni poziv k predhodnemu posvetovanju za preimenovanje objavljen na spletni strani Občine, v javnem mediju MojaObcina.si ter je bil dostopen tudi v prostorih Občine. Predlog naj bi bil oblikovan v skladu z ZDOIONUS, udeleženci pa so imeli možnost podajanja predlogov od 16. 9. 2020 do 2. 10. 2020.

6. Občina zavrača očitke pobudnikov o neustrezno izpeljanem predhodnem posvetovalnem postopku. Navaja, da pobudniki stanovalci izjemno skrbno in vestno spremljajo vse objave Občine ter so bili zato gotovo obveščeni tudi o začetku tega postopka. Zavrača očitek, da naj bi 16. člen ZDOIONUS zahteval objavo predloga za spremembo ulice tudi v tiskanem mediju in da bi Občina morala obvestila o spremembi imena ulice poslati vsem prebivalcem ulice. Navaja, da bi morali biti tudi pobudniki svetniki seznanjeni z začetkom postopka, če pa niso bili, je to odraz malomarnega opravljanja njihove funkcije. Občina zatrjuje še, da je bila zaradi predhodnih postopkov, povezanih s spremembo imena ulice, seznanjena s stališči pobudnikov. Pojasnjuje, da se do predlogov udeležencev ni bila dolžna opredeliti, ker nihče ni oddal nobenega. Poudarja še, da postopek predhodnega posvetovanja, kot ga določa ZDOIONUS, zanjo nima obvezujoče narave, saj lahko občina, neodvisno od podanih predlogov, na koncu sprejme odločitev po lastni presoji. Glede izpeljave se je 29. 12. 2020 Občina navaja, da je bil Odlok sprejet po skrajšanem postopku na podlagi 77. člena Poslovnika, ker je šlo za manj zahtevno spremembo predpisa. Župan naj bi predlagal razširitev dnevnega reda na seji občinskega sveta, čemur ni nasprotoval noben občinski svetnik. Prav tako naj svetniki ne bi zahtevali prekinitve seje za seznanitev z novim gradivom in noben svetnik ni predlagal obravnave Odloka po rednem postopku.

¹ Občina je odgovorila na pobudo stanovalcev in na pobudo članov občinskega sveta v ločenih vlogah. Pri tem je za vsako pobudo posredovala odgovor v dveh ločenih vlogah, po dveh ločenih pooblaščenjih (Odvetniški pisarni Stušek, d. o. o., Celje, in Aleksandru Pevcu, odvetniku iz Ljubljane). Ustavno sodišče je za obe vlogi štelo, da gre za odgovor nasprotnega udeleženca, tj. Občine. Zaradi večje jasnosti odločbe Ustavno sodišče odgovor povzema enotno, brez razločevanj med posameznima vlogama. Izpostavljene so zgolj navedbe, ki si medsebojno nasprotujejo.

² Izraz pobudniki se v nadaljevanju uporablja za vse pobudnike iz obeh pobud. Obe skupini pobudnikov se obravnavata ločeno le, če je to potrebno zaradi različnosti njihovega pravnega položaja.

7. Občina zavrača očitke pobudnikov, da naj župan ne bi želel zadržati izvrševanja Odloka kljub vloženi pobudi za razpis lokalnega referendum. V vlogi z dne 13. 1. 2021 navaja, da ji je pobudnik Franc Vukajč 31. 12. 2020 posredoval dopis, v katerem je izrazil le namero po vložitvi pobude za razpis referendum, ni pa vložil pobude za razpis. Navaja, da iz tretjega odstavka 46. člena ZLS izhaja, da lahko zgolj vložena pobuda zadrži objavo splošnega akta, ne pa le napoved njene vložitve. V vlogi z dne 18. 1. 2021 pa Občina navaja, da je pobudnik Franc Vukajč 6. 1. 2021 vložil pobudo, podprto z ustreznim številom podpisov volivcev za razpis referendum. Občina meni, da veljavna zakonodaja ne določa obveznosti uveljavitve vsakega predpisa v roku petnajstih dni od njegove objave. Zavrača tudi očitke pobudnikov stanovalcev, da naj bi bila menjava uličnih napisov izvedena nezakonito, saj naj bi se izvedla v času veljavnosti Odloka – naslednji dan po njegovi objavi.

