

Izvirni znanstveni članek  
UDK 340.134:342.4

# Institut zadržanja objave predpisa

DUŠAN ŠTRUS  
doktor pravnih znanosti,  
sekretar v Zakonodajno-pravni službi  
Državnega zbora

## Povzetek

Institut zadržanja objave predpisa je ena od pomembnih, samostojnih faz postopka za sprejetje predpisa, ki nastopi po sprejemu predpisa, vendar pred njegovo razglasitvijo (promulgacija), objavo (publikacija) in uveljavitvijo. Gre za ustavnopravni institut, ki pomeni obdobje od sprejetja predpisa do njegove razglasitve in objave ter ju začasno prepreči. V primerjavi z drugimi fazami širšega zakonodajnega postopka je ta institut manj poznan in včasih spregledan, kar povzroča težave, zlasti v okviru delovanja samoupravnih lokalnih skupnosti. Ustava tega instituta neposredno ne ureja, ampak nastopi kot pravna posledica nekaterih ustavnopravnih institutov, ki lahko vplivajo na dokončen nastanek predpisa po njegovem sprejemu (na primer suspenzivni veto in referendum). Tudi zakonodaja tega instituta večinoma neposredno ne ureja, razen na nekaterih področjih lokalne samouprave. Do zadržanja lahko pride *ex lege* kot posledica poteka ustavno ali zakonsko določenega roka ali zaradi določenega pravno relevantnega dejstva, na primer vložitve suspenzivnega veta ali zahteve za razpis referenduma. Neupoštevanje tega instituta ima v primeru spora pred Ustavnim sodiščem zelo hudo pravno posledico, in sicer da predpis sploh ni nastal.

**Ključne besede:** zadržanje, predpis, objava, razglasitev, *vacatio legis*, suspenzivni veto, referendum, Državni zbor, Ustavno sodišče, samoupravna lokalna skupnost.

## The Institute of Suspending the Publication of a Regulation

### Abstract

The institute suspending the publication of a regulation is an important, independent stage in the legislative process that occurs after the regulation has been adopted but before its prom-

ulation, publication, and entry into force. It is a constitutional-law institute representing the period between the adoption of a regulation and its promulgation and publication, temporarily preventing its execution. Compared to other phases of the broader legislative process, this institute is less well known and often overlooked, which causes difficulties, particularly within the functioning of self-governing local communities. The Constitution does not directly regulate this institute; rather, it arises as a legal consequence of certain constitutional-law mechanisms that may affect the final formation of a regulation after its adoption (e.g. a suspensive veto or a referendum). Legislation generally does not explicitly regulate this institute either, except in certain areas of local self-government. The suspension may occur *ex lege*, as a result of the expiry of a constitutionally or legally determined period, or due to a specific legally relevant event, such as the filing of a suspensive veto or a request for a referendum. Failure to observe this institute may have a serious legal consequence in constitutional court proceedings—namely, that the regulation is deemed not to have come into existence at all.

**Keywords:** suspension, regulation, publication, promulgation, *vacatio legis*, suspensive veto, referendum, National Assembly, Constitutional Court, self-governing local community.

## 1. Uvod

Zahteva po objavi akta, preden začne veljati, ki jo ureja 154. člen Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) izhaja iz načela pravne države iz 2. člena Ustave. To načelo zahteva, da so pravne norme javnosti dostopne na običen način, tako da se naslovniki lahko z njihovo vsebino zanesljivo seznani. Pravilna objava pravnih predpisov je torej eden glavnih pogojev za začetek veljavnosti abstraktnih pravnih norm.<sup>1</sup> Poleg tega je temeljni namen ustavnega načela iz 154. člena, da morajo biti predpisi objavljeni, zagotoviti pravno varnost državljanov, ki pomeni konkretizacijo ustavnega načela pravne države. Ni pravne varnosti, če se ni mogoče zanešati na predpise, ki so pred začetkom veljavnosti pravilno objavljeni. Tisti, ki ga predpis zadeva, mora imeti možnost, da se z vsebino predpisa vnaprej seznani. Vsakdo ima pravico zaupati v veljavno pravo in skladno z njim vnaprej uravnavati svoja ravnanja in pričakovanja.<sup>2</sup> Z objavo akta je povezano tudi načelo, ki je bilo poznano že v rimskem pravu – *ignorantia iuris nocet*, ki pomeni, da nepoznavanje prava škodi. Gre za pravno fikcijo, da so naslovljenci akta z objavo in potekom vakacijskega roka seznani in poznajo vsebino pravnih norm v tem aktu. Ne glede na to, ali so se naslovljenci akta z objavo seznanili ali ne, je ključno, da so imeli možnost seznaitve z njim, preden je začel veljati in jih zavezovati.

<sup>1</sup> Šturm, 2019, str. 670.

<sup>2</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-78/00 z dne 6. junija 2002, 8. točka obrazložitve.

Z objavo so povezana tudi nekatera pravno relevantna dejanja v tej fazi in so nujni pogoji za uveljavitev zakona. To so: sprejem predpisa, zadržanje objave predpisa, razglasitev (promulgacija), objava (publikacija) in uveljavitev, ki jo določa zakonska uveljavitvena klavzula. Gre za pomembne ustavne institute, ki so med seboj soodvisni in povezani.<sup>3</sup> Z izjemo instituta zadržanja predpisa so preostali navedeni ustavni instituti zelo dobro poznani in obsežno obravnavani v pravni teoriji. To pa ne velja za institut zadržanja predpisa, ki lahko v praksi povzroča številne težave in nerazumevanja, še zlasti na lokalni ravni, kar bo predstavljeno v nadaljevanju tega članka.

Ustava instituta zadržanja objave predpisa sploh ne ureja, čeprav ureja suspenzivni veto, zakonodajni in ustavnorevizijski referendum, ki povzročijo zadržanje objave zakona oziroma ustavnega zakona. Zakonodaja podobno kot Ustava večinoma ne ureja tega instituta, v nekaterih primerih pa ga neposredno ureja, predvsem na področju samoupravne lokalne skupnosti. Ureditev instituta zadržanja objave predpisa torej ni vedno neposredno razvidna iz ustavne in zakonske ureditve, saj Ustava in zakoni ne določajo vedno, da je objava predpisa zadržana, ampak je zadržanje *ex lege* posledica posamezne ureditve (na primer teka ustavnega ali zakonskega roka) ali nekega pravno relevantnega dejstva (na primer vložitve suspenzivnega veta ali pobude, predloga ali zahteve za razpis referenduma).

Institut zadržanja objave predpisa onemogoča neposredno objavo predpisa takoj po njegovem sprejetju. Če je pred objavo treba predpis (na primer Ustavo in zakon) tudi razglasiti, ta institut ne zajema samo zadržanja objave, ampak tudi zadržanje razglasitve predpisa. V nadaljevanju članka bo izraz zadržanje objave obsegal tudi zadržanje razglasitve za navedene predpise, ki jih je pred objavo treba tudi razglasiti.

## 2. Ureditev instituta zadržanja objave predpisa

Kot je bilo predstavljeno v uvodu, je institut zadržanja objave v pravnem redu urejen zelo različno. V delu je urejen neposredno z navedbo v zakonodaji, da se objava predpisa zadrži. Tako Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)<sup>4</sup> v petem odstavku 33. člena določa, da lahko župan zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko

<sup>3</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-104/01 z dne 14. junija 2001, 28. točka obrazložitve.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US in 102/24 – ZLV-K.

pri Ustavnem sodišču vloži zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.<sup>5</sup> Ta županova pristojnost izhaja iz ene od njegovih temeljnih funkcij župana, da skrbi za zakonito in ustavno delovanje občine.<sup>6</sup> Teorija meni, da gre pri zadržanju predpisa za neke vrste županov veto,<sup>7</sup> ki je suspenziven, saj dokončno odloči občinski svet. Župan torej pri odločitvi, da zadrži objavo odloka, ni vezan na morebitne predloge občanov, ampak je njegova pristojnost, da preveri, ali je sprejeti odlok ustaven in zakonit ter če ni, ustrezno ukrepa. Vendar pa pri tem ZLS ne določa roka, ampak pri tem navaja le prvo naslednjo sejo občinskega sveta brez navedbe, ali gre za redno ali izredno sejo občinskega sveta. ZLS neposredno ureja županovo zadržanje objave predpisa tudi pri vložitvi predloga ali pobude za razpis referendumu v tretjem odstavku 46. člena. ZLS v navedenem odstavku izrecno določa, da župan zadrži objavo splošnega akta in do kdaj jo zadrži: do odločitve o predlogu ali pobudi oziroma do odločitve na referendumu.

