



**OBČINA TREBNJE  
ŽUPANJA**

[www.trebnje.si](http://www.trebnje.si)

E: [obcina.trebnje@trebnje.si](mailto:obcina.trebnje@trebnje.si)

Goliev trg 5, 8210 TREBNJE

T: 07 348 11 00

Številka: 007-6/2026-1

Datum: 12. 5. 2026

OBČINSKI SVET  
OBČINE TREBNJE

ZADEVA:

**PREDLOG ZA OBRAVNAVO NA SEJI OBČINSKEGA  
SVETA OBČINE TREBNJE**

NASLOV GRADIVA:

**PREDLOG ODLOKA O IZRABI ČASOPISNEGA  
PROSTORA GLASILA OBČANOV IN PLAKATIRANJU V  
OBČINI TREBNJE ZA POTREBE VOLILNE IN  
REFERENDUMSKE KAMPANJE – prva obravnava**

*Gradivo pripravila:* mag. Klavdija Tahan Križman

*Pristojno delovno telo:* Komisija za statutarna vprašanja in lokalno samoupravo

*Gradivo predlaga:* Mateja Povhe, županja Občine Trebnje

*Poročevalka po  
pooblastilu županje  
Občine Trebnje  
Mateja Povhe:* mag. Klavdija Tahan Križman  
višja svetovalka I

**PREDLOG SKLEPA:**

**SKLEP**

- I. Občinski svet Občine Trebnje sprejme Odlok o izrabi časopisnega prostora Glasila občanov in plakatiranju v občini Trebnje za potrebe volilne in referendumске kampanje v prvi obravnavi.**

Mateja Povhe, l. r.  
ŽUPANJA

Priloge:

- Predlog Odloka o izrabi časopisnega prostora Glasila občanov in plakatiranju v občini Trebnje za potrebe volilne in referendumске kampanje
- Besedilo spremenjenih členov Odloka o izdajanju občinskega glasila »Glasilo občanov« (Uradni list RS, št. 99/13 – uradno prečiščeno besedilo in 24/21 – odl. US ) ter Odloka o plakatiranju in obveščanju na območju Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 27/12).
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-12/16 z dne 4. 2. 2021 (Uradni list RS, št. 24/21)

## **I. NASLOV ODLOKA**

Naslov odloka se glasi: »Odlok o izrabi časopisnega prostora Glasila občanov in plakatiranju v občini Trebnje za potrebe volilne in referendumске kampanje«

## **II. UVOD**

### **1. Razlogi za sprejem**

Ministrstvo za javno upravo je z dopisom št. 041-7/2016-3130-1 z dne 6. 2. 2026 naslovilo predlog, naj v zvezi s plakatnimi mesti za predstavitev kandidatov v času volilne in referendumске kampanje slednje uredimo s splošnim aktom, ki bo predmetno vsebino trajno uredil.

Kratki, zakonsko določeni roki za sprejem pravnih podlag tako za določitev objav za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov oziroma predstavitev mnenj o referendumskem vprašanju v glasilu občanov v obdobju pred volitvami in referendumi, kot tudi (brezplačnega) plakatiranja za namen volilne in referendumске kampanje, ter parcialna ureditev predmetnih vsebin v več pravnih aktih, predstavljajo poglobljen razlog za sprejem enega pravnega akta, ki bo trajno urejal predmetne vsebine.

### **2. Ocena stanja**

Glede na dejstvo, da je bil Odlok o izdajanju občinskega glasila »Glasilo občanov« deloma razveljavljen v drugem in tretjem odstavku 3. člena (odločba Ustavnega sodišča, št. U – I 12/16 z dne 4. 2. 2021) zaradi možnosti nezakonitega brezplačnega oglaševanja političnih strank, je potrebno jasno in skladno z veljavno zakonodajo določiti pravila o izrabi časopisnega prostora v občinskem glasilu za namen volilne in referendumске kampanje, ki bodo veljala ob vsakokratnih volitvah in referendumih na lokalni in državni ravni.