8. Občina meni, da tudi če bi se očitane kršitve pri sprejemanju Odloka zgodile, to še ne pomeni, da je predpis protiustaven, saj je treba tehtati med odpravo protiustavnega stanja, poimenovanjem ulice s Titovo cesto, in med domnevnimi kršitvami. Navaja, da je ime Titova cesta protiustavno in nezakonito ter ga je treba spremeniti, morebitne nepravilnosti v postopku sprejemanja Odloka pa so v primerjavi s tem tako majhnega pomena, da ne morejo pretehtati. Občina zato meni, da se pobudniki ne morejo sklicevati na kršitev človekovih pravic v postopku sprejemanja Odloka, saj bi njegova razveljavitev ohranjala protiustavno stanje. Pri tem se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011 (Uradni list RS, št. 78/11, in OdlUS XIX, 26), iz katere naj bi izhajalo, da je poimenovanje ulice z nazivom Titova cesta protiustavno. Občina meni, da dejstvo, da se sporna ulica v obravnavani zadevi že od leta 1979 imenuje Titova cesta, ne pomeni posebne razlikovalne okoliščine glede na navedeno odločbo. Navaja, da gre tudi v tem primeru za simbolni odmik od nekdanjega jugoslovanskega komunističnega režima oziroma za gesto njegovega neodobravanja, enako kot v primeru, če se občina odloči ulico na novo poimenovati po Josipu Brozu Titu. Pri tem opozarja tudi na Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 2. aprila 2009 o evropski zavesti in totalitarizmu (UL C 137 E, 27. 5. 2010) in na Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I in 19/91 – popr.).

9. Občina meni, da je s spremembo imena ulice izpolnila mednarodnopravne obveznosti Republike Slovenije, ki urejajo tudi področje "tranzicijske pravičnosti". Pri tem obsežno opisuje dogajanje, povezano s prekopom generala Francisca Franca v Kraljevini Španiji. Opozarja tudi na ustavnosodno presojo aktivne legitimacije pri presoji ustavnosti odlokov o preimenovanju ulic v Zvezni republiki Nemčiji. Ustavnemu sodišču predlaga, naj postavi vprašanje za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju Sodišče EU), ali je v skladu z določbo 1. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016) ter 2. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU), če država članica dovoli poimenovanje ulice po osebi, za katero obstaja splošno družbeno soglasje, da je v času njene vladavine prišlo do množičnega kršenja človekovih pravic.

10. Odgovora Občine sta bila posredovana pobudnikom, ki zavračajo navedbe Občine.³ Navajajo, da naj bi imela spletna stran Občine in spletna stran portala MojaObčina.si skupen arhiv, kar naj bi dokazovalo, da gre za en medij. Opozarjajo še, da je župan kršil pravico do petnajstdnevnega roka, v katerem so imeli pravico zbrati ustrezno število podpisov volivcev za razpis referendumu. Župan naj bi jim omogočil le rok, dolg štiriindvajset ur. Pobudniki poudarjajo, da so sami zbrali ustrezno število podpisov za pobudo v roku štirih dni, še prej pa so županu posredovali obvestilo o tem, da bodo vložili pobudo, a je on kljub temu že dan pred uveljavitvijo Odloka zamenjal table z imenom ulice.

11. Občina je na Ustavno sodišče vložila dodatno vlogo 19. 3. 2021. V njej zavrača očitke pobudnikov, da je sprejela Odlok z veljavnostjo naslednji dan po objavi z namenom kršitve pravice do referendumu. Navaja, da gre za predpis, ki je bil sprejet po skrajšanem postopku, saj je šlo za "enostavno" spremembo imena ulice. Zato naj bi bil za njegovo uveljavitev sprejet tudi kratek vakacijski rok. Občina meni, da lahko vsaka občina samostojno odloča o dolžini tega roka glede na naravo predpisa, ki ga sprejema. Če se občina odloči za krajši rok, naj bi se s tem ustrezno skrajšal tudi rok za vložitev pobude za razpis referendumu. Občina navaja, da ji sprejetje predpisov s krajšim vakacijskim rokom od petnajstih dni omogočata 66. člen ZLS in 78. člen Poslovnika. Meni, da je krajšanje vakacijskega roka v skladu z načelom sorazmernosti in enakega varstva pravic, saj referendum ni namenjen vsem vprašanjem, prav tako pa se ne sme uporabiti za blokado sprejemanja predpisov v občini. Župan naj tudi ne bi imel pristojnosti, da bi zgolj na podlagi pisne namere o vložitvi pobude zadržal objavo že sprejetega predpisa. Občina meni, da bi moral pobudnik Franc Vukajč vložiti pobudo takoj, ne pa da je čakal pet dni ter jo vložil šele 5. 1. 2021. Ker naj bi pobudo za razpis referendumu vložil po uveljavitvi Odloka, je bila ta vložena prepozno, saj referendum zoper veljavni občinski predpis v skladu z ZLS ni dovoljen.