V delu pa institut zadržanja objave predpisa ni urejen neposredno, ampak posredno z (1.) roki, ki so prekluzivni<sup>8</sup> in njihova zamuda povzroči izgubo pravice vložiti referendumsko pobudo, predlog ali zahtevo ali pristojnosti vložitve veta, in njihovim iztekom ter z (2.) nastopom pravno relevantnega dejstva, kot je na primer vložitev suspenzivnega veta ali vložitev predloga,<sup>9</sup> pobude<sup>10</sup> ali zahteve<sup>11</sup> za razpis referendumu. Taka je ureditev na ravni Ustave, ki ureja v več členih dva ustavnopravna instituta: suspenzivni veto in referendum. Prvega ureja v drugem odstavku 91. in v tretji alineji prvega odstavka 97. člena, zakonodajni referendum in referendum za spremembo Ustave pa v 90. členu oziroma v 170. členu v povezavi s 44. členom Ustave, ki ima svoje izhodišče tudi v temeljnih načelih ustavne ureditve iz 1. in 3. člena Ustave. V tem delu Ustava ne ureja zadržanja razglasitve in objave zakona oziroma ustavnega zakona, ampak je to neposredna posledica same ureditve teh ustavnih institutov. Podobno velja tudi za ureditev v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI),<sup>12</sup> ki v drugem odstavku 5. člena določa rok za vložitev zahteve za razpis referendumu za spremembo Ustave in v tretjem odstavku 11. člena rok za razpis zakonodajnega referendumu o zakonu. V nobeni od navede-

<sup>5</sup> Glej peti odstavek 33. člena ZLS.

<sup>6</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-182/21, U-I-184/21 z dne 9. maja 2024, 26. točka obrazložitve.

<sup>7</sup> Nerač, str. 1521.

<sup>8</sup> Kaučič, 2020, str. 48.

<sup>9</sup> V skladu z drugim odstavkom 46. člena ZLS lahko predlog za razpis lokalnega referendumu predlaga član občinskega sveta ali župan.

<sup>10</sup> Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu urejata prvi odstavek 11. člena ZRLI v zvezi z zakonodajnim referendumom in tretji odstavek 46. člena ZLS v zvezi z lokalnim referendumom.

<sup>11</sup> Zahtevo za razpis referendumu urejajo prvi odstavek 170. člena Ustave in 5. člen ZRLI glede referendumu za spremembo Ustave, šesti odstavek 11. člena ZRLI glede zakonodajnega referendumu in drugi odstavek 46. člena ZLS glede lokalnega referendumu.

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US, 52/20 in 30/24.

nih dveh ureditev rokov v ZRLI pa ni določena obveznost zadržanja objave spremembe Ustave ali zakona, ampak to izhaja iz narave zakonodajnega in ustavnorevizijskega referenduma.

Tako suspenzivni veto kot tudi pobudo za razpis zakonodajnega referenduma je mogoče vložiti v roku sedmih dni od sprejetja zakona v Državnem zboru. Vendar nista urejena na isti hierarhični ravni. Rok za suspenzivni veto je urejen na ravni Ustave, rok za zakonodajni referendum pa v ZRLI.<sup>13</sup> Ni dvoma, da sta roka za vložitev pobude za razpis zakonodajnega referenduma in tudi za vložitev suspenzivnega veta, ki sta del instituta zadržanja objave zakona, ustavna materija.

### 3. Pravne posledice instituta zadržanja objave predpisa

Pravne posledice instituta zadržanja objave predpisa, ki so vezane na ustavno materijo, kot sta suspenzivni veto in referendum, so v tem, da pristojni organ (na primer Državni zbor, Predsednik republike in župan) ne sme objaviti predpisa do izteka instituta zadržanja predpisa. Navedeni pristojni organi morajo na ta institut paziti *ex lege*. Institut zadržanja objave predpisa zadrži objavo predpisa za čas teka roka za vložitev suspenzivnega veta ali predloga, pobude ali zahteve za razpis referenduma. Ta čas zadržanja pa se še podaljša, če je suspenzivni veto oziroma predlog, pobuda ali zahteva za razpis referenduma vložena. V takem primeru je objava predpisa zadržana tudi za čas postopka, ko poteka postopek ponovnega odločanja o zakonu oziroma zbiranje podpisov za zahtevo za razpis referenduma, izvedba referenduma, morebiten referendumski spor, in sicer do zaključka tega postopka, ki je lahko zelo dolgotrajen. Ta dolgotrajnost je še posebej poudarjena pri izvedbi referenduma, ki lahko traja več mesecev in prav toliko tudi morebiten referendumski spor, kar pomeni, da lahko institut zadržanja objave predpisa v tem primeru traja med pol leta in enim letom ali celo več kot eno leto, če sodišče razveljavi glasovanje na referendumu in odredi ponovno glasovanje.<sup>14</sup> Do leta 2024, ko referendumski spor še ni bil urejen, je lahko izvedba referenduma zamaknila objavo zakona za približno pol leta.<sup>15</sup> Referendumski spor je urejen od leta 2024 z novelo ZRLI-F<sup>16</sup> in v praksi še ni bil sprožen po določbah, ki jih je uredila ta novela zakona, vendar pa roki, ki

<sup>13</sup> Glej tretjo alinejo 11. člena in 13. člen ZRLI.

<sup>14</sup> Glej 53.b člen ZRLI.

<sup>15</sup> Novela ZVRS-J, ki jo je Državni zbor sprejel 22. junija 2022 je bila zaradi vložene pobude (29. junija 2022) in pozneje še zahteve za razpis zakonodajnega referenduma (12. oktobra 2022) objavljena šele pol leta pozneje, in sicer 27. decembra 2022 (Uradni list RS, št. 163/22), potem ko novela ni bila zavrnjena na referendumu, ki je bil izveden 27. novembra 2022.

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 30/24.

so urejeni v ZRLI v zvezi z referendumskim sporom, kažejo, da lahko ta postopek traja več mesecev,<sup>17</sup> v primeru ponovljenega glasovanja pa več kot pol leta.

Le s tem, da se prepreči objava predpisa do zaključka postopka v zvezi s ponovnim odločanjem o zakonu ali v zvezi z referendumom in njegova uveljavitev, se lahko zagotovi učinkovitost suspenzivnega veta Državnega sveta in referenduma kot oblike neposrednega odločanja volivcev o potrditvi (referendum za spremembo Ustave) ali zavrnitvi predpisa (zakonodajni referendum in lokalni referendum). Pri naknadnem referendumu volivci namreč odločajo o splošnem aktu, ki ga je sprejel pristojni organ, za njegovo uveljavitev pa so potrebni še razglasitev, objava in potek vakacijskega roka. Suspenzivni veto in naknadni (zakonodajni, ustavno-revizijski ali lokalni) referendum bi izgubili smisel, če bi bil pred njegovo vložitvijo (v primeru suspenzivnega veta) ali pred njegovo izvedbo (v primeru referenduma) predpis že uveljavljen. Suspenzivni veto in zahteva za razpis naknadnega referenduma namreč pomenita zahtevo, da o tem, ali naj splošni akt, ki ga je sprejel pristojni organ, obstane ali ne. Dokončno odločitev sprejme Državni zbor (v primeru suspenzivnega veta) oziroma volivci neposredno (v primeru referenduma). Splošni akt, ki ni bil potrjen na referendumu oziroma je bil na referendumu zavrnjen ali ni bil ponovno izglasovan v Državnem zboru, ni nastal in ga ni.<sup>18</sup>

#### 4. Pravne posledice kršitve instituta zadržanja objave predpisa

Ravnanje pristojnega organa (Državnega zbora, Predsednika republike ali župana), ki sprejeti predpis objavi pred potekom roka, ki ga Ustava ali zakon določata v zvezi z institutom zadržanja objave, je samovoljno in arbitrarno dejanje oblastnega organa, ki Državnemu svetu (v primeru suspenzivnega veta) in poslancem (v primeru referenduma o spremembi Ustave) onemogoča izvajanje vseh ustavnih oziroma zakonskih pristojnosti oziroma volivcem (v primeru pobude za razpis referenduma) onemogoča neposredno sodelovanje pri upravljanju javnih zadev ter krši referendumsko pravico. Predpis, ki je uveljavljen brez upoštevanja instituta zadržanja objave, je sprejet po protiustavnem in nezakonitem postopku.<sup>19</sup>

Če Ustavno sodišče ugotovi, da izpodbijan akt, ki vsebuje take določbe, ni bil objavljen na predpisan način, ga presoja z vidika 154. člena Ustave in odloči, da akt sploh ni začel veljati in ni postal del veljavnega pravnega reda. Po učinku so take odločbe enake odločbam o odpravi

<sup>17</sup> Petnajst dni za vložitev tožbe na Vrhovno sodišče v skladu s prvim odstavkom 52. člena ZRLI, rok za odgovor na tožbo 15 dni v skladu s četrtem odstavkom 52.a členom ZRLI in odločitev Vrhovnega sodišča o tožbi najpozneje v 30 dneh od prejema odgovora na tožbo ali izteka roka za odgovor na tožbo v skladu s tretjim odstavkom 52.c člena ZRLI.