Pri objavah je tudi zakonsko določeno, da mora občina najmanj 45 dni pred dnevom glasovanja na volitvah oziroma 25 dni pred dnem glasovanja na referendumu določiti in objaviti pravila za izrabo časopisnega prostora za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov oziroma predstavitev mnenj o referendumskem vprašanju.

Prav tako mora občina najmanj 60 dni pred dnevom glasovanja na volitvah oziroma 25 dni pred dnem glasovanja na referendumu javno objaviti pogoje za pridobitev pravice do uporabe plakatnih mest.

Za lokalne volitve so bila pravila za izrabo časopisnega prostora določena z vsakokratnim sklepom. Primeroma navajamo dva sklepa: Sklep o določitvi pravil za izrabo časopisnega prostora v »Glasilu občanov« za lokalne volitve v Občini Trebnje v

letu 2018 (Uradni list RS, št. 66/18) in Sklep o določitvi pravil za izrabo časopisnega prostora v »Glasilu občanov« za lokalne volitve v Občini Trebnje v letu 2022 (Uradni list RS, št. 128/22). Za državne volitve in referendum pa v Občini Trebnje pogosto nismo imeli določenih posebnih pravil, zaradi česar je nastala t.i. pravna praznina, saj to področje ni bilo urejeno, občinski svet pa se zaradi kratkih zakonsko določenih rokov, zgolj za ta namen ni sestajal.

Za namen osnovnega obveščanja volivcev (za potrebe volilne in referendumске kampanje) se je za plakatiranje uporabljal 31. člen Odloka o plakatiranju in obveščanju na območju Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 27/12).

Na podlagi navedenega ocenjujemo, da je smiselna ureditev vsebine pravil za izrabo časopisnega prostora za predstavitve ter plakatiranje v času volilne in referendumске kampanje v posebnem odloku.

### **3. Pravna podlaga za sprejem odloka**

- Zakon o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPolS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13)
- Statut Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 29/14, 65/14 – popr., 161/22 in 44/25)
- Poslovnik Občinskega sveta Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 63/14, 161/22 in 44/25)

### **4. Cilji in načela**

Ustavno sodišče Republike Slovenije je z Odločbo št. U-I-12/16 z dne 4. 2. 2021 (Uradni list RS, št. 24/21) vplivalo na vsebino Odloka o izdajanju občinskega glasila "Glasilo občanov" Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 99/13 – uradno prečiščeno besedilo in 24/21 – odl. US). V drugem odstavku 3. člena Odloka o izdajanju občinskega glasila "Glasilo občanov" Občine Trebnje je namreč razveljavilo besede "Politične stranke in". Prav tako je prvo poved tretjega odstavka 3. člena prej navedenega odloka, v kolikor se nanaša na politične stranke, razveljavilo.

Občina Trebnje sledi izreku Odločbe št. U-I-12/16, pri čemer določa pravila za izrabo prostora v občinskem glasilu, ki so skladna z veljavno zakonodajo.

Bistveno je zasledovanje zakonskih norm, zlasti Zakona o volilni in referendumski kampanji, ki med drugim določa, da morajo občine določiti pravila za izrabo prostora v občinskem glasilu ter omogočiti brezplačna obvestilna mesta, in sicer pred vsako volilno in referendumsko kampanjo.

S predlaganim odlokom želimo zagotoviti jasna pravila, ki bodo veljala ob vsakokratnih volitvah ter referendumih, tako na lokalni kot tudi državni ravni.

### **5. Ocena finančnih in drugih posledic**

Sprejem odloka ima pozitivne finančne posledice, vplival bo namreč na prihodke proračuna Občine Trebnje (v delu, ki se nanaša na objave v občinskem glasilu).