12. Občina pojasnjuje, da je zato župan zavrnil pobudo Franca Vukajča, Upravno sodišče pa je v sodbi št. II U 20/2021 z dne 17. 2. 2021 odločilo, da je bila pobuda vložena pravočasno. Župan naj bi sledil sodbi ter je določil način zbiranja podpisov in rok za zbiranje podpisov v podporo zahtevi za razpis referendumu. Občina opozarja, da je nastal pravno nevzdržen položaj, saj mora župan spoštovati sodbo sodišča, hkrati pa referendum o že uveljavljenem občinskem predpisu ni dovoljen. Občina Ustavno sodišče poziva, naj se v obrazložitvi obravnavane zadeve opredeli tudi do opisanega položaja.

13. Vloga Občine z dne 19. 3. 2021 ni bila posredovana v odgovor pobudnikom, ker ne vsebuje vsebinsko novih argumentov, do katerih se pobudniki ne bi imeli možnosti opredeliti že v prvotnem odgovoru Občine.

³ Ustavno sodišče enotno povzema ločena odziva pobudnikov stanovalcev in pobudnikov svetnikov.

14. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-2/21, U-I-3/21 z dne 21. 1. 2021 (Uradni list RS, št. 10/21, in Uradno glasilo slovenskih občin, št. 4/21) izvrševanje Odloka zadržalo.

B. – I.

15. Po drugem odstavku 162. člena Ustave lahko vsakdo da pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, če izkaže svoj pravni interes. Ta je v skladu z drugim odstavkom 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

16. Po tretjem odstavku 21. člena ZUstS je Ustavno sodišče pristojno tudi za oceno ustavnosti in zakonitosti postopka, po katerem je bil predpis lokalne skupnosti sprejet. Pravni interes za izpodbijanje predpisa z vidika ocene ustavnosti in zakonitosti postopka njegovega sprejemanja izkazuje tisti, ki zatrjuje, da je bila v postopku sprejemanja tega predpisa kršena kakšna njegova pravica.⁴ Ustavno sodišče pa pravni interes za izpodbijanje občinskih predpisov priznava tudi občinskim svetnikom, če zatrjujejo, da so bili sprejeti po nezakonitem postopku.⁵

17. Pobudniki stanovalci zatrjujejo, da niso bili seznanjeni s predlogom za ponovno preimenovanje sporne ulice ter da je bil Odlok sprejet v neskladju s tretjim in četrtem odstavkom 21. člena ZDOIONUS. Navajajo, da jim je bila kršena "pravica do petnajstdnevnega roka", v katerem so imeli pravico zbrati ustrezno število podpisov volivcev za razpis referendumu, ter da je bil Odlok zato sprejet v neskladju s tretjim odstavkom 46. člena ZLS. Pobudniki stanovalci zato izkazujejo pravni interes za presojo ustavnosti in zakonitosti sprejemanja Odloka.

18. Pobudniki svetniki zatrjujejo sprejetje Odloka v nasprotju s prvim odstavkom 17. člena in tretjim odstavkom 21. člena ZDOIONUS ter navajajo, da niso bili seznanjeni s predlogom za preimenovanje ulice in z rezultati predhodnega posvetovalnega postopka ter da jim je bila zato kršena pravica do sodelovanja pri sprejemanju Odloka. Postopek njegovega sprejemanja naj bi bil v neskladju tudi s pravico do referendumu iz 90. člena Ustave. Zato tudi pobudniki svetniki izkazujejo pravni interes za presojo izpodbijanega odloka.

⁴ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-5/19 z dne 11. 2. 2021 (Uradni list RS, št. 28/21, 9. točka obrazložitve) in št. U-I-104/01 z dne 14. 6. 2001 (Uradni list RS, št. 52/01, in OdlUS X, 123, 42. točka obrazložitve).

⁵ Sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-146/15 z dne 4. 2. 2016 (4. točka obrazložitve) in št. U-I-95/99 z dne 18. 5. 2000 (OdlUS IX, 115, 2. točka obrazložitve) ter odločbi št. U-I-262/97 z dne 22. 10. 1997 (Uradni list RS, št. 67/97, in OdlUS VI, 134, 3. točka obrazložitve) in št. U-I-119/95 z dne 12. 10. 1995 (Uradni list RS, 64/95, in OdlUS IV, 98, 3. točka obrazložitve).

19. Ustavno sodišče je v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo na podlagi tretjega odstavka 21. člena ZUstS pristojno odločati le o vprašanju, ali so bili občinski predpisi sprejeti po postopku, določenem z Ustavo in zakoni, ne pa o tem, ali so bili ti akti sprejeti po postopku, ki ga urejajo predpisi lokalnih skupnosti.⁶ Ustavno sodišče zato ni presojalo očitkov pobudnikov, ali je bil Odlok sprejet v neskladju s Poslovníkom in Statutom Občine.