<sup>18</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-5/19 z dne 11. februarja 2021, 13. točka obrazložitve.

<sup>19</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-2/21, U-I-3/21 z dne 20. maja 2021, 31. točka obrazložitve.

predpisa.<sup>20</sup> Ob tem Ustavno sodišče ne ocenjuje skladnosti izpodbijanih določb takega akta z Ustavo<sup>21</sup> in vsebinsko ne presoja izpodbijanega akta glede kršitve ustavnih načel (na primer legalitetnega načela iz drugega odstavka 120. člena Ustave, načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena) in pravic (na primer pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave). Tudi v primeru (povratne) uveljavitve zakona pred njegovo objavo Ustavno sodišče sploh ne presoja ustavnosti te določbe z vidika prepovedi povratnega učinka pravnih aktov iz 155. člena Ustave in pogojev za izpolnjevanje izjeme iz tega člena, temveč ugotovi zgolj nasprotje s 154. členom Ustave in tako predpisa (*ex ante*) ni v veljavnem pravnem sistemu. Zakonodajalcu se je že pripetilo, da je določil uveljavitev zakona pred objavo, in sicer ko je določil natančen datum uveljavitve zakona ob začetku naslednjega leta in je bil zakon zaradi obravnave in sprejetja konec leta in vloženega veta Državnega sveta ter ponovnega glasovanja o zakonu sprejet ter objavljen šele po datumu, ki je bil v končni določbi zakona določen kot dan uveljavitve zakona. Ustavno sodišče je v tem primeru ob upoštevanju načela minimalnega poseganja v zakonodajalčevo ravnanje z odločbo<sup>22</sup> kar samo kot dan uveljavitve zakona določilo prvi dan po njegovi objavi v Uradnem listu. Ustavno sodišče je ob tem upoštevalo namen zakonodajalca, da ne določi začetek veljavnosti zakona petnajsti dan po objavi, ampak je izbral ustavno možnost, da sam določi drugače.<sup>23</sup>

V zvezi s pravnimi posledicami kršitve instituta zadržanja objave predpisa je pomembna odločitev Ustavnega sodišča, v kateri je leta 2024 že tretjič zapovrstjo obravnavalo vprašanje ustavnoskladne in zakonite izvedbe postopka spreminjanja imena iste sporne ulice v Občini Radenci.<sup>24</sup> V obravnavani zadevi je župan kršil institut zadržanja objave odloka tako, da ni upošteval zakonsko določenega petnajstdnevnega roka za vložitev pobude za referendum, ampak je v nasprotju z zakonom odlok objavil že tretji dan po njegovem sprejetju na občinskem svetu. Po vložitvi pravočasne pobude za razpis lokalnega referenduma pa je izdal sklep, s katerim je zadržal izvrševanje odloka, kar ni pristojnost župana, ampak Ustavnega sodišča.<sup>25</sup> Hkrati pa je zakon prekorlačil še na področju preizkusa vlozene pobude, ker je izdal obvestilo, s katerim naj bi odločil, da je bila pobuda nedopustna, ker naj bi bila v neskladju z Ustavo. Župan bi lahko v osmih dneh od prejema pobude odločil le o predhodnem preizkusu pobude o izpolnjevanju procesnih predpostavk za začetek referendumskega postopka v skladu s

<sup>20</sup> Testen, str. 237.

<sup>21</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-283/96 z dne 29. oktobra 1997.

<sup>22</sup> Gre za odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-22/98 z dne 22. januarja 1998.

<sup>23</sup> Temu delu odločbe sta dva ustavna sodnika očitala vlogo pozitivnega zakonodajalca (sodni aktivizem) v ločenih mnenjih, saj bi moralo Ustavno sodišče določiti uveljavitev zakona v vakacijskem roku 15 dni, kot to določa Ustava v 154. členu.

<sup>24</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-182/21, U-I-184/21 z dne 7. junija 2024.

<sup>25</sup> Glej prvi odstavek 161. člena Ustave.

47. členom ZLS, ne pa o vsebinski ustreznosti pobude, saj je zakonodajalec za odločanje o tem določil Ustavnemu sodišču. Zaradi protiuustavnosti ravnanja župana je Ustavno sodišče odpravilo odlok, pri katerem je bil na več mestih kršen referendumski postopek.

## 5. Trajanje instituta zadržanja objave pri različnih vrstah predpisov

V pravni ureditvi je institut zadržanja objave predpisa pri različnih vrstah predpisov urejen različno. Pričakovali bi, da bo ta institut bolj zahtevno urejen pri hierarhično višjih pravnih aktih, kot sta Ustava in zakon, ter manj zahtevno pri podzakonskih predpisih, vendar ni vedno tako. Trajanje zadržanja objave predpisa je odvisno od ureditve pri posamezni vrsti predpisov in od vsakega posameznega primera posebej ter razen v primerih, ko se izteče s potekom ustavnega ali zakonskega roka, ni natančno časovno določeno.

### 5.1. Trajanje instituta zadržanja razglasitve in objave zakona

Po sprejetju zakona v Državnem zboru nastopi institut zadržanja razglasitve in objave zakona. Državni zbor, ki mora v tej fazi spoštovati navedeni institut, namreč zakon pošlje Državnemu svetu, ki pa ni edini, ki lahko vpliva na dokončen nastanek zakona, saj lahko o njem odločajo tudi volivci na zakonodajnem referendumu. Za dokončen nastanek zakona je ključno, da ni več ustavnih ali zakonskih ovir za njegovo razglasitev in objavo. Teorija zato navaja, da začne zakon pravno obstajati šele z objavo.<sup>26</sup> Po sprejetju zakona v Državnem zboru obstajata dve oviri: suspenzivni veto Državnega sveta in zakonodajni referendum.<sup>27</sup> Državni svet in volivci kot zainteresirana javnost<sup>28</sup> sicer lahko sodelujejo z mnenji (ali pripombami) že med ožjim zakonodajnim postopkom. V fazi zadržanja objave zakona pa ima Državni svet pomembno ustavno pristojnost, s katero lahko zadrži zakon, volivci pa lahko celo pridobijo možnost odločanja o zakonu in ga dokončno zavrnejo.

Zakon je v tej fazi še vedno v okviru zakonodajnega postopka, vendar pa preide iz ožjega zakonodajnega postopka, ki obsega tri branja znotraj Državnega zbora, v širšega, ki lahko obsega obravnavo zakona v Državnem svetu in/ali presojo zakona na referendumu. Zakon torej kot akt v širšem zakonodajnem postopku že obstaja, vendar pa njegov nastanek še ni dokončen. Vsebina zakona, tako naslov kot tudi njegove norme, se ne morejo več spremeniti, vendar pa njegove pravne norme v tej fazi še nimajo pravnih učinkov in teh ne morejo imeti, dokler ni zagotovito, da je zakon dokončno nastal in prestal institut zadržanja razglasitve in

<sup>26</sup> Šturm, 2010, str. 1025.

<sup>27</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-104/01 z dne 14. junija 2001, 29. točka obrazložitve.

<sup>28</sup> Glej prvi odstavek 48. člena PoDZ-1.

objave, bil razglašen, objavljen, se uveljavil s potekom vakacijskega roka in morebitnega roka o začetku uporabe posamezne pravne norme.

