



MNENJE

O NEKATERIH PRAVNIH VPRAŠANJIH GLEDE IZVEDBE SVETOVALNEGA REFERENDUMA V OBČINI LUČE

Naročnik: Občina Luče
Luče 106
3334 Luče

Izvajalec: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
Poljanski nasip 2
1000 Ljubljana

Avtor: Prof. dr. Rajko Pirnat

Ljubljana, 14.2.2014

KAZALO

1	Uvodno	3
2	Občinski svetovalni referendum	4
3	Presoja razpisanega referenduma	5

1 Uvodno

Dne 7.2.2014 ste nam naročili izdelavo pravnega mnenja o nekaterih pravnih vprašanjih v zvezi z izvedbo svetovalnega referendumu v občini Luče. Pri tem navajate, da je občinski svet dne 30.1.2014 pod točko 6 dnevnega reda odločal o predlogu sklepa, ki ga je predlagal župan, da Občina Luče podpira čimprejšnjo izvedbo obvoznice s protipoplavnimi ureditvami, skladno s sprejetim državnim prostorskim načrtom.

Predlog sklepa se je nanašal na izvedbo Uredbe o državnem prostorskem načrtu za ureditev regionalne ceste R2-428/1249 Radmirje-Lučé in zagotavljanje poplavne varnosti naselja Luče (Uradni list RS, št. 81/2010, v nadaljevanju DPN), v zvezi s tem so med občani različna mnenja. Na sami seji je eden izmed svetnikov dal predlog, da občinski svet o tem razpiše svetovalni referendum. Poleg navedenih različnih mnenj je razlog za tak predlog tudi predlog ministra za infrastrukturo in prostor Sama Omerzela, da naj Lučani soočijo različna mnenja in poglede in se skozi demokratične procese odločijo, ali podpirajo načrtovano izgradnjo nove obvoznice s protipoplavnimi ureditvami. Naročnik navaja, da je občino k izvedbi referendumu pozval tudi direktor Direkcije RS za ceste (v nadaljevanju: DRSC).

Občinski svet je sprejel sklep, da se razpiše svetovalni referendum o podpori za izvedbo obvoznice s protipoplavnimi ureditvami, skladno s sprejetim državnim prostorskim načrtom. Referendumsko vprašanje se glasi: »Ali ste za čimprejšnjo izvedbo obvoznice s protipoplavnimi ureditvami, skladno z Uredbo o državnem prostorskem načrtu za ureditev regionalne ceste R2-428/1249 Radmirje-Lučé in zagotavljanje poplavne varnosti naselja Luče (Uradni list RS, št. 81/2010)?«.

V zvezi s tem vas zanima, o tem vprašanju, ali je tak svetovalni referendum v skladu z zakonom.

Naročilu ste priložili naslednje dokumente:

- predlog občinskega svetnika za razpis svetovalnega referendumu;

- besedilo sklepa o razpisu referendumu;
- zapis pogovorov delavnice »Prostorski razvoj naselja Luče v povezavi s prometno problematiko in poplavno varnostjo« dne 27.11.2013 v prostorih Ministrstva za infrastrukturo in prostor;
- elektronski dopis župana Občine Luče ministru Omerzelu z dne 26.11.2013.

To mnenje je pripravljeno na podlagi našega poznavanja prava, navedb naročnika in dokumentov, ki so nam bili predloženi. Ni mogoče izključiti, da bi bilo mnenje drugačno, če bi se izkazalo, da nismo bili seznanjeni s katerim od relevantnih dejstev, ki vplivajo ali bi lahko vplivali na pravna stališča, izražena v tem mnenju.

2 Občinski svetovalni referendum

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 27/08 - Odl. US, 76/08, 79/09, 51/10, 84/10 - Odl. US in 40/12 – ZUJF; v nadaljevanju: ZLS) ureja svetovalni referendum v 46b. členu. Pri tem ga ureja relativno kratko, saj zgolj določa, da lahko z namenom, da ugotovi voljo občanov, občinski svet pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti razpiše tudi svetovalni referendum. Svetovalni referendum se razpiše za vso občino ali za njen del, odločitev volivcev na svetovalnem referendumu pa ne zavezuje občinskih organov.

Referendum je z zakonom določena oblika neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju v občini. Iz 46a. člena ZLS izhaja, da mora zakon določiti vprašanja, o katerih se lahko odloča z referendumom. To seveda ne pomeni, da mora referendumsko vprašanje nujno določiti zakon, pomeni pa, da se lahko referendum izvede le o tematiki, ki je po zakonu lahko predmet referendumu in pod pogoji, kot to določa zakon.