### III. BESEDILO ČLENOV

Na podlagi 6. in 8. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPolS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13), 29. in 65. člena Zakona o lokalni samoupravi (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 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US, 102/24 – ZLV-K, 83/25 – ZOUL in 10/26) ter 8. in 17. člena Statuta Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 29/14, 65/14 – popr., 161/22 in 44/25) je Občinski svet Občine Trebnje na \_\_. redni seji dne \_\_. \_\_\_\_\_ 2026 sprejel

#### **O D L O K**

#### **o izrabi časopisnega prostora Glasila občanov in plakatiranju v občini Trebnje za potrebe volilne in referendumске kampanje**

#### **I. POGLAVJE SPLOŠNE DOLOČBE**

##### **1. člen (vsebina odloka)**

S tem odlokom se določajo pravila glede obsega, pogojev in načina za izrabo časopisnega prostora v Glasilu občanov (v nadaljnjem besedilu: občinsko glasilo) za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov oziroma predstavitev mnenj o referendumskem vprašanju ter plakatiranje za potrebe volilne in referendumске kampanje.

##### **2. člen (pomen izrazov)**

Posamezni izrazi, uporabljeni v tem odloku, imajo enak pomen, kot ga določa zakon, ki ureja volilno in referendumsko kampanjo.

#### **II. POGLAVJE DOLOČITEV PRAVIL ZA IZRABO ČASOPISNEGA PROSTORA ZA PREDSTAVITVE V ČASU KAMPANJE**

##### **3. člen (izraba časopisnega prostora za predstavitev kandidatur in mnenj o referendumskem vprašanju)**

- (1) Za namen predstavitve kandidatov, političnih strank in njihovih programov oziroma predstavitev mnenj o referendumskem vprašanju se določi osnovni obseg za izrabo časopisnega prostora v občinskem glasilu.
- (2) Poleg osnovnega obsega za izrabo časopisnega prostora iz prejšnjega odstavka se določi še možnosti dodatnih objav v občinskem glasilu.

#### **4. člen**

##### **(določitev pravil za izrabo časopisnega prostora za lokalne volitve za osnovne predstavitve kandidatur)**

- (1) V občinskem glasilu se za predstavitve kandidatov za župana in list kandidatov za člane občinskega sveta v času volilne kampanje za lokalne volitve zagotovi po 1/4 strani časopisnega prostora za vsakega kandidata za župana in po 1/4 strani časopisnega prostora za vsako listo kandidatov za člane občinskega sveta.
- (2) V primeru drugega kroga volitev za župana, se zagotovi po 1/2 strani časopisnega prostora za vsakega kandidata, če v tem času izide občinsko glasilo.
- (3) Časopisni prostor se zagotovi za predstavitve političnih strank in njihovih programov ter kandidatnih list, ki so že zastopane v občinskem svetu, in za tiste, ki še niso zastopane v občinskem svetu.
- (4) Časopisni prostor se zagotovi tudi za predstavitve kandidatov za člane svetov krajevnih skupnosti v občini Trebnje, pri čemer se smiselno uporabljajo določbe, ki veljajo za predstavitve kandidatov za člane občinskega sveta.
- (5) Predstavitve kandidatov iz tega člena se zagotovijo proti plačilu na podlagi veljavnega cenika, sprejetega skladno z določbami odloka, ki ureja izdajanje občinskega glasila.

#### **5. člen**

##### **(določitev pravil za izrabo časopisnega prostora za državne volitve za osnovne predstavitve kandidatur)**

Za izrabo časopisnega prostora v občinskem glasilu za državne volitve, se smiselno uporabljajo pravila, ki so določena za izrabo časopisnega prostora za lokalne volitve.

#### **6. člen**

##### **(določitev pravil za izrabo časopisnega prostora za osnovne predstavitve mnenj o referendumskem vprašanju)**

- (1) Pravila izrabe časopisnega prostora v občinskem glasilu iz 4. in 5. člena tega odloka veljajo smiselno tudi za predstavitve mnenj o referendumskem vprašanju.
- (2) Za izrabo časopisnega prostora za namen objav, ki se nanašajo na predstavitve mnenj o referendumskem vprašanju, se določi po 1/4 strani časopisnega prostora.

#### **7. člen**

##### **(določitev pravil za dodatne objave v občinskem glasilu)**

- (1) Poleg objav iz 4. do 6. člena tega odloka se v času volilne in referendumске kampanje omogoči dodatne objave v občinskem glasilu, v največjem obsegu do 1/4 strani časopisnega prostora na posameznega naročnika.
- (2) Dodatne objave iz prejšnjega odstavka se zagotovijo proti plačilu na podlagi veljavnega cenika, sprejetega skladno z določbami odloka, ki ureja izdajanje občinskega glasila.

