



UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in višji sodnici mag. Mira Dobravec Jalen kot predsednica ter dr. Boštjan Zalar in mag. Darinka Dekleva Marguč kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: MAJA KOCJAN, [redacted] j, ki jo zastopa odvetnik [redacted] Ljubljana, zoper toženo stranko: Občina Črnomelj, Trg svobode 3, Črnomelj, ki jo zastopa županja Občine Črnomelj, Mojca Čemas Stjepanović, njo pa odvetnik Tilen Hrastnik iz Ljubljane,

zaradi **razpisa občinskega referendum**a,

o **tožbi** zoper akt županje Občine Črnomelj št. 042-1/2016-16 z dne 15. 12. 2016

na seji **12. januarja 2017**

RAZSODILO:

I. Tožbi se ugodi in se ugotovi, da je izpodbijani akt tožene stranke št. 042-1/2016-16 z dne 15. 12. 2016 nezakonit.

II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka v znesku 347,70 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonitimi zamudnimi obrestmi.

III. Zahtevek tožene stranke za povrnitev stroškov postopka se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

1. V izpodbijanem aktu, ki je naslovljen kot: „*Pobude za vložitev zahteve za razpis občinskega referenduma v Občini Črnomelj – odgovor*“, tožena stranka pravi, da po proučitvi »Pobude za vložitev zahteve za razpis občinskega referenduma v Občini Črnomelj«, ki so jo prejeli dne 7. 12. 2016, »Pobude za vložitev zahteve za razpis občinskega referenduma v Občini Črnomelj - dopolnitev podpisov«, ki so jo prejeli dne 9. 12. 2016 in »Pobude za vložitev zahteve za razpis občinskega referenduma v Občini Črnomelj - popravek«, ki so jo prejeli dne 12. 12. 2016, naslovniku - to je tožeči stranki - pojasnjuje, da za izvedbo predlaganega referenduma ni pravne podlage. Dodaja, da predmetni sklep in tudi njegova 7. točka je po svoji naravi informacija in ne predstavlja sprejema splošnega akta občine ali njegove posamezne določbe, o kateri bi bil možen predlagani referendum. Prav tako po vsebini ne gre za tematiko iz pristojnosti občine.
2. V tožbi tožnica pravi, da je predsednica Civilne iniciative proti migrantskemu centru v Beli Krajini, ki združuje preko 350 članov. Gre za *ad hoc* organizirano iniciativo, ki se je organizirala v času, ko se je pri toženi stranki na veliko govorilo o možnosti, da se v Črnomlju oziroma Beli Krajini uredi migrantski center. V njenem imenu vlaga predmetno tožbo tožnica kot fizična oseba oziroma kot ena od podpisnic pobude za vložitev zahteve za razpis referenduma. Predlaga zaslišanje strank in dodaja, da je Občinski svet tožene stranke dne 25. 11. 2016, na svoji seji, sprejel sklep opr. št. 214-2/2016-179, ki ima 10 točk. Omenjeni sklep ima po mnenju tožnice naravo splošnega akta, saj po mnenju tožnice vsebuje več splošnih in abstraktnih pravil oziroma zapovedi, ki zadevajo vse občane. Iz omenjenega sklepa ne izhaja izrecno nasprotovanje postavitvi migrantskega centra v Črnomlju oziroma Beli Krajini, čeprav je taka volja večine prebivalcev tožene stranke. Postavitev migrantskega centra zagotovo predstavlja vprašanje, ki zadeva konsenz večine občank in občanov. Zaradi tega omenjeni sklep pravzaprav ignorira voljo ljudi, kar pa nikakor ne more biti dopustno in je tudi v nasprotju s smislom lokalne samouprave, katere bistveni namen je približati odločanje o zadevah, ki najbolj zadevajo lokalno prebivalstvo, prebivalstvu, torej občankam in občanom.
3. Tožnica pravi, da je bila po izdaji omenjenega sklepa na podlagi 80. člena Statuta tožene stranke vložena pobuda za vložitev zahteve za razpis občinskega referenduma v občini Črnomelj. Pobuda je izpolnjevala vse formalne pogoje, ki jih predpisuje statut tožene stranke. Da je temu res tako, potrjuje navsezadnje tudi ravnanje županje tožene stranke, ki same pobude ni zavrnila zaradi morebitnih formalnih pomanjkljivosti pobude oziroma nikoli od vlagateljev tudi ni zahtevala kako dopolnitev pobude. Županja tožene stranke je pobudo za referendum zavrnila z navadnim dopisom z dne 15. 12. 2016. Iz dopisa izhaja, da je pobuda zavrjnena iz razloga, ker za predlagani referendum naj ne bi bilo pravne podlage. Po mnenju