Razglasitev in objava zakona sta možni šele po izteku sedemdnevni rok za vložitev suspenzivnega veta in za vložitev pobude za razpis zakonodajnega referenduma, tako da zadržanje objave zakona traja sedem dni, saj v večini primerov zakonov ni vloženega veta ali pobude za razpis referenduma. Rok za vložitev pobude za razpis zakonodajnega referenduma lahko teče celo dvakrat. Najprej od sprejema zakona in če Državni svet v roku sedmih dni vloži suspenzivni veto, potem mora Državni zbor ponovno odločati o zakonu. Če zakon z zahtevano strožjo (absolutno) večino sprejme, potem začne teči nov sedemdnevni rok za vložitev pobude za razpis naknadnega referenduma zakona. Po vložitvi veta Državnega sveta namreč še ni bilo jasno, ali bo Državni zbor zakon dokončno sprejel.<sup>29</sup>

V primeru vložitve suspenzivnega veta ali pobude za razpis referenduma se razglasitev in objava odložita do zaključka njunega postopka. Ti se lahko končajo na zelo različne načine, na primer (1.) z odločitvijo Državnega zbora (na primer ponovni sprejem zakona,<sup>30</sup> sprejetje sklepa Državnega zbora na podlagi 21.a člena ZRLI, s katerim ugotovi, da referendum ni dopustno razpisati), (2.) volivcev na referendumu (na primer zakon na referendumu ni zavržen in ni sodnega spora – poteče rok 20 dni od objave akta Državne volilne komisije o izidu glasovanja na referendumu v Uradnem listu Republike Slovenije),<sup>31</sup> (3.) Ustavnega sodišča (na primer objava odločitve Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, da sklep Državnega zbora iz 21. člena ZRLI, s katerim ugotovi, da referendum ni dopustno razpisati, ni v neskladju z Ustavo)<sup>32</sup> ali (4.) Vrhovnega sodišča (na primer v roku treh dni od prejema sklepa o zavrženju tožbe ali ustavitvi postopka oziroma v treh dneh od prejema sodbe o zavrnitvi tožbe).<sup>33</sup> Slednji dve odločitvi sta vezani na rezultat sodnega spora med pobudnikom zakonodajnega referenduma in Državnim zborom, ki je v pristojnosti Ustavnega sodišča zaradi spora, ali gre za zakon, zoper katerega ni dovoljen referendum, ali referendumskega spora, ki je v pristojnosti Vrhovnega sodišča.

V okviru ustavnopravnega instituta suspenzivnega veta lahko Državni svet le odloži sprejem zakona, končno odločitev o zakonu pa z absolutno večino sprejme Državni zbor. Če je na eni strani Državni svet vezan z ustavnim rokom sedem dni po sprejemu zakona, pa na drugi strani v pravnem redu sploh ni določenega roka za ponovno odločanje Državnega zbora. Poslovnik

<sup>29</sup> Glej 13. člen ZRLI in odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-104/01 z dne 14. junija 2001, 37.–39. točka obrazložitve.

<sup>30</sup> Glej drugi odstavek 91. člena Ustave.

<sup>31</sup> Glej 53.č člen ZRLI.

<sup>32</sup> Glej tretji odstavek 21. člena ZRLI.

<sup>33</sup> Glej 53.č člen ZRLI.

Državnega zbora (PoDZ-1)<sup>34</sup> glede tega določa le, da Državni zbor ponovno glasuje o zakonu na prvi naslednji seji, pri čemer pa ne določa, ali gre za redno ali izredno sejo Državnega zbora.<sup>35</sup> V praksi so primeri, kdaj odloča Državni zbor v takih primerih, zelo različni. Nekaj časa je veljalo, da je Državni zbor po vetu Državnega sveta ponovno odločal na prvi redni seji, kar je pomenilo, da je bila objava zakona lahko zadržana za kakšen mesec dni, ko je Državni zbor odločil, ali zakon ponovno sprejme ali ne. Predvsem v novejši praksi, še zlasti kadar se mudi z uveljavitvijo zakona (na primer interventni zakoni; zakoni, ki so vezani na datum uveljavitve), pa Državni zbor na predlog upravičenega predlagatelja (večinoma je to četrtina poslancev) skliče izredno sejo Državnega zbora, na kateri Državni zbor zelo hitro, v roku nekaj dni ponovno odloča o zakonu.<sup>36</sup> Obstajajo celo primeri, ko je Državni zbor ponovno odločal o zakonu naslednji dan<sup>37</sup> ali dva dni<sup>38</sup> po vetu Državnega sveta. Na drugi strani pa pomanjkanje določenega roka lahko privede do tega, da je odločanje Državnega zbora lahko tudi nerazumno dolgo, saj obstaja primer, ko je Državni zbor o vetu glasoval šele po več mesecih od izglasovanja veta Državnega sveta, in to šele v naslednjem mandatu Državnega zbora.<sup>39</sup>

V nasprotju s suspenzivnim vetom, pri katerem Državni svet sprejem zakona le odlaga, pa volivci pri zakonodajnem referendumu odločajo o zakonu, ki ga je zakonodajalec že sprejel. Zahteva za razpis naknadnega referenduma namreč pomeni zahtevo, da o tem, ali naj zakon, ki ga je sprejel zakonodajalec, obstaja ali ne, dokončno odloči ljudstvo samo, neposredno. Eksistenca posameznega zakona je torej odvisna od volje volivcev, od njihovega glasovanja, odločanja na referendumu in ne več le od glasovanja, odločanja poslancev kot predstavnikov ljudstva v zakonodajnem organu.<sup>40</sup> Teorija glede tega navaja, da gre v tem primeru za »ljudski veto«.<sup>41</sup> Zakon, ki ni bil potrjen na referendumu, ni nastal, ga ni. Gre za izraz načela ljudske suverenosti, po katerem ima oblast ljudstvo, ki lahko – če se ne strinja s svojimi izvoljeni-

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24.

<sup>35</sup> Glej prvi odstavek 148. člena PoDZ-1.

<sup>36</sup> Tako je na primer Državni svet 25. 11. 2024 sprejel veto na Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2025 in 2026, Državni zbor pa ga je ponovno izglasoval 28. 11. 2024.

<sup>37</sup> Tako je na primer Državni svet 22. decembra 1993 sprejel veto na Zakon o določitvi višine invalidskih in veteranskih prejemkov za leto 1994, Državni zbor pa je o njem ponovno odločal 23. decembra 1993 in ga ni sprejel.

<sup>38</sup> Tako je na primer Državni svet 24. julija 1996 sprejel veto na Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij, Državni zbor pa je zakon ponovno izglasoval 26. julija 1996.

<sup>39</sup> Tako je Državni svet 27. marca 2018 vložil veto na Zakon o nepremičninskem posredovanju (ZNPPosr-1), Državni zbor pa je o njem ponovno odločal v naslednjem mandatu, to je 27. novembra 2018. Podobno je bilo ponovno odločanje Državnega zbora po skoraj štirih mesecih od veta Državnega sveta, ki je bil izglasovan 8. oktobra 1996 na Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volilni kampanji, Državni zbor v novi sestavi pa je zakon ponovno izglasoval 19. februarja 1997.

<sup>40</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-104/01 z dne 14. junija 2001, 23. točka obrazložitve.

<sup>41</sup> Kaučič, 2014, str. 65; Kaučič, 2013, str. 35–40; in Pitamic, str. 80.

mi predstavniki, prek katerih izvršuje oblast posredno – samo prevzame nazaj svojo izvirno pravico, da odloča o javnih zadevah. Odločitev na referendumu neposredno s strani volivcev ima močnejšo veljavo od odločitve njihovih izvoljenih predstavnikov in od volje volivcev je odvisna dokončna odločitev o tem, ali bo neki zakon nastal ali ne.<sup>42</sup>

Zadržanje zakona v primeru veta Državnega sveta je praviloma krajše od zadržanja v primeru referendumu (razen izjemoma, ko je trajalo kar osem mesecev).<sup>43</sup> V praksi je to zadržanje lahko celo krajše kot sedem dni, čeprav ne Ustava ne zakonodaja ne določa instituta nedopustnosti veta na določene zakone (tako kot ureja nedopustnost referendumu na določene zakone in splošne akte občine). ZRLI namreč v 21.a členu določa poseben postopek za sprejetje sklepa, s katerim Državni zbor na predlog Vlade ugotovi, da referendumu ni dopustno razpisati, kadar gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. Če Državni svet vloži veto na tak zakon, Državni zbor sprejme sklep takoj po ponovnem sprejetju zakona. Če pa Državni svet odloči, da glede zakona ne bo vložil veta, Državni zbor sprejme sklep takoj po prejemu obvestila o taki odločitvi Državnega sveta. Sedemdnevni rok po sprejetju zakona pa v vseh primerih teče za vložitev veta Državnega sveta, ki pa ga je v skladu s prvim odstavkom 21.a člena ZRLI mogoče skrajšati samo, (1.) če gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč in (2.) če Državni svet pred iztekom tega roka sporoči, da ne bo vložil veta, ali pa če ga vloži in Državni zbor pred potekom sedemdnevnega roka ponovno sprejme zakon.<sup>44</sup>

Državni svet je želel pospeševati zakonodajni postopek v širšem smislu predvsem v času obravnav tako imenovanih protikoronskih svežnjev.<sup>45</sup> Predlog veta v Državnem svetu je bil v teh primerih vložen kmalu po sprejemu zakona v Državnem zboru, v obrazložitvi predloga veta pa ni bilo navedeno nasprotovanje vsebini zakona in ponovni premislek o zakonu, kar je značilnost suspenzivnega veta, ampak nasprotno, podpora vsebini zakona. Predlagatelji veta so v nasprotju s smislom veta pisno in ustno poudarjali podporo zakonu in pospeševanje njegove uveljavitve ter glasovali proti vetu, saj je bil njihov namen skrajšanje instituta zadržanja objave zakona.