20. Ustavno sodišče je pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanega odloka sprejelo in nadaljevalo odločanje o stvari sami, ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS.

B. – II.

21. Na podlagi tretjega odstavka 153. člena Ustave morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni. Gre za načelo zakonitosti delovanja občine na področju njenega normativnega delovanja, ki pomeni, da občinski predpisi ne smejo biti v nasprotju z zakoni.⁷ Zahteva po skladnosti občinskih predpisov zajema tako materialno kot tudi formalno skladnost z zakonom. Materialna skladnost vsebuje zahtevo, da občina pravnih razmerij po vsebini ne ureja na način, da bi bila v nasprotju z zakonom.⁸ Formalna skladnost občinskega predpisa pa vsebuje zahtevo, da je občinski predpis sprejet v skladu z zakonsko predvidenim postopkom.⁹ Oblika oziroma postopek sprejemanja splošnih normativnih aktov prispeva, da je nastajanje pravnih pravil demokratično in legitimno, da tako nastala pravila predvidljivo in enako obravnavajo pravne subjekte. Kršitev postopkovnih pravil lahko povzroči, da je splošni akt v tolikšni meri pravno nepravilen, da ga je treba razveljaviti ali odpraviti.¹⁰

22. Pri presoji postopka sprejemanja občinskih predpisov je pomembna tudi pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. Ta določa, da ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih

⁶ Glej npr. sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-146/15 (5. točka obrazložitve) in št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999 (Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 265, 20. točka obrazložitve).

⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-348/96 z dne 27. 2. 1997 (Uradni list RS, št. 17/97, in OdlUS VI, 25, 9. točka obrazložitve).

⁸ Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-12/16 z dne 4. 2. 2021 (Uradni list RS, št. 24/21, 34. in 43. točka obrazložitve), U-I-210/14 z dne 10. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 69/15, 5. in 6. točka obrazložitve) in št. U-I-348/96 (13. točka obrazložitve).

⁹ Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-5/19 (17. in 18. točka obrazložitve), U-I-169/13 z dne 19. 2. 2015 (Uradni list RS, št. 16/15, 8. točka obrazložitve) in št. U-I-219/09 z dne 5. 5. 2010 (Uradni list RS, št. 40/10, 16. točka obrazložitve).

¹⁰ Prim. z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-51/06 z dne 15. 6. 2006 (Uradni list RS, št. 66/06, in OdlUS XV, 53, 10. in 11. točka obrazložitve) in Pavčnik, Teorija prava, 6., pregledana in dopolnjena izdaja, GV založba, Ljubljana 2020, str. 202–203.

sodeluje pri upravljanju javnih zadev. Gre za splošno ustavno pravico, katere bistvena značilnost je, da vsem državljanom zagotavlja možnost sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Najbolj neposredno se izvaja na ravni lokalnih skupnosti in z referendumskim odločanjem ter zakonsko iniciativo, bolj posredno pa z volitvami. Pravica nima samostojne zakonske ureditve, temveč se uresničuje v okviru zakonodaje, ki ureja lokalno samoupravo, referendum in ljudsko iniciativo ter volitve.¹¹

23. Pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev je konkretizirana v ZLS, ki ureja načine odločanja občanov o lokalnih javnih zadevah. Zakon ureja posredno odločanje občanov po voljenih predstavnikih lokalnih skupnosti (občinskih svetnikih) v občinskem svetu ter neposredno odločanje na zborih občanov, z referendumom in na podlagi ljudske iniciative (drugi in tretji odstavek 11. člena ter 44. člen ZLS). Običajno se postopek sprejemanja splošnih aktov občine začne s predlogom župana občinskemu svetu (tretji odstavek 33. člena ZLS). Za sprejemanje določenih občinskih predpisov pa je zakonodajalec predvidel tudi predhodne postopke, ki vplivajo na pripravo predloga predpisa, ki je predložen v odločanje občinskemu svetu.

24. Postopek za preimenovanje ulice se začne s predhodnim posvetovalnim postopkom z osebami z območja, na katero se spremembe nanašajo, o ustreznosti predlaganega imena ulice (prvi odstavek 3. člena in tretji odstavek 21. člena ZDOIONUS). Gre za osebe, ki so polnoletne in imajo na območju, na katero se spremembe nanašajo, prijavljeno stalno ali začasno prebivališče, ter pravne osebe zasebnega in javnega prava, ki imajo na tem območju sedež, tj. udeležene osebe (drugi odstavek 3. člena ZDOIONUS). Postopek se začne na predlog, ki ga lahko podajo župan, član občinskega sveta, občinski svet ali odbor krajevne vaške ali četrtne skupnosti in udeležene osebe ter se vloži pri občinskem svetu (drugi in tretji odstavek 12. člena ZDOIONUS). Predhodno posvetovanje se začne z objavo predloga na spletnih straneh občine in vsaj v enem javnem mediju na območju občine. Hkrati z objavo predloga župan objavi tudi poziv k predhodnemu posvetovanju z navedbo načina in roka, v katerem se lahko vložijo mnenja, predlogi in pripombe k predlogu (tretji in četrti odstavek 16. člena ZDOIONUS). Posvetovanje mora trajati najmanj petnajst dni (prvi odstavek 16. člena ZDOIONUS).