tožnice je sama zavrnitev formalno nepravilna iz več razlogov. Županja je bila dolžna v skladu z določili ZUP omenjeno pobudo, v kolikor je sprejela odločitev, kot pač izhaja iz že omenjenega dopisa, zavrniti z ustrezno odločbo oziroma s sklepom, iz katerega bi navsezadnje tudi izhajal pravni pouk. Tudi sama vsebinska odločitev, ki se zrcali iz že omenjenega dopisa županje, je po mnenju tožnice nezakonita tudi iz razloga, ker je kljub temu, da v dopisu piše, da za izvedbo ni pravne podlage, oziroma, da je predmetni sklep po svoji naravi informacija in ne splošni akt, vendarle taka obrazložitev povsem neprimerna in ne drži.

4. Sporni sklep je po mnenju tožnice splošni akt tožene stranke in nikakor ne zgolj informacija. V kolikor bi šlo zgolj za informacijo, kot to trdi županja tožene stranke, bi vendarle ne bil potreben sprejem sklepa s strani Občinskega sveta. V primeru informacije bi se občinski svet o določenem vprašanju zgolj informiral, ne pa o samem sklepu tudi glasoval, zaradi česar je popolnoma jasno, da omenjeni sklep ne more biti zgolj neka informacija, kot to zmotno trdi županja tožene stranke, pač pa ima omenjeni sklep naravo splošnega akta tožene stranke. Je pa s svojim ravnanje županja tudi onemogočila občankam in občanom tožene stranke, da se o samem migrantskem centru izrečejo na referendumu oziroma, da se s pomočjo referendumu dejansko ugotovi ljudsko voljo občank in občanov, kar je za demokratične države nekaj povsem normalnega in samo po sebi umevnega. Predlaga, da sodišče izvede glavno obravnavo in odloči, da je odločitev tožene stranke nezakonita. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.
5. V odgovoru na tožbo tožena stranka pravi, da tožnica podaja tožbo kot pooblaščenka civilne iniciative, ki pa ne more biti tožeča stranka po ZUS-1 in ZPP, ker ni pravna oseba. Tožnica tudi ni predložila nobenega pooblastila podpisnikov iniciative. Zato predlaga, da sodišče tožbo zavrže. Tožena stranka je odločbo sprejela na podlagi 47. člena ZLS in 83. člena Statuta Občine Črnomelj. Tožeča stranka je postavila zgolj ugotovitveni zahtevek in ni predlagala razveljavitve odločitve, kot to določa ZLS. Sklep Občinskega sveta z dne 25. 11. 2016 ne vsebuje nobenega splošnega ali abstraktnega pravila. Predlagano referendumsko vprašanje je naslednje: „Ali ste za to, da se razveljavi sklep št. 7 pod točko 5 s 16. redne seje Občinskega sveta Črnomelj, ki dopušča možnost postavitve sprejemno-registracijskega migrantskega centra v Občini Črnomelj?“ Občinski svet o tem ni odločal, zato ne gre za predpis niti ni bilo v zvezi s tem sprejeto neko stališče. Tožeča stranka pa z referendumskim vprašanjem ne more doseči, da bi organ občine sprejel izrecno nasprotovanje postavitvi omenjenega centra. Glede očitka o formalni nepravilnosti odločitve pa tožena stranka pravi, da je postopek urejen v 47. člena ZLS in 83. členu Statuta in da ta dva predpisa ne predvidevata izdaje odločbe. Opozarja na sodbo Upravnega sodišča v zadevi II U 278/2012, ki obravnava primerljiv primer. Tožnica je tudi izkoristila edino pravno sredstvo, ki ga ima, to je tožbo na Upravno sodišče. Pod točko 5. odgovora na tožbo utemeljuje, zakaj predlagano referendumsko vprašanje ne zadosti pogojem