Glede na to, da je bilo s spremembo 90. člena Ustave določeno, da o določenih zakonih referendumu ni dopustno razpisati, lahko Državni zbor v teh primerih sprejme sklep o nedopustnosti referendumu, ki je urejen v 21. in 21.a členu ZRLI. Za zakone iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave velja postopek po 21.a členu, za zakone iz druge do četrte alineje pa postopek po 21. členu ZRLI. V primeru nujnih ukrepov iz prve alineje drugega odstavka

<sup>42</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-104/01 z dne 14. junija 2001, 23. točka obrazložitve.

<sup>43</sup> Glej sprotno opombo št. 39.

<sup>44</sup> Glej prvi odstavek 21.a člena ZRLI.

<sup>45</sup> Gre za deset omnibus zakonov, ki jih je Državni zbor sprejel med pandemijo koronavirusa v letih 2020 in 2021.

90. člena Ustave se zakon objavi v Uradnem listu, določeno pa je naknadno (*a posteriori*) ustavnosodno varstvo v skladu z 21.a členom ZRLI. V primeru ukrepov iz druge do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave se objava zakona zadrži, določeno pa je predhodno (*a priori*) ustavnosodno varstvo v skladu z 21. členom ZRLI. V teh primerih spor pred Ustavnim sodiščem poteka med pobudnikom referendumu in Državnim zborom o ustavnosti zakona zaradi kršitve drugega odstavka 90. člena Ustave.<sup>46</sup> To pomeni, da Ustavno sodišče preveri, ali gre za zakon, za katerega Ustava določa nedopustnost referendumu. Predhodni volilni spor med predlagateljem referendumu in Državnim zborom lahko institut zadržanja objave zakona – podobno kot izvedba referendumu – podaljša za več mesecev.<sup>47</sup> Institut zadržanja zakona je še daljši, ko Državni zbor razpiše referendum, saj ZRLI, kot je bilo že navedeno, določa več rokov za tek referendumskega postopka, poleg tega pa se lahko referendum konča tudi z referenduskim sporom, ki še dodatno podaljša objavo zakona.

## 5.2. Trajanje instituta zadržanja razglasitve in objave ustavnega zakona

Ureditev instituta zadržanja razglasitve in objave ustavnega zakona je drugačna v primerjavi z ureditvijo, ki velja glede zakona. Zelo pomembna razlika med njima je, da v nasprotju s 154. členom Ustave, ki določa, da zakon začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno (*vacatio legis*), začne ustavni zakon na podlagi 171. člena Ustave veljati že z razglasitvijo v Državnem zboru. Za ustavni zakon, s katerim se spreminja Ustava, je torej uveljavljena izjema od ustavnega načela, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začno veljati, saj ustavni zakon začne veljati, še preden je objavljen. V tem primeru je razglasitev ustavnega zakona v Državnem zboru tudi časovna meja začetka veljavnosti. Ne glede na to pa med zakonom in ustavnim zakonom ni razlike glede načina objave, saj se oba na podlagi drugega odstavka 154. člena objavita v državnem uradnem listu.<sup>48</sup>

Razlika med zakonom in ustavnim zakonom se ne kaže samo glede začetka veljavnosti, ki pri ustavnih zakonih ni vezana na objavo, ampak na razglasitev, temveč tudi pri institutu promulgacije. Zakone v skladu s prvim odstavkom 91. člena razglašča z ukazom Predsednik republike najpozneje osem dni po njihovem sprejemu, ustavni zakon pa razglašča z odlokom Državni

<sup>46</sup> Glej drugi in peti odstavek 21.a člena ZRLI.

<sup>47</sup> Tako je bila novela Zakona o parlamentarni preiskavi (ZPPre-A) sprejeta na začetku parlamentarnih počitnic 15. julija 2024. Državni svet je 19. julija 2024 nanjo vložil veto, Državni zbor pa jo je ponovno izglasoval 10. septembra 2024, kar pomeni, da je veto zadržal objavo ZPPre-A za skoraj dva meseca. Sledila je pobuda za razpis zakonodajnega referendumu 17. septembra 2024, vendar se je zbiranje podpisov zaustavilo, ko je Državni zbor sprejel sklep o nedopustnosti zakonodajnega referendumu o ZPPre-A 26. septembra 2024. Zaradi sprožitve spora med pobudnikom in Državnim zborom 10. oktobra 2024 je bila objava ZPPre-A zadržana do 20. novembra 2024, ko je Ustavno sodišče odločilo, da sklep ni v neskladju z Ustavo in je s to odločbo ustavilo zadržanje objave ZPPre-A.

<sup>48</sup> Kaučič, 2019, str. 481–482.

zbor.<sup>49</sup> Promulgacijski rok je določen glede na sedemdnevni rok po sprejemu ustavnega zakona o spremembi Ustave, v katerem lahko skupina 30 poslancev zahteva referendum.<sup>50</sup>

Ne glede na navedene razlike med razglasitvijo in objavo zakona ter ustavnega zakona pa tudi za ustavni zakon – tako kot za zakon – velja, da se po sprejetju ustavnega zakona ne zadrži le razglasitev ustavnega zakona, ampak tudi njegova objava, saj ustavnega zakona ni mogoče objaviti, dokler ni uveljavljen z razglasitvijo. Objaviti je mogoče šele uveljavljen ustavni zakon, saj pred razglasitvijo teče sedemdnevni rok za vložitev zahteve za razpis referenduma, osmi dan pa Državni zbor razglasi ustavni zakon.<sup>51</sup> Ustava v 170. členu ob določitvi referenduma o spremembi Ustave ne določa roka. Zato je sedemdnevni rok določil ZRLI,<sup>52</sup> čeprav gre za tipično ustavno materijo, saj ima ta rok pomembno posledico zadržanja razglasitve (in objave) ustavnega zakona, ki jo določa Ustava v 171. členu.

Kot je bilo že navedeno, lahko zahtevo za razpis referenduma o spremembi Ustave vložijo le skupina 30 poslancev. Če je ta podana, mora Državni zbor razpisati referendum za spremembo Ustave in do konca postopka v zvezi z izvedbo referenduma in morebitnega referendumskega spora ne sme razglasiti (in objaviti) spremembe Ustave. V nasprotju z zakonodajnim referendumom volivci ne morejo dati pobude za razpis referenduma za spremembo Ustave, zato že samo zato zadržanje ustavnega zakona ne more trajati tako dolgo kot zadržanje zakona.

V praksi referendum o spremembi Ustave še ni bil izveden in tudi v praksi ne moremo pričakovati, da bi bil pogost. Sprememba Ustave namreč potrebuje absolutno dvotretjinsko podporo poslancev Državnega zbora, kar pomeni najmanj 60 poslancev. Če spremembo Ustave podpre več kot 60 poslancev in se ne strinjajo z izvedbo referenduma o spremembi Ustave, zahteva za razpis referenduma o spremembi Ustave sploh ne more doseči predpisanega kvoruma 30 poslancev. Zahtevo za razpis referenduma bi v takem primeru moral podpreti tudi kateri od poslancev, ki je glasoval za spremembo Ustave. Tudi zato institut zadržanja razglasitve in objave ustavnega zakona redko traja dlje od roka za vložitev zahteve za razpis referenduma, in to je sedem dni.

### 5.3. Trajanje instituta zadržanja objave splošnega akta občine

Najbogatejša je ureditev zadržanja objave splošnega akta občine v ZLS. Ta v petem odstavku 33. člena, kot je bilo že navedeno, ureja županov veto, s katerim zadrži odločitev občinskega sveta. To županovo zadržanje ni natančno urejeno z roki, ampak lahko župan zadržanje

<sup>49</sup> Kaučič, 2011, str. 1549.

<sup>50</sup> Glej 5. člen ZRLI.

<sup>51</sup> Glej 170. člen Ustave in prvi odstavek 182. člena PoDZ-1.