### **III. POGLAVJE PLAKATIRANJE ZA POTREBE KAMPANJE**

#### **8. člen**

##### **(plakatiranje za namen osnovnega informiranja volivcev)**

- (1) Za potrebe volilne in referendumске kampanje se v občini Trebnje brezplačno

omogoča vsem organizatorjem volilne in referendumске kampanje (v nadaljnjem besedilu: organizatorji) osnovno informiranje volivcev v občini Trebnje o listi kandidatov ali kandidatu oziroma o referendumskem vprašanju.

- (2) Za osnovno informiranje iz prejšnjega odstavka se za posameznega organizatorja šteje postavitev skupno največ 40 prenosnih uličnih oglasnih stojal na območju občine Trebnje, v velikosti do 0,7 m krat 1,0 m. Od tega se lahko na območju ožjega centra mesta Trebnje, ki zajema Goliev trg, Gubčevo cesto in Rimsko cesto do križišča z Ulico talcev, namesti največ pet prenosnih uličnih oglasnih stojal.
- (3) Organizatorji morajo prigrasiti lokacije postavitve obvestilnih mest iz prejšnjega odstavka:
- najkasneje 30 dni pred dnem glasovanja na lokalnih in državnih volitvah;
  - najkasneje 20 dni pred dnem glasovanja na referendumu.

#### IV. POGLAVJE KONČNE DOLOČBE

##### 9. člen

##### **(spremembe Odloka o izdajanju občinskega glasila »Glasilo občanov«)**

- (1) V Odloku o izdajanju občinskega glasila »Glasilo občanov« (Uradni list RS, št. 99/13 – uradno prečiščeno besedilo in 24/21 – odl. US) se drugi in tretji odstavek 3. člena spremenita tako, da se glasita:
- »Politične stranke, ne glede na to, ali so zastopane v občinskem svetu, in liste kandidatov, ki so zastopane v občinskem svetu, ter samostojni člani občinskega sveta, imajo proti plačilu možnost objave člankov v glasilu največ do velikosti ½ strani, razen v času volilne kampanje za lokalne in državne volitve ter referendum, ko veljajo pravila, določena v odloku, ki ureja izrabo časopisnega prostora glasila in plakatiranje v občini Trebnje za potrebe volilne in referendumске kampanje.
- Za potrebe volilne in referendumске kampanje Občina Trebnje v glasilu zagotavlja prostor za predstavitev kandidatur in mnenj o referendumskem vprašanju ter dodatne objave proti plačilu in v obsegu, določenem z odlokom, ki ureja izrabo časopisnega prostora glasila in plakatiranje v občini Trebnje za potrebe volilne in referendumске kampanje.«.
- (2) Z dnem uveljavitve tega odloka preneha veljati 4.a člen Odloka o izdajanju občinskega glasila »Glasilo občanov« (Uradni list RS, št. 99/13 – uradno prečiščeno besedilo in 24/21 – odl. US).

##### 10. člen

##### **(spremembe Odloka o plakatiranju in obveščanju na območju Občine Trebnje)**

V Odloku o plakatiranju in obveščanju na območju Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 27/12) se v naslovu V. poglavja črta besedilo »IN OBVEŠČANJE« in besedilo 31. člena spremeni tako, da se glasi:

»Plakatiranje za potrebe volilne in referendumске kampanje je določeno z odlokom, ki ureja izrabo časopisnega prostora glasila in plakatiranje v občini Trebnje za potrebe volilne in referendumске kampanje.«.

**11. člen**  
**(uveljavitev odloka)**

Ta odlok začne veljati osmi dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št. 007-6/2026-\_\_\_\_  
Trebnje, dne \_\_\_\_ . \_\_\_\_\_ 2026

EDA: 2026-5882958000-0014

Županja  
Občine Trebnje  
**Mateja Povhe**

#### **IV. OBRAZLOŽITEV ČLENOV**

##### **K 1. členu:**

1. člen določa vsebino odloka.