25. Temu sledi obravnava v občinskem svetu. Ta mora pred sprejetjem odloka, s katerim se bo preimenovanje ulice izvedlo, obravnavati mnenja, predloge in pripombe, dane na predhodnem posvetovanju, in se do njih opredeliti ter o svojih stališčih obvestiti javnost na spletnih straneh občine (prvi odstavek 17. člena ZDOIONUS). Sledi obravnava predloga predpisa, ki vsebuje predlog spremembe imena ulice, po postopku, predvidenem za sprejemanje občinskih predpisov in drugih aktov občine.¹² Seje

¹¹ Povzeto po J. Čebulj, v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 490.

¹² Občinski svet sprejema tako splošne akte kot tudi posamične odločitve. Splošni akti so statut občine, odloki in drugi občinski akti, prostorski in drugi plani razvoja občine ter občinski proračun in zaključni račun (prva do četrta alineja drugega odstavka 29. člena ZLS).

občinskega sveta sklicuje in vodi župan (prva poved drugega odstavka 35. člena ZLS).¹³ Župan sklicuje seje občinskega sveta v skladu z določbami statuta občine in poslovnika občinskega sveta, mora pa jih sklicati najmanj štirikrat letno (prva poved tretjega odstavka 35. člena ZLS).¹⁴ Občinski svet lahko veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina članov občinskega sveta, odločitve pa sprejema z večino opredeljenih glasov navzočih članov (prvi odstavek 35. člena ZLS). Podrobneje je postopek sprejemanja občinskih predpisov urejen s poslovníkom, ki ga občinski svet sprejema z dvotretjinsko večino navzočih članov (prvi odstavek 36. člena ZLS). V statutu občine se določi način zagotavljanja javnosti dela organov občine (drugi odstavek 36. člena ZLS).

26. Ko je v občinskem svetu predpis sprejet, je njegova uveljavitev lahko podvržena odločitvi občanov na naknadnem referendumu o splošnem aktu občine. Občani na referendumu odločajo 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 (prvi odstavek 46. člena ZLS).¹⁵ Po opravljenem referendumu mora župan splošni akt, če je bil na referendumu potrjen, objaviti skupaj z objavo izida referenduma, oziroma ga ne sme objaviti, če je bil na referendumu zavrnjen. Odločitev volivcev na referendumu zavezuje občinski svet do konca njegovega mandata (četrti odstavek 46. člena ZLS).¹⁶ Iz navedenega izhaja, da lahko normativno funkcijo občine izvršujejo tudi občani ter je referendumski postopek del postopka sprejemanja splošnega akta občine v širšem smislu.¹⁷

¹³ Drugi odstavek 35. člena ZLS določa še: "Župan lahko za vodenje seje občinskega sveta pooblasti podžupana ali drugega člana občinskega sveta. Če nastopijo razlogi, da župan ne more voditi že sklicane seje občinskega sveta, jo vodi podžupan, če pa tudi ta ne more voditi seje, jo vodi najstarejši član občinskega sveta."

¹⁴ Tretji odstavek 35. člena ZLS določa še: "Župan mora sklicati sejo občinskega sveta, če to zahteva najmanj četrtina članov občinskega sveta, seja pa mora biti v petnajstih dneh potem, ko je bila podana pisna zahteva za sklic seje. Če župan seje občinskega sveta ne skliče v roku sedmih dni po prejemu pisne zahteve, jo lahko skličejo člani občinskega sveta, ki so zahtevo podali. Zahtevi za sklic seje občinskega sveta mora biti priložen dnevni red. Župan mora dati na dnevni red predlagane točke, predlagan dnevni red pa lahko dopolni še z novimi točkami."

¹⁵ Drugi odstavek 47.b člena ZLS 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.

¹⁶ Četrti odstavek 46. člena ZLS določa: "Če je sprejeti splošni akt ali njegove posamezne določbe na referendumu potrjen, ga mora župan objaviti skupaj z objavo izida referenduma. 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."

¹⁷ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-54/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 34/11, 25. točka obrazložitve).

27. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-5/19 sprejelo stališče, da je naknadni referendum o splošnem aktu občine temeljna in najpomembnejša oblika neposrednega odločanja občanov v lokalni skupnosti (12. točka obrazložitve).^{18, 19} Pojasnilo je, da je zadržanje objave splošnega akta občine pomembna pravna posledica vložene zahteve oziroma pobude za naknadni referendum. Le s tem, da se prepreči objava predpisa do dokončanja postopka z referendumom in da se posledično prepreči tudi njegova uveljavitev, se lahko zagotovi učinkovitost naknadnega lokalnega referenduma kot oblike neposrednega odločanja volivcev o potrditvi ali zavrnitvi občinskega predpisa. Pri naknadnem referendumu volivci namreč odločajo o splošnem aktu, ki ga je sprejel občinski svet, za njegovo uveljavitev pa so potrebni še razglasitev, objava in potek vakacijskega roka. Naknadni referendum bi izgubil svoj smisel, če bi bil pred njegovo izvedbo občinski predpis že uveljavljen (13. točka obrazložitve navedene odločbe).

28. Referendum izgubi svoj smisel tudi, če občinski organi onemogočijo že sam začetek referendumskega postopka s prehitro razglasitvijo in objavo predpisa. Referendum lahko občinski svet razpiše na predlog župana ali člana občinskega sveta, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine (drugi odstavek 46. člena ZLS). Predlog za razpis referenduma je treba vložiti oziroma občinski svet pisno seznaniti s pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma v petnajstih dneh po sprejetju splošnega akta. Če je vložen predlog za razpis referenduma ali je dana pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma, župan zadrži objavo splošnega akta do odločitve o predlogu ali pobudi oziroma do odločitve na referendumu (tretji odstavek 46. člena ZLS).

29. Občina glede začetka referendumskega postopka zagovarja stališče, da lahko vsaka občina samostojno odloča o dolžini roka za vložitev pobude oziroma vakacijskega roka sprejetega predpisa. Meni, da je krajšanje roka še toliko bolj utemeljeno, če je predpis sprejet po skrajšanem postopku oziroma če gre za vsebinsko manj pomembno spremembo, kot je to v obravnavani zadevi. Navaja, da župan nima pristojnosti, da bi zgolj na podlagi pisnega obvestila o nameri vložitev pobude zadržal začasno objavo že sprejetega predpisa, ter da bi moral pobudnik Franc Vukajč pobudo vložiti takoj, ne pa da je z njeno vložitvijo čakal pet dni od sprejetja Odloka.

30. Stališče Občine je neutemeljeno. Petnajstdnevnega roka iz tretjega odstavka 46. člena ZLS ni mogoče enačiti z zakonsko zahtevo po zadržanju objave predpisa zaradi

¹⁸ Pri tem se je sklicevalo na I. Kaučič, Pravna ureditev lokalnega referenduma, v: S. Kukovič in M. Haček (ur.), Petindvajset let lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2020, str. 43.

¹⁹ Opozorilo je, da poleg referenduma o splošnem aktu občine ZLS določa še svetovalni referendum, referendum o drugih vprašanih ter referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine, posebna oblika lokalnega referenduma pa je še referendum o samoprispevku, urejen v Zakonu o samoprispevku (Uradni list RS, št. 87/01 – ZSam-1).

podanega predloga oziroma vlozene pobude za razpis referendumu oziroma z rokom, predvidenim za uveljavitev predpisa (*vacatio legis*). Navedeni rok je samostojna faza postopka za sprejetje splošnega akta občine v širšem smislu, ki traja od sprejetja podzakonskega predpisa v občinskem svetu do izteka petnajstih dni. Gre za časovno obdobje med sprejetjem predpisa ter njegovo razglasitvijo in objavo. Zakonodajalec je z določitvijo tega roka predlagateljem oziroma pobudnikom referendumu omogočil, da se seznanijo s sprejetim predpisom in sprejmejo odločitev, ali bodo predlagali razpis referendumu oziroma podali pobudo za vložitev zahteve za razpis referendumu. Če gre za pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu, pa je rok namenjen tudi zbiranju ustreznega števila podpisov v podporo pobudi, če tako zahteva statut posamezne občine.²⁰

31. Zakonodajalec pri tem ni predvidel možnosti poseganja lokalnih oblastnih organov v dolžino trajanja roka. Aktivnost lokalnih oblasti je predvidel šele po njegovem poteku, ko ima župan dolžnost, da bodisi zadrži objavo predpisa (če je vložen predlog za razpis referendumu ali je dana pobuda volivcem za vložitev zahteve za njegov razpis), bodisi predpis razglasi in objavi v uradnem glasilu občine. Iz tega izhaja jasen namen zakonodajalca, ki je ravno nasproten od stališča Občine – lokalnim oblastem prepovedati kakršnokoli nadaljnjo aktivnost, povezano z uveljavitvijo sprejetega predpisa, dokler se rok ne izteče. Zato je ravnanje župana, ki sprejeti predpis razglasi in objavi pred potekom tega roka, samovoljno in arbitrarno dejanje oblastnega organa, ki občanom onemogoča neposredno sodelovanje pri upravljanju lokalnih javnih zadev. Občinski predpis, ki je uveljavljen na takšen način, pa je sprejet po protiuustavnem in nezakonitem postopku.