<sup>52</sup> Glej drugi odstavek 5. člena ZRLI.

uporabi v kratkem obdobju po sprejemu splošnega akta občine in pred njegovo objavo v uradnem glasilu občine, rok za ponovno odločitev občinskega sveta pa je odvisen od (rednega ali izrednega) sklica naslednje seje občinskega sveta. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, o sporu med županom in občinskim svetom odloča Ustavno sodišče, saj se občinski odlok objavi, župan pa lahko pri Ustavnem sodišču vloži (naknadno) zahtevo za oceno njegove skladnosti z Ustavo in zakonom. Predstavljeno županovo zadržanje splošnega akta občine običajno ne traja dolgo in je primerljivo s suspenzivnim vetom Državnega sveta.

Institut zadržanja objave splošnega akta občine pa poleg tega nastopi tudi v okviru širšega postopka sprejetja navedenega akta. Začne teči z njegovim sprejetjem in se izteče s petnajstdnevni rokom, ki ga ZLS v tretjem odstavku 46. člena določa za vložitev pobude volivcem za razpis lokalnega referenduma. Naveden petnajstdnevni rok je dolg rok za zadržanje splošnega akta občine, ki v zakonodajnem gradivu ZLS ni posebej pojasnjen,<sup>53</sup> in če je na eni strani dal nekoliko več časa občanom, da se seznani z vsebino sprejetega občinskega predpisa, je na drugi strani več kot še enkrat daljši od ustavnega roka za vložitev pobude za razpis zakonodajnega referenduma ali referenduma za spremembo Ustave.

Ko je v občinskem svetu predpis sprejet, je njegova uveljavitev torej 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.<sup>54</sup> Občani ne morejo odločati o predlogu akta, ki je v postopku sprejemanja v občinskem svetu (predhodni referendum), in tudi ne o razveljavitvi akta, ki že velja (razveljavitveni referendum). Odločajo lahko le o aktu, ki je že sprejet, vendar še ni objavljen in še ne velja (naknadni referendum). Naknadni referendum, ki se razpiše po sprejetju splošnega akta v občinskem svetu, je v letu 2018 po sprejemu ZLS-S postal zavrnitveni.<sup>55</sup> Na njem volivci ne odločajo več o potrditvi splošnega akta (kot dotlej), temveč o njegovi zavrnitvi. Zavrnitveni model zakonodajnega referenduma je namenjen preprečitvi uveljavitve predpisa, zato ga imenujejo tudi ljudski veto. Ureditev zavrnitvenega referenduma o splošnem aktu občine je bila v tem delu povzeta po zakonodajnem referendumu.<sup>56</sup>

ZLS v 46. in 47. členu podrobneje ureja pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma ter v tem okviru določa, kdo jo lahko vloži, kaj mora pobuda vsebovati in kakšen je

<sup>53</sup> Teorija nasploh poudarja, da predlagatelj spremembe ureditve lokalnega referenduma z novelo ZLS-S (Uradni list RS, št. 30/18, z dne 26. aprila 2018) ni posebej utemeljil, temveč je le na kratko in na splošno navedel, da gre pri spremembi za uskladitev z zakonodajnim referendumom. Glej Kaučič, 2020, str. 46.

<sup>54</sup> Glej prvi odstavek 46. člena ZLS.

<sup>55</sup> Taka ureditev se je uveljavila z novelo ZLS-S.

<sup>56</sup> Kaučič, 2020, str. 46; in Kaučič, 2013, str. 36–37.

postopek z njo. Občinski svet referendum razpiše na predlog župana ali člana občinskega sveta in na zahtevo najmanj pet odstotkov volivcev v občini. Pri tem določa, da mora pobudnik s predlogom ali pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma pisno seznaniti občinski svet in pobudo predložiti županu. Če je vložen predlog za razpis referenduma ali je dana pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma, župan zadrži objavo splošnega akta občine do odločitve o predlogu ali pobudi oziroma do odločitve na referendumu.<sup>57</sup> ZLS izrecno določa suspenzivni učinek predloga ali pobude za referendum, ne pa tudi suspenzivnega učinka petnajstdnevnega roka, v katerem je pobuda lahko vložena, čeprav ima tak učinek že po naravi naknadnega, zavrnitvenega referenduma, saj bi v nasprotnem referendum izgubil smisel in učinkovitost.

V okviru razpisa lokalnega referenduma je omogočen tudi sodni spor med pobudnikom referenduma in županom. Če župan meni, da pobuda z zahtevo ni oblikovana v skladu z zahtevami ZLS ali je v nasprotju z zakonom in s statutom občine, o tem v osmih dneh po prejemu pobude obvesti pobudnika in ga pozove, naj ugotovljeno neskladnost odpravi v osmih dneh. Če pobudnik tega ne stori, se šteje, da pobuda ni bila vložena. Župan o tem nemudoma obvesti pobudnika in občinski svet. Njegova odločitev o tem, da pobuda ni pravilno oblikovana, je podvržena sodnemu nadzoru Upravnega sodišča, saj lahko pobudnik v osmih dneh po prejemu tega obvestila zahteva, naj odločitev župana preizkusi Upravno sodišče, ki odloči v tridesetih dneh, in če ugotovi, da je odločitev neutemeljena, jo razveljavi. Glede na pojmovno opredelitev lokalnega referenduma o splošnem aktu občine kot naknadnega zavrnitvenega referenduma in glede na zakonsko predvideno sodno varstvo zoper županovo odločitev je mogoča le taka razlaga tretjega odstavka 46. člena ZLS, da mora v primeru, ko pobudnik referenduma županovo odločitev izpodbija pred Upravnim sodiščem, župan zadržati objavo splošnega akta do tedaj, ko njegovo odločitev preizkusi (in potrdi) sodišče.<sup>58</sup> Upravno sodišče namreč nima pooblastil, da ob odločanju o županovi odločitvi poseže tudi v veljavnost že objavljenega predpisa lokalne skupnosti, zato je učinkovito izvrševanje pravice do pobude volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma mogoče le, če je objava predpisa zadržana do pravnomočne odločitve o pobudi. Tretji odstavek 46. člena ZLS, po katerem župan zadrži objavo predpisa »do odločitve o pobudi«, je zato v primeru negativne odločitve župana treba razumeti tako, da je objava splošnega akta občine po tem, ko župan o njej sprejme odločitev, dopustna le tedaj, ko zoper slednjo ni in ne more biti več vložena tožba. Če je zoper županovo odločitev uveljavljano sodno varstvo, je treba objavo predpisa zadržati do odločitve Upravnega sodišča o tožbi. Če Upravno sodišče županovo odločitev razveljavi, župana vnovič zavezuje tretji odstavek 46. člena ZLS. Zato mora objavo predpisa zadržati še do svoje ponovne odlo-

<sup>57</sup> Glej tretji odstavek 46. člena ZLS.

<sup>58</sup> Da je ta čas med trenutkom, ko je splošni akt sprejel občinski svet, in trenutkom njegove objave čim krajši, je zakonodajalec predpisal tudi kratke roke za vložitev tožbe (8 dni) in odločitev Upravnega sodišča (30 dni).

čitve in če je zoper to vnovič vložena tožba, vsaj do morebitne nadaljnje odločitve Upravnega sodišča.<sup>59</sup> Zakonodajalec je županu podelil (1.) obveznost upoštevanja petnajstdnevnega roka, v katerem ne sme razglasiti in objaviti predpisa, (2.) obveznost zadržanja objave občinskega predpisa, če je pobuda volivcem vložena v tem roku, in (3.) pristojnost predhodnega preizkusa pobude. Namen obeh obveznosti je omogočiti izvedbo lokalnega referendumu.<sup>60</sup>

Del postopka v zvezi z dajanjem podpore pobudi za razpis lokalnega referendumu je določen z ZLS ob smiselni uporabi ZRLI, podrobno pa ga določita statut občine in akt župana.<sup>61</sup> Pri tem je v četrtem odstavku 47. člena ZLS nejasno zapisano, da župan z aktom med drugim določi tudi rok za zbiranje podpisov, ob tem pa ZLS določa smiselno uporabo določb ZRLI glede postopka dajanja podpore zahtevi za razpis referendumu. Rok za zbiranje podpisov volivcev je nedvomno zakonska materija, ki pomembno vpliva na uveljavljanje referendumske pravice in mora biti enotno ter v roku, ki varuje referendumsko pravico,<sup>62</sup> urejena v zakonu, zato je ureditev mogoče razumeti le tako, da se upošteva smiselna uporaba šestega odstavka 11. člena ZRLI, ki določa rok 35 dni za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis zakonodajnega referendumu. Nepredstavljivo je, da bi ta rok samovoljno določal župan s svojim aktom, saj mora biti pobudniku na voljo dovolj časa, da lahko zbere potrebno število podpisov v podporo pobudi, saj lahko le tako učinkovito izvajajo ustavni institut referendumu, ki ima, kot je bilo že navedeno, podlago v 44. členu v povezavi s 1. in 3. členom Ustave.