iz prvega odstavka 47. člena ZLS v zvezi s prvim odstavkom 46. člena ZLS in prvim odstavkom 83. člena Statuta v zvezi s prvim odstavkom 80. člena Statuta. Podrejeno predlaga, da sodišče tožbo zavrne kot neutemeljeno in zahteva povrnitev stroškov postopka.

Obrazložitev k prvi točki izreka:

6. Tožba je utemeljena.
7. Iz podatkov v spisu izhaja, da je podpisnica pobude za vložitev zahteve za razpis občinskega referendumu v Občini Črnomelj z dne 30. 11. 2016 mag. Maja Kocjan. Izpodbijani akt tožene stranke je naslovljen na „Civilno iniciativo proti migrantskemu centru v Beli Krajini, mag. Maja Kocjan“. Maja Kocjan je po pooblaščenemu odvetniku tudi vložila tožbo zoper izpodbijani akt, kar zadošča za ugotovitev, da je aktivno legitimirana za tožbo v tem upravnem sporu, ker ji izpodbijani akt posega v njen pravni položaj v zvezi z omenjeno referendumsko pobudo, ki jo je treba obravnavati tudi z vidika morebitne uporabe določila 44. člena Ustave. Zaradi tega sodišče tožbe ni zavrglo.
8. V predhodnem preizkusu tožbe je sicer sodišče pozvalo tožnico, da popravi tožbo tako, da bo navedla pravilno toženo stranko in v času odločanja sodišča le-to še ni prejelo povratnice o prejemu poziva sodišča z dne 27. 12. 2016. Vendar pa je sodišče ob vsebinski obravnavi tožbe ugotovilo, da je tožena stranka na prvi strani tožbe sicer res navedla kot toženo stranko samo „Občino Črnomelj“, a v sami tožbi jasno in na več mestih navaja, da vlaga tožbo zoper akt županje Občine Črnomelj (vsebina pod točko III. tožbe); enako izhaja tudi iz tožbenega zahtevka. Zato za vsebinsko obravnavo tožbe ni bilo potrebno čakati na formalno popravo navedbe tožene stranke tudi na prvi strani tožbe.
9. Tožba tudi nima pomanjkljivosti v tem, kar sicer navaja tožena stranka v odgovoru na tožbo, da tožeča stranka predlaga samo ugotovitev nezakonnosti, ne pa razveljavitev odločitve, kar je sicer predvideno v 47. členu ZLS. Kot je razvidno iz nadaljevanja obrazložitve te sodbe, tožeča stranka v takih primerih lahko uveljavlja zgolj ugotovitveni zahtevek na podlagi določbe druge alineje prvega odstavka 33. člena ZUS-1.¹ Tudi po splošni metodi razlage predpisov (*a maiori ad minus*), od večjega (tožba na razveljavitev) na manjše (ugotovitvena tožba), je tožeča stranka upravičena na vložitev ugotovitvene tožbe.
10. Pobude za razpis referendumu po ZLS je treba obravnavati z vidika morebitne vpletenosti ustavne pravice pobudnika, da v skladu z zakonom neposredno

¹ Po tem določilo se s tožbo lahko zahteva ugotovitev nezakonnosti upravnega akta, s katerim je bilo poseženo v tožnikove pravice ali pravne koristi (ugotovitvena tožba).