32. V obravnavani zadevi je bil Odlok sprejet 29. 12. 2020. V Uradnem glasilu slovenskih občin je bil razglašen in objavljen 31. 12. 2020, veljati pa je začel 1. 1. 2021. Iz navedenega jasno izhaja, da ga je župan razglasil in objavil pred potekom petnajstdnevnega roka od njegovega sprejetja. S tem je župan občanom in občinskim svetnikom onemogočil, da bi lahko sprožili začetek referendumskega postopka. Izpodbijani občinski predpis je bil zato sprejet po postopku, ki je protiuustaven in nezakonit. Odlok je zato v neskladju s tretjim odstavkom 46. člena ZLS ter posledično tudi s tretjim odstavkom 153. členom Ustave (1. točka izreka).

33. Zavrniti je treba tudi argument občine, da morebitne nepravilnosti v postopku sprejemanja Odloka odtehta dejstvo, da se z njim odpravlja protiuustavno stanje pri poimenovanju ulice. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-109/10 sprejelo stališče, da novo poimenovanje ulice po Josipu Brozu Titu, izvedeno v letu 2009, ni skladno s človekovim dostojanstvom ter je v neskladju s 1. členom Ustave (glej 18. in 19. točko obrazložitve). Ustavnemu sodišču pa se v obravnavani zadevi ni treba opredeliti do vprašanja, ali je

²⁰ V obravnavani zadevi Statut določa, da mora biti pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu podprta s podpisi najmanj stotih volivcev v občini. Pri tem morajo volivci podporo podati na seznamu, ki vsebuje osebne podatke podpisnikov: ime in priimek, datum rojstva, naslov stalnega prebivališča in podpis (86. člena Statuta).

sedanje poimenovanje ulice po Josipu Brozu Titu, ki se je ohranilo iz prejšnje ureditve in obstaja (vsaj) že od leta 1979,²¹ samo po sebi protiustavno. Tudi če bi predpis občine odpravljal protiustavno in nezakonito stanje, bi moral biti takšen predpis sprejet po postopku, ki je v skladu z Ustavo in zakonom. Pri tem sta enako pomembna tako način odpravljanja takšnega stanja kot tudi njegova vsebina. Oblika oziroma postopek sprejemanja predpisa prispeva k temu, da je nastajanje splošnih pravnih pravil demokratično, legitimno in pravno predvidljivo. Zgolj sprejetje predpisa po vnaprej predvidenem postopku preprečuje možnost zlorab in arbitrarnega izvajanja oblasti ter je skladno z načelom pravne države (2. člen Ustave), ki je pri sprejemanju občinskih predpisov konkretizirano v načelu zakonitega delovanja občine (tretji odstavek 153. člena Ustave). Zato mora biti morebitno protiustavno in nezakonito stanje odpravljeno s sprejetjem občinskega predpisa po vnaprej predvidenem postopku, saj v nasprotnem primeru oblastni organ zgolj povzroči nastanek novega protiustavnega in nezakonitega stanja.

34. V skladu s prvim odstavkom 161. členom Ustave in 45. členom ZUstS lahko Ustavno sodišče protiustaven ali nezakonit podzakonski predpis odpravi ali razveljavi. Ustavno sodišče podzakonski predpis odpravi, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti (drugi odstavek 45. člena ZUstS). Ustavno sodišče je odločilo, da izpodbijani odlok odpravi in omogoči občanom, ki so v času od sprejetja predpisa do njegovega zadržanja izvedli prilagoditve z zamenjavo osebnih dokumentov oziroma druge spremembe, povezane s protiustavnim in nezakonitim postopkom preimenovanja imena ulice, da zahtevajo povrnitev neupravičeno nastalih denarnih obremenitev (glej tretji in četrti odstavek 46. člena ZUstS).