Po opravljenem referendumu mora župan splošni akt, če je bil na referendumu potrjen ali če ni bil dosežen kvorum zavrnitve, objaviti skupaj z objavo izida referendumu oziroma ga ne sme objaviti, če je bil na referendumu zavrnjen in je bil ob tem dosežen kvorum zavrnitve. Referendum se opravi kot naknadni referendum, na katerem občani zavrnejo sprejeti splošni akt občine ali njegove posamezne določbe.<sup>63</sup>

Določbe ZRLI o volilnem sporu se smiselno uporabljajo tudi za volilni spor v zvezi z referendumom v samoupravnih lokalni skupnosti, vendar s pomembnima in utemeljenima razlikama, da sta na tem področju pristojni občinska volilna komisija (namesto Državne volilne komisije) in Upravno sodišče (namesto Vrhovnega sodišča).<sup>64</sup> To pomeni, da je možno daljše zadržanje

<sup>59</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-5/19 z dne 11. februarja 2021, 14. in 16. točka obrazložitve.

<sup>60</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-182/21, U-I-184/21 z dne 9. maja 2024, 29. točka obrazložitve.

<sup>61</sup> Glej prvi in četrti odstavek 47. člena ZLS. Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-54/09 z dne 14. aprila 2011, 25. točka obrazložitve.

<sup>62</sup> ZRLI določa rok 35 dni za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis zakonodajni referendum. Glej šesti odstavek 11. člena ZRLI.

<sup>63</sup> Glej prvi odstavek 46. člena ZLS. 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.

<sup>64</sup> Glej prvi in tretji odstavek 56. člena ZRLI.

objave splošnega akta občine tudi zaradi referendumskega spora po izvedenem referendumu, in to na podoben način, kot je predstavljen pri sporu v zvezi z zakonodajnim referendumom (in omenjen pri referendumu o spremembi Ustave).

#### 5.4. Institut zadržanja objave podzakonskega predpisa

Ne Ustava ne zakon ne urejata instituta suspenzivnega veta ali referenduma glede podzakonskih predpisov Vlade in ministra. To pomeni, da institut zadržanja objave podzakonskega predpisa, kakršen velja na področju zakonov, ustavnih zakonov in splošnih aktov občine, ne velja za podzakonske predpise Vlade in ministra. Ti se lahko objavijo takoj, ko jih Vlada ali minister sprejme.

Vendar pa Zakon o vladi Republike Slovenije (ZVRS)<sup>65</sup> določa, da lahko Vlada zadrži izvršitev predpisa ministra, če oceni, da ni v skladu z Ustavo, z zakonom ali z drugim predpisom Državnega zbora ali Vlade.<sup>66</sup> ZVRS torej v tem primeru ne določa instituta zadržanja objave podzakonskega predpisa ministra, ampak zadržanja izvršitve predpisa. Kot je bilo že navedeno, ima v skladu s prvim odstavkom 161. člena Ustave Ustavno sodišče pristojnost, da lahko začasno zadrži splošni akt, ko odloča o oceni ustavnosti in zakonitosti. Zato je nenavadno, da ima tudi Vlada zakonsko pristojnost, da lahko zadrži izvajanje predpisa ministra. Glede na predstavljeno ureditev bi bilo bolje, če bi ZVRS namesto tega določal, da lahko Vlada zadrži objavo predpisa ministra.

Institut zadržanja objave pa v nasprotju z ZVRS ureja 10. člen Zakona o uradnem listu (ZUL),<sup>67</sup> ki določa možnost predstojnika službe Vlade, pristojne za zakonodajo, ki na podlagi 2. člena ZUL izdaja Uradni list, da opozori ministra, predstojnika organa v sestavi ministrstva ali nosilca javnega pooblastila, če meni, da predpis ministra, predstojnika organa v sestavi ministrstva ali nosilca javnega pooblastila ni v skladu z Ustavo, zakonom ali drugim predpisom državnega zbora ali Vlade. Če minister, predstojnik organa v sestavi ministrstva ali nosilec javnega pooblastila vztraja pri objavi, predstojnik službe o tem obvesti predsednika Vlade in predlaga zadržanje njegove objave. Podobno peti odstavek 33. člena ZLS določa, da župan zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za za-

<sup>65</sup> Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17, 163/22 in 57/25 – ZF.

<sup>66</sup> Glej tretji odstavek 5. člena ZVRS.

<sup>67</sup> Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 109/09, 38/10 – ZUKN, 60/17 – ZPVPJN-B in 3/22 – ZDeb.

držanje. Zadržanje objave splošnega akta je urejeno še v Zakonu o državni upravi (ZDU-1),<sup>68</sup> ki določa predlog ministrstva Vladi, da zadrži objavo splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če nosilec javnega pooblastila vztraja pri svoji odločitvi in ne želi ponovno odločiti o splošnem aktu, za katerega ministrstvo meni, da je neskladen z Ustavo, zakonom ali podzakonskim predpisom.<sup>69</sup> Podobno zadržanje objave splošnega akta določa tudi Zakon o javnih agencijah (ZJA).<sup>70</sup> Zadržanje objave splošnega akta javne agencije je v pristojnosti ustanovitelja, če meni, da je v nasprotju z Ustavo ali zakonom, in predlaga javni agenciji, da o njem ponovno odloči. Če javna agencija vztraja pri svoji odločitvi, splošni akt objavi, ustanovitelj pa lahko zadrži njegovo izvrševanje, če najpozneje v 15 dneh po uveljavitvi splošnega akta vložijo pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.<sup>71</sup> Tudi v tem primeru ni jasno, zakaj je ustanovitelju dana možnost ne samo zadržanja objave, ampak tudi zadržanja izvrševanja, kar bi lahko ustanovitelj v zahtevi za presojo ustavnosti zahteval od Ustavnega sodišča. Zadržanja objave aktov, ki jih urejajo ZUL, ZDU-1 in ZJA, niso primerljiva z institutom zadržanja objave predpisa, saj niso vezane na ustavne ali zakonske roke oziroma na institute ustavne materije (na primer suspenzivni veto ali referendum).

Vse tri navedene določbe v ZUL, ZDU-1 in ZJA se s Predlogom zakona o objavljanju v Uradnem listu Republike Slovenije (ZOUL)<sup>72</sup> črtajo. Po mnenju predlagatelja ZOUL te določbe v praksi niso bile v uporabi. Poleg tega meni, da izdajatelj Uradnega lista ne more imeti pristojnosti za (naknadno) presojo skladnosti že izdanih vladnih ali ministrskih aktov z Ustavo ali zakonom, še manj pa s pomočjo uzakonitve zadržanja objave akta izdajatelju akta preprečiti njegovo uveljavitev. Po njegovem mnenju so edini ustrezní institut, s katerim se pristopi k preprečevanju škodljivih posledic, ki bi lahko nastale zaradi izvrševanja domnevno neustavnega oziroma nezakonitega akta, že predpisane predhodne presoje v času priprave in sprejemanja akta, pa tudi naknadne presoje v obliki vložitve predloga za zadržanje predpisa, o katerih odloča Ustavno sodišče.<sup>73</sup>

Od zadržanja objave predpisa se razlikuje zadržanje odločitve, ki ga ureja peti odstavek 34. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (PoV).<sup>74</sup> Ta določa, da lahko predsednik Vlade

<sup>68</sup> Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

<sup>69</sup> Glej tretji odstavek 72. člena ZDU-1.

<sup>70</sup> Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C.

<sup>71</sup> Glej četrti odstavek 27. člena ZJA.

<sup>72</sup> Predlog zakona o objavljanju v Uradnem listu Republike Slovenije (ZOUL), druga obravnava, EPA 2109-IX.

<sup>73</sup> Pojasnila predlagatelja predloga zakona k mnenju Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora o Predlogu zakona o objavljanju v Uradnem listu Republike Slovenije z dne 1. oktobra 2025, str. 2.

<sup>74</sup> Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21.

po potrditvi zapisnika zadrži odločitev Vlade, če ugotovi, da bi njena izpolnitev lahko imela škodljive posledice, in takoj, najpozneje pa na naslednji redni seji Vlade, zahteva, da Vlada ponovno obravnava svojo odločitev. To zadržanje ni izvedljivo, če je bil podzakonski predpis, o katerem je Vlada že odločala in ga je sprejela, že objavljen v Uradnem listu.