sodeluje pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave),² pri čemer je končna ugotovitev o tem odvisna tudi od vsebine referendumске pobude. Po določilu prvega in četrtega odstavka 15. člena Ustave se ustavne pravice uresničujejo neposredno na podlagi ustave, zagotovljeno pa mora biti sodno varstvo teh pravic. Učinkovit dostop do sodnega varstva morebitnih ustavnih pravic (23. člen Ustave) pa je možen pod temeljnim pogojem, da imajo odločitve javno-pravnih subjektov, če posegajo v ustavne pravice, obvezne sestavine, tako da jih stranke lahko argumentirano izpodbijajo in varujejo pravice s tožbo v upravnem sporu. Temu namenu služita določbi 213. in 214. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), bodisi da se ti določbi uporabljata v upravnih zadevah ali pa, da se uporabljata subsidiarno v drugih javno-pravnih zadevah, in po katerih mora izpodbijani akt obsegati med drugim tudi razložitev zahtevka stranke in navedbe o dejstvih ter razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločitev (točka 1. in 5. prvega odstavka 214. člena ZUP) ter navedbo določb predpisov, na katere se akt opira (4. točka prvega odstavka 214. člena ZUP), nujno pa je tudi, da mora biti v izreku odločeno o predmetu postopka in zahtevku (prvi odstavek 213. člena ZUP). Izpodbijani akt s takšnimi obveznimi sestavinami po ZUP ni bil izdan, zato je sodišče ugotovilo, da je nezakonit (16. točka obrazložitve te sodbe).

11. Tožnica v tožbi pravi, da je podpisnica pobude za vložitev zahteve za razpis referendum in na to se sklicuje tudi tožena stranka v izpodbijanem aktu. Tudi iz omenjene pobude z dne 30. 11. 2016 dovolj jasno izhaja, da je tožnica podpisnica pobude in sicer za naknadni referendum glede na to, da svetovalni referendum ni možen,³ tako da sodišče ni imelo podlage za pomislek, da bi tožena stranka morala vlogo tožnice obravnavati po 48. členu ZLS kot ljudsko iniciativo, o kateri bi moral odločati Občinski svet Občine Črnomelj.⁴
12. Sodna praksa se je tudi že izrekla o tem, da župan v primeru pobude za naknadni referendum ni pristojen, da pobudo kot neutemeljeno zavrne, ker bi bila pobuda neustrezno obrazložena.⁵ Tožena stranka je sicer dejansko zavrgla oziroma zavrnila pobudo sicer ne kot neutemeljeno, ampak kot nedopustno, vendar zgolj z obvestilom, kar pa je napačno.
13. Tisto, kar je zakonodajalec izrecno predpisal v ZLS, je situacija, ko župan meni, da pobuda z zahtevo ni oblikovana v skladu z določilom prvega odstavka 47. člena ZLS, ali je v nasprotju z zakonom in statutom občine, in v takem primeru pobudnika obvesti in ga pozove, da ugotovljeno neskladnost odpravi v osmih dneh. *„Če pobudnik tega ne stori, se šteje, da pobuda ni bila vložena. Župan o tem*

² Glej na primer sodno odločbo Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 62/2004 z dne 19. 5. 2004.

³ Člen 46.b ZLS in sodna odločba Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 908/2004 z dne 2. 9. 2004.

⁴ Glej na primer sodno odločbo Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 377/2006 z dne 12. 4. 2006.

⁵ Sodna odločba Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 62/2004 z dne 19. 5. 2004.

nemudoma obvesti pobudnika in občinski svet". Zakonodajalec je izrecno predvidel sodno varstvo za primer, ko pobudnik v 8 dneh od prejema obvestila lahko zahteva, naj odločitev župana preizkusi Upravno sodišče - to je od prejema obvestila župana, da pobuda ni bila vložena, ne pa od prejema obvestila in poziva župana na odpravo neskladnosti (drugi in tretji odstavek 47. člena ZLS).