35. Odprava Odloka bi povzročila, da bi sporna ulica ostala brez imena, dokler Občina ne bi ponovno izvedla postopka za njeno poimenovanje. Ustavno sodišče je zato v skladu z drugim odstavkom 40. člena ZUstS določilo način izvršitve odločbe, in sicer, da se uporablja ureditev, ki bi veljala brez uveljavitve Odloka. Po ustaljeni ustavnosodni presoji Ustavno sodišče v takšnih primerih za način izvršitve določi pravno ureditev, ki je veljala pred uveljavitvijo presojanega predpisa.²² V obdobju do uveljavitve nove ureditve imena sporne ulice se za njeno poimenovanje uporablja Odlok o imenovanju ulic, trgov in naselij v zdraviliškem kraju Radenci (Uradne objave občin Gornja Radgona, Lendava, Ljutomer

²¹ Vsaj od sprejetja Odloka o imenovanju ulic, trgov in naselij v zdraviliškem kraju Radenci (Uradne objave občin Gornja Radgona, Lendava, Ljutomer in Murska Sobota, št. 28/79). Glej še sklep Ustavnega sodišča št. U-I-228/20 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 107/20) sprotna opomba št. 1.

²² Gre za uveljavljeno metodo določanja načina izvršitve pri odločanju Ustavnega sodišča (glej npr. odločbe št. U-I-480/20 z dne 11. 3. 2021, Uradni list RS, št. 57/21, 40. točka obrazložitve; št. U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014, Uradni list RS, št. 22/14, in OdlUS XX, 22, 90. točka obrazložitve; št. U-I-169/13, 9. točka obrazložitve; št. U-I-327/94 z dne 16. 3. 1995, Uradni list RS, št. 20/95, in OdlUS IV, 25, 3. točka obrazložitve).

in Murska Sobota, št. 28/79, Uradni list RS, št. 45/96, Uradno glasilo slovenskih občin, št. 28/20, 41/20 in 9/21) brez spremembe, ki jo je povzročil Odlok (2. točka izreka).

36. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da je bil Odlok sprejet v neskladju s tretjim odstavkom 46. člena ZLS ter posledično s tretjim odstavkom 153. člena Ustave, ni ocenjevalo drugih očitkov pobudnikov. Ustavno sodišče tudi ni predložilo vprašanja za predhodno odločanje na Sodišče EU v skladu z 267. členom PDEU. Pravo Evropske unije (v nadaljevanju pravo EU) ne ureja postopkov preimenovanja ulic v državah članicah. Zato se v obravnavani zadevi vprašanje razlage prava EU ne more postaviti, Ustavnemu sodišču pa ni treba preizkušati pogojev za predložitev vprašanja za predhodno odločanje, saj pristojnost Sodišča EU ni podana.

37. Ustavno sodišče glede sodbe Upravnega sodišča št. II U 20/2021 z dne 17. 2. 2021 in nadaljnega ravnanja Občine, zlasti sprejetja Akta o razpisu referenduma o vprašanju: 1-preimenovanje Titove ceste v Radencih (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 22/21 – v nadaljevanju Akt o razpisu referenduma),²³ opozarja, da je mogoče naknadni referendum o splošnem aktu občine izpeljati zgolj zoper splošni akt občine, ki je bil v občinskem svetu sprejet, ni pa še bil uveljavljen. Ko je predpis uveljavljen, njegove veljavnosti ni mogoče razveljaviti z odločanjem na naknadnem referendumu, saj je lokalni referendum, kot je predviden v ZLS, potrditveni (zavrnitveni) in ne razveljavitveni.²⁴ V obravnavani zadevi pa je bil Odlok, ki naj bi bil predmet odločanja na referendumu, že uveljavljen, z objavo te odločbe Ustavnega sodišča pa bo odpravljen. Izvedba naknadnega referenduma o splošnem aktu občine, katerega veljavnost je bila odpravljena in ne obstaja več, ni mogoča, saj predmet odločanja ne obstaja. Odločitev na takšnem referendumu pa ne bi imela nobene pravne veljave, saj bi šlo za odločitev o neobstoječem občinskem aktu.

C.

38. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 45. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter petega odstavka v zvezi s tretjo alinejo tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Točko 1 izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli. Točko 2 izreka je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so

²³ Ta je razpisal naknadni referendum o splošnem aktu občine, določil rok za začetek teka volilnih opravil od 1. 5. 2021 dalje in glasovanje na referendumu na 13. 6. 2021 (3. člen Akta o razpisu referenduma).

²⁴ Sklep Ustavnega sodišča št. U-II-1/21 z dne 11. 3. 2021 (4. točka obrazložitve) in odločba št. U-I-5/19 (13. točka obrazložitve).

glasovali sodnica Jadek Pensa ter sodnika Jaklič in Šorli. Sodnik Jaklič je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnika Knez in Pavčnik sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Rajko Knez
Predsednik