##### **K 2. členu:**

2. člen določa pomen izrazov.

##### **K 3. členu:**

V 3. členu je določena izraba časopisnega prostora za predstavitev kandidatur in mnenj o referendumskem vprašanju.

##### **K 4. členu:**

4. člen določa pravila za izrabo časopisnega prostora v Glasilu občanov za lokalne volitve za osnovne predstavitve kandidatur.

##### **K 5. členu:**

5. člen določa pravila za izrabo časopisnega prostora v Glasilu občanov za državne volitve za osnovne predstavitve kandidatur. Smiselno se uporabljajo pravila, ki veljajo za lokalne volitve.

##### **K 6. členu:**

6. člen določa pravila za izrabo časopisnega prostora v Glasilu občanov za lokalne volitve za osnovne predstavitve mnenj o referendumskem vprašanju.

##### **K 7. členu:**

7. člen določa pravila za izrabo časopisnega prostora v Glasilu občanov za lokalne volitve za dodatne predstavitve.

##### **K 8. členu:**

8. člen določa postavitev prenosnih uličnih oglasnih stojal za namen osnovnega informiranja volivcev.

##### **K 9. členu:**

Ta člen določa spremembe Odloka o izdajanju občinskega glasila »Glasilo občanov« (Uradni list RS, št. 99/13 – uradno prečiščeno besedilo in 24/21 – odl. US).

##### **K 10. členu:**

Ta člen določa spremembe Odloka o plakatiranju in obveščanju na območju Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 27/12).

##### **K 11. členu:**

Ta člen določa rok za uveljavitev odloka.



## **V. ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE TER BESEDILO ČLENOV ODLOKOV, KI SE SPREMINJAJO**

**Odlok o izdajanju občinskega glasila »Glasilo občanov« (Uradni list RS, št. 99/13 – uradno prečiščeno besedilo in 24/21 – odl. US).**

### **3. člen**

Programska zasnova glasila vsebuje naslednje vsebine:

- kotiček župana
- prispevke občinske uprave (obvestila, razpisi, pozivi, informacije)
- prispevke o delu občinskega sveta in delovnih teles občinskega sveta
- prispevke političnih strank, neodvisnih svetniških skupin in samostojnih svetnikov
- prispevke javnosti (društva, zavodi, občani ...) o življenju in delu v občini
- prispevke krajevnih skupnosti
- prispevke s področja kmetijstva, gospodarstva, turizma
- prispevke s področja sociale, kulture, športa, mladinske dejavnosti
- prispevke in obvestila upravne enote in državnih organov
- oglasna sporočila
- komentarje, reportaže, mnenja, pobude, literarne prispevke
- spomini na pokojne (zahvale, osmrtnice)
- napovednik pomembnih dogodkov.

Liste, ki so zastopane v občinskem svetu, imajo možnost brezplačne objave člankov v glasilu, največ do velikosti 1/8 strani oziroma 750 znakov, razen v času volilne kampanje za lokalne volitve in referendum, ko veljajo pravila, določena v 4.a členu tega odloka.

Med volilno kampanjo ob razpisu lokalnih volitev ter volitev v Državni zbor in Državni svet, kolikor je to vsebinsko povezano z lokalnimi razmerami, mora glasilo del prostora brezplačno nameniti predstavitvi kandidatov in kandidatnih list. Proti plačilu se del prostora nameni tudi strankam in skupinam, ki želijo dati podporo posameznim kandidatom.

V glasilu se proti plačilu lahko objavijo oglasna sporočila, in sicer največ do 40 % obsega glasila. Brezplačno se v glasilu objavijo obvestila javnih zavodov, katerih ustanovitelj je Občina Trebnje, krajevnih skupnosti Občine Trebnje, društev s sedežem v Občini Trebnje ter organizacij, v katere so vključeni občani Občine Trebnje in delujejo v javnem interesu. Brezplačno se objavi tudi osmrtnica ali zahvala ob smrti za pokojnega občana Občine Trebnje. Spominskih objav ob obletnicah smrti se ne objavlja.