## 6. Zaključek

Institut zadržanja objave predpisa je samostojna faza postopka za sprejetje nekaterih predpisov v širšem smislu in pomeni obdobje od sprejetja predpisa do njegove (razglasitve in) objave. Pri zakonu zaradi roka za vložitev suspenzivnega veta in pobude za razpis zakonodajnega referendumu traja najmanj sedem dni. Enako velja pri ustavnem zakonu, saj je rok za vložitev zahteve za razpis referendumu za spremembo Ustave prav tako sedem dni. Pri splošnih aktih občine pa je ta institut daljši in znaša najmanj petnajst dni, saj gre za rok, v katerem lahko volivci vložijo pobudo za razpis lokalnega referendumu. Kot je bilo že navedeno, se zadržanje podaljša, če je suspenzivni veto v sedemdnevnem roku vložen, če 30 poslancev v istem roku vloži zahtevo za razpis ustavnorevizijskega referendumu ali če pobudnikom za razpis naknadnega zakonodajnega referendumu ali lokalnega referendumu uspe zbrati zadostno število podpisov za vložitev pobude. V navedenih primerih se zadržanje objave predpisa podaljša do končne odločitve o zakonu (na primer ponovno odločanje o zakonu, ugotovitev izida referendumu) in v nekaterih primerih do zaključka sodnega varstva (na primer sodnega varstva glede pravice glasovanja in sodnega varstva glede ustavnosti zakona v smislu drugega odstavka 90. člena Ustave).<sup>75</sup> To pomeni, da lahko institut zadržanja objave predpisa traja več mesecev in v primeru razveljavitve glasovanja na referendumu in odreditve ponovnega glasovanja lahko doseže ali celo preseže leto dni.

Z določitvijo teh rokov, ki zagotavljajo institut zadržanja (razglasitve in) objave predpisa je ustavodajalec oziroma zakonodajalec članom Državnega sveta<sup>76</sup> in Državnega zbora ter pobudnikom referendumu omogočil, da se seznani s sprejetim predpisom in izpolnijo pogoje za izvedbo ustavnega instituta (suspenzivnega veta ali referendumu). Če gre za pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu, pa je rok namenjen tudi zbiranju ustreznega števila podpisov v podporo pobudi.

Instituta zadržanja objave predpisa ni mogoče enačiti z rokom, predvidenim za uveljavitev predpisa. Gre za dva popolnoma različna roka, ki tečeta neodvisno eden od drugega in sta lah-

<sup>75</sup> Ustavno sodišče v tem sporu presoja le, ali gre za zakon, za katerega Ustava izključuje zakonodajni referendum. Sodni spor zadrži objavo zakona, razen če gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, ki se obravnava po 21.a členu ZRLI.

<sup>76</sup> V skladu s prvim odstavkom 75.a člena Poslovnika Državnega sveta lahko osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina da pisno pobudo za sprejem odločilnega veta.

ko različno dolga. Prvi teče pred objavo predpisa, drugi pa po objavi predpisa, saj je *vacatio legis* rok, ki teče od objave predpisa do njegove uveljavitve, ki ga ureja končna določba predpisa.

Neupoštevanje instituta zadržanja objave ima zelo hudo posledico. Če pristojni organ (na primer Državni zbor, Predsednik republike ali župan) objavi predpis brez čakanja na iztek roka, ki je z Ustavo ali zakonom predpisan za vložitev suspenzivnega veta ali predloga, pobude ali zahteve za razpis referenduma, je predpis mogoče uspešno izpodbijati pred Ustavnim sodiščem, ki v takem primeru odloči, da predpis ni nastal in da se ga ne sme uporabljati. Gre za odločitev, ki presega zgolj ugotovitveno odločbo ali razveljavitev predpisa in je primerljiva z odpravo predpisa. To kaže na pomembnost obravnavanega instituta, vendar le tistega, ki se nanaša na instituta zadržanja objave predpisa v zvezi z ustavno materijo: suspenzivnim vetom in referendumom.

Institut zadržanja objave predpisa ni urejen pri vseh predpisih, ampak le pri najpomembnejših pravnih aktih, kot so ustavni zakoni, zakoni ter splošni akti občine. Ni jasno, zakaj ta institut ni urejen na primer pri podzakonskih predpisih Vlade in ministra, ki se v primerjavi z zakoni in ustavnimi zakoni sprejemajo po bolj enostavnem postopku, ki ga ureja PoV. Podzakonski predpisi Vlade in ministra naj bi sicer le podrobno urejali in razčlenjevali zakonsko ureditev, saj načelo vezanosti izvršilne oblasti na zakon (načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave) izključuje možnost, da bi izvršilna veja oblasti brez zakonskih okvirov samostojno urejala tudi vprašanja, ki spadajo v polje zakonodajalca,<sup>77</sup> vendar se v praksi pogosto zgodi, da Vlada s podzakonskim predpisom presega okvir zakona. Glede na to je razumljivo, da bi institut zadržanja objave predpisa obstajal tudi pri podzakonskih predpisih Vlade in ministra, še zlasti ob dejstvu, da obstajajo tudi na področju splošnih aktov občine, ki prav tako kot podzakonski predpisi Vlade in ministra pomenijo ureditev na hierarhično nižji ravni kot zakon.

Nadalje v zakonskem gradivu ni pojasnjeno, zakaj ZLS ureja institut zadržanja objave splošnega akta občine bolj zahtevno, kot to urejata Ustava in ZRLI za zakone in ustavne zakone. ZLS namreč ureja daljši, petnajstdnevni rok za vložitev pobude za razpis lokalnega referenduma v primerjavi s sedemdnevним rokom za vložitev pobude za razpis zakonodajnega referenduma. Poleg tega ZLS v primerjavi z Ustavo in ZRLI ureja več možnih načinov zadržanja splošnih aktov občine (na primer peti odstavek 33. člena ZLS in četrti odstavek 46. člena ZLS). Ureditev zadržanja objave splošnih aktov občine pa bi morala biti po naravi stvari preprostejša v primerjavi z ureditvijo zadržanja razglasitve in objave zakonov in ustavnih zakonov.

<sup>77</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-24/07 z dne 4. oktobra 2007, 40. točka obrazložitve.

## Literatura

### Monografije in članki

- KAUČIČ, Igor: 171. člen. V: Šturm, L. (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev A*. Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije, 2011.
- KAUČIČ, Igor: 171. člen. V: Avbelj, M. (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019.
- KAUČIČ, Igor: Pravna ureditev lokalnega referendum. V: S. Kukovič in M. Haček (ur.), *Petindvajset let lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2020.
- KAUČIČ, Igor: Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referendum. *Zbornik znanstvenih razprav*, 2014, letn. 74, str. 59–92.
- KAUČIČ, Igor: Zavrnitveni zakonodajni referendum. *Javna uprava*, 2013, letn. 59, št. 1-2, str. 33–51.
- NERAD, Sebastian: 162. člen. V: Avbelj, M. (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019.
- PITAMIC, Leonid: *Država*. Ljubljana: Družba sv. Mohorja, 1927, v izdaji Ljubljana: Cankarjeva založba, 1996.
- ŠTURM, Lovro: 154. člen. V: Šturm L. (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije, 2010.
- ŠTURM, Lovro: 154. člen. V: Avbelj, M. (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019.
- TESTEN, Franc: *Tehnike ustavnosodnega odločanja*. V: Pavčnik, M., in Mavčič, A. (ur.), *Ustavno sodstvo*. Ljubljana: Cankarjeva založba, 2000.

### Odločbe Ustavnega sodišča

- Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-283/96 z dne 29. oktobra 1997, Uradni list RS, št. 70/97.
- Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-22/98 z dne 22. januarja 1998, Uradni list RS, št. 7/98.
- Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-78/00 z dne 6. junija 2002, Uradni list RS, št. 54/02.
- Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-104/01 z dne 14. junija 2001, Uradni list RS, št. 52/01.
- Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-24/07 z dne 4. oktobra 2007.
- Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-54/09 z dne 14. aprila 2011, Uradni list RS, št. 34/11.
- Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-5/19 z dne 11. februarja 2021, Uradni list RS, št. 24/19.
- Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-2/21, U-I-3/21 z dne 20. maja 2021, Uradni list RS, št. 88/21.
- Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-182/21, U-I-184/21 z dne 9. maja 2024, Uradni list RS, št. 47/24.