ZLS kljub skopim določbam vsebuje naslednja pravila o svetovalnem referendumu:

- razpiše ga lahko le občinski svet in za ta referendum ni mogoče vložiti zahteve ali dati pobude volivcem za njegov razpis¹;
- svetovalni referendum, se lahko razpiše za ugotavljanje volje volivcev o vprašanju iz pristojnosti občinskega sveta;
- odločitev volivcev na svetovalnem referendumu ne zavezuje občinskih organov.

Za presojo, ali je v obravnavanem primeru svetovalni referendum razpisan skladno z zakonom, je treba oceniti, ali sta izpolnjena prvi in drugi pogoj, saj je tretji v tem trenutku nebistven.

3 Presoja razpisanega referenduma

Odločitev o razpisu obravnavanega referenduma je sprejel občinski svet, tako da z izpolnjevanjem prvega pogoja očitno ni nobenega problema.

Zares vsebinsko je vprašanje, ali je izpolnjen drugi pogoj, saj se v bistvu volivci odločajo o tem, ali naj se izvede uredba vlade, torej DPN. Odločanje o tem, ali naj se izvede DPN, ni niti v pristojnosti občinskega sveta, posledično pa tudi ne more biti v tej obliki predmet referenduma.

Vendar je treba upoštevati konkretne okoliščine zadeve. Glede tega, ali naj izvede predmetni DPN, je očitno prišlo v dilemo samo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, še zlasti zaradi različnih stališč, izraženih na delavnici »Prostorski razvoj naselja Luče v povezavi s prometno problematiko in poplavno varnostjo« dne 27.11.2013. Na tej delavnici je bilo jasno izraženo stališče DRSC, da dokler se stališča v občini in v kraju Luče ne poenotijo, DRSC z aktivnostmi za izvedbo predmetnega DPN ne bo nadaljevala. Očitno je, da je predmet DPN, čeprav gre za posege v prostor iz državne pristojnosti (državna cesta in protipoplavne ureditve), sam poseg ni neposredno prioriteta državnih organov, pač pa ga ti razumejo kot poseg v prostor, ki je zlasti in predvsem v interesu občanov.

¹ Tako tudi Vrhovno sodišče RS v sklepu I Up 908/2004 z dne 2.9.2004.

V takih okoliščinah je potrebno, da občinski svet sprejme odločitev, da podpira izvedbo predmetnega DPN, torej obvoznice s protipoplavnimi ureditvami. Če pristojni državni organ neposredno vpraša občino, ali obstoji podpora občine izvedbi tega projekta, je odločitev o tem, ali občina tako podporo daje, neposredno v pristojnosti občinskega sveta. Občinski svet torej v pravnem smislu ne bo odločal o tem, ali se izvede državni predpis – Uredba o DPN, pač pa bo odločal o tem, ali naj Ministrstvu za infrastrukturo in prostor izrazi v imenu občine podporo izvedbi tega DPN.

Ali naj tako podporo občina izrazi ali ne pa je vprašanje, ki je v pristojnosti občinskega sveta. O takem vprašanju zato nedvomno lahko občinski svet razpiše svetovalni referendum, še posebej v okoliščinah, ko obstojijo v občini nasprotujoča si mnenja in DRSC sama poziva občino, naj razpiše referendum.

Vprašanje na obravnavanem referendumu je postavljeno tako, da bo iz njegovega odgovora nedvomno jasno, kakšna je odločitev občanov o izvedbi obvoznice s protipoplavnimi ureditvami. Pri svetovalnem referendumu namreč ni nujno, da se da neposredno na referendum sama odločitev občinskega sveta, torej besedilo sklepa, ki ga bo sprejel občinski svet. Bistveno je, da je referendumsko vprašanje dovolj jasno, da volivci vedo, o čem odločajo, da lahko nanj odgovorijo le z »da« ali »ne« in da bo iz rezultata jasno, kakšna je vsebinska odločitev volivcev glede vprašanja, o katerem bo odločal občinski svet. V pravnem smislu pa, kot že rečeno, rezultat ne zavezuje občinskih organov, čeprav je zaradi demokratične legitimnosti smotrno, da občinski svet rezultat referendumu upošteva.

Glede na to je mogoče ugotoviti, da je obravnavani svetovalni referendum razpisan o vprašanju iz pristojnosti občinskega sveta, da ga je razpisal občinski svet in da je vprašanje oblikovano skladno z zakonom. Glede teh vprašanj torej ugotavljamo, da je obravnavani svetovalni referendum razpisan skladno z zakonom.