### **4.a člen**

Najkasneje 45 dni pred dnem glasovanja na volitvah oziroma 25 dni pred dnem glasovanja na referendumu občinski svet na predlog župana s sklepom sprejme podrobna pravila glede obsega, pogojev in načina za izrabo časopisnega prostora za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov oziroma predstavitev mnenj o referendumskem vprašanju.

Pravila iz prejšnjega odstavka tega člena morajo biti oblikovana tako, da je zagotovljena enakopravnost organizatorjem volilne kampanje pri predstavitvi kandidatov in njihovih programov.

**Odlok o plakatiranju in obveščanju na območju Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 27/12).**

**V. PLAKATIRANJE IN OBVEŠČANJE ZA POTREBE VOLILNE IN REFERENDUMSKE KAMPANJE**

**31. člen**

(1) Za potrebe volilne in referendumske kampanje mora Občina Trebnje brezplačno zagotoviti vsem organizatorjem volilne in referendumske kampanje (v nadaljnjem besedilu: organizatorjem) osnovno obveščanje volivcev v Občini Trebnje o listi kandidatov ali kandidatu oziroma o referendumskem vprašanju.

(2) Za osnovno obveščanje iz prejšnjega odstavka tega člena se za enega organizatorja šteje postavitve skupno največ 50 prenosnih uličnih oglasnih stojev do velikosti 0,6 m krat 1 m, od tega se lahko na območju ožjega centra mesta Trebnje, ki zajema Goliev trg, Gubčevo cesto in Rimsko cesto do križišča z Ulico talcev, namesti največ 5 prenosnih uličnih oglasnih stojev.

(3) Organizatorji morajo prigrasiti lokacije postavitve obvestilnih mest iz prejšnjega odstavka najkasneje 30 dni pred dnem glasovanja.



# U-I-12/16

---

**Opravična št.:**

U-I-12/16

---

**Datum odločitve:**

4. 2. 2021

---

**Objavljeno:**

Uradni list RS, št. 24/2021 in OdlUS XXVI, 3

---

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2021:U.I.12.16

---

**Akt:**

Odlok o izdajanju občinskega glasila "Glasilo občanov" Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 99/13 – uradno prečiščeno besedilo), 2. odst. 3. čl., 1. poved 3. odst. 3. čl. Odlok o oddajanju poslovnih prostorov, garaž in garažnih boksov v najem Mestne občine Maribor (Medobčinski uradni vestnik, št. 10/09), 7. al. 2. tč. 28. čl. Odredba o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem in določanju najemnin Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 14/99 in 16/99), 3. odst. 11. čl. Odlok o ustanovitvi in izdajanju občinskega glasila Občine Pivka (Uradni list RS, št. 107/11, 101/13 in 30/16), 3. odst. 12. čl. Odlok o izdajanju javnega glasila Občine Moravske Toplice (Uradni list RS, št. 97/10, 105/15 in 19/16), 18. čl.

---

**Izrek:**

V drugem odstavku 3. člena Odloka o izdajanju občinskega glasila "Glasilo občanov" Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 99/13 – uradno prečiščeno besedilo) se razveljavijo besede "Politične stranke in".

Prva poved tretjega odstavka 3. člena Odloka o izdajanju občinskega glasila "Glasilo občanov" Občine Trebnje se, kolikor se nanaša na politične stranke, razveljavi.

Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti sedme alineje druge točke 28. člena Odloka o oddajanju poslovnih prostorov, garaž in garažnih boksov v najem Mestne občine Maribor

(Medobčinski uradni vestnik, št. 10/09), tretjega odstavka 11. člena Odredbe o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem in določanju najemnin Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 14/99 in 16/99), tretjega odstavka 12. člena Odloka o ustanovitvi in izdajanju občinskega glasila Občine Pivka (Uradni list RS, št. 107/11, 101/13 in 30/16) in 18. člena Odloka o izdajanju javnega glasila Občine Moravske Toplice (Uradni list RS, št. 97/10, 105/15 in 19/16) se zavrže.