14. Seveda pa ni mogoče izključiti situacije, ko župan meni, da neskladnosti z zakonom ali statutom občine pobudnik niti ne more odpraviti, zaradi česar bi bilo obvestilo in poziv na odpravo neskladja nesmiselno in bi poziv na odpravo neskladja povzročil le zmanjšanje ali neučinkovitost sodnega varstva, pri čemer je jasno, da pobuda za referendum tudi ne sme biti v neskladju z ustavnimi določbami. Interpretacija, da zoper takšno obvestilo, kot je izpodbijani akt, pobudnik sploh ne more imeti sodnega varstva, ker gre zgolj za „obvestilo“ in ne za posamičen akt v smislu ZUP, pa bi pomenilo neupravičeno razlikovanje glede dostopa do sodnega varstva med situacijo, ko pobudnik ne odpravi neskladja z ustavo, zakonom ali statutom, in situacijo, ko možnosti za odpravo neskladja ne dobi.
15. V takem primeru mora župan(nja) upoštevati splošen predpis, to je ZUP (in ZUS-1), glede na to, da gre za drug posamičen, javno-pravni in oblastveni akt (4. člen ZUP), kar pomeni, da mora župan(ja) v takem primeru izdati akt ob smiselni uporabi določil 213. in 214. člena ZUP; Upravno sodišče pa nima samo pooblastila, da odločitev razveljavi, ampak ima vse možnosti za odločitev po ZUS-1.
16. Ker izpodbijani akt nima nujno potrebnih sestavin zlasti v tem smislu, da nima izreka, v katerem bi bilo sploh odločeno o predmetu postopka in zahtevku, nima nobene navedbe pravne podlage, tako glede stališča, da ne gre za splošen akt, kot tudi glede navedbe, da gre za problematiko, ki ni v pristojnosti občine, pri čemer sklepa Občinskega sveta Občine Črnomelj niti ne opredeljuje in obrazložitev oziroma dokazna ocena ne zajema tudi vsebinske zavrnitve argumentacije pobudnice, ki nasprotno kot tožena stranke meni, da gre za splošen akt, poleg tega pa tožena stranka tudi ni v ničemer obrazložila, zakaj neskladja z zakonom in statutom nikakor ne bi bilo mogoče odpraviti, je sodišče tožbi ugodilo. Glede na tožbeni zahtevek je sodišče odločilo, da je izpodbijani akt iz navedenega razloga nezakonit (3. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1 v zvezi s prvim odstavkom člena 64a. ZUS-1). Sodišče namreč presoja izpodbijani akt v mejah tožbenega predloga (prvi odstavek 40. člena ZUS-1).

Obrazložitev k drugi točki izreka:

17. Določilo tretjega odstavka 25. člena ZUS-1 določa, da sodišče, kadar ugotovi tožbi in upravni akt odpravi, tožniku glede na opravljena procesna dejanja in način

obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s pravilnikom, ki ga izda minister za pravosodje, prisojeni znesek pa plača toženec. Po določilu drugega odstavka 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Pravilnik, Ur. l. RS št. 24/2007, 107/2013) se tožniku, če je bila zadeva rešena na seji in je tožnik v postopku imel pooblaščenca, ki je odvetnik, priznajo stroški v višini 285,00 EUR. Po določilu zadnjega stavka določila tretjega odstavka 25. člena ZUS-1 prisojeni znesek plača toženec. Tožena stranka je dolžna plačati navedeni znesek tožeči stranki, povečan za 22% DDV, kar skupaj zneske 347,70 EUR. Ta znesek mora tožena stranka plačati tožeči stranki v 15 dneh od prejema sodbe, v primeru zamude tega roka pa skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po preteku 15 dni po prejemu sodbe do plačila.

Obrazložitev k tretji točki izreka:

18. Če sodišče tožbi ugodi in ugotovi nezakonitost izpodbijanega akta, tožena stranka ni upravičena do povrnitve stroškov postopka (tretji odstavek 25. člena ZUS-1). Na tej podlagi je sodišče odločilo, kot izhaja iz tretje točke izreka odločbe.

PRAVNI POUK:

Zoper sodbo pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 12. januar 2017

Predsednica senata:

mag. Mira Dobravec Jalen, l.r.



Ta prepis je soglasen s prvotnim.
kopije pristojne s. dne 08/17