---

#### **Evidenčni stavek:**

Pristojnost Računskega sodišča za vlaganje zahtev za presojo ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov v zvezi s postopki, ki jih vodi, je treba razlagati v skladu z njegovim pomenom in vlogo v ustavnem redu. Računsko sodišče je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Ustava mu zagotavlja neodvisnost in veliko mero samostojnosti, kar mu omogoča pridobitev strokovnih, objektivnih in neodvisnih informacij o porabi javnih sredstev. Računsko sodišča nadzoruje državne organe vseh treh vej oblasti, hkrati pa jim zagotavlja neodvisne in objektivne podatke o javni porabi. Državnim organom pomaga pri izvajanju pristojnosti v okviru sistema zavor in ravnovesij ter jim olajšuje uveljavljanje pravne ali politične odgovornosti subjektov, ki nezakonito porabljajo javna sredstva. Računsko sodišče ni neposredno udeleženo v sistemu zavor in ravnovesij, vendar pomembno prispeva k njegovemu delovanju in ima pomembno vlogo pri spoštovanju ustavnega načela delitev oblasti. Računsko sodišče je v ustavnem redu ključni organ za varovanje javnega interesa na področju javnih financ.

Pristojnost za vlaganje zahtev je zakonodajalec Računskemu sodišču podelil predvsem zato, da lahko kot varuh javnega interesa na področju javnih financ zahteva presojo skladnosti predpisov s tega področja z Ustavo in zakonom. Računskemu sodišču je treba omogočiti, da lahko čim hitreje zaključi postopke revizije ter z ugotovitvami seznanijo pristojne državne organe in javnost ter hkrati zahteva oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov. Ustavni položaj Računskega sodišča od Ustavnega sodišča zahteva širšo razlago postopkovnega pogoja "v zvezi s postopki, ki jih vodi". Ustavno sodišče Računskemu sodišču priznava pravovarstveni interes za vložitev zahteve, če izkaže, da je moralo sporni predpis uporabiti v okviru postopka revizije, za izvedbo katerega je bilo pristojno, in če je zahtevo vložilo v času, ko revizijski postopek še ni bil zaključen.

Načelo zakonitosti delovanja občine na področju normativnega delovanja, ki ni v njeni izvirni pristojnosti, od Ustavnega sodišča zahteva, naj ugotovi, ali je bil namen zakonodajalca izključno (izčrpno) urediti to področje, ali pa je dopustil možnost, da občina dopolnilno (praeter legem) uredi to področje. Če je bil namen zakonodajalca izključno urejanje področja, občinam ni dovoljeno dopolnilno oziroma dodatno urejanje pravnih razmerij na tem področju.

Prepoved financiranja političnih strank iz javnih sredstev vključuje neposredno in posredno financiranje iz javnih sredstev. Brezplačno oglaševanje političnih strank v lokalnem javnem glasilu, ki ga izdaja in financira občina, ima pravno naravo posrednega financiranja političnih

strank iz javnih sredstev. Zakon mora takšno sredstvo za financiranje političnih strank dovoliti, saj je v nasprotnem primeru prepovedano. Iz namena zakonodajalca izhaja, da občina pravnih razmerij na področju financiranja političnih strank ne sme dopolnilno oziroma dodatno urejati. Občina je s tem, ko je uredila novo sredstvo za financiranje političnih strank, to področje uredila na izviren način in ravnala v nasprotju z zakonom.

Prepoved financiranja organizatorjev volilne kampanje iz javnih sredstev vključuje neposredno in posredno financiranje iz javnih sredstev. Brezplačno oglaševanje političnih strank (v vlogi organizatorik volilne kampanje) v lokalnem javnem glasilu, ki ga izdaja in financira občina, ima pravno naravo posrednega financiranja političnih strank iz javnih sredstev. Zakon mora takšno sredstvo za financiranje političnih strank dovoliti, saj je v nasprotnem primeru prepovedano. Iz namena zakonodajalca izhaja, da občina pravnih razmerij na področju financiranja volilne kampanje ne sme dopolnilno oziroma dodatno urejati. Občina je s tem, ko je uredila novo sredstvo za financiranje volilne kampanje, to področje uredila na izviren način in ravnala v nasprotju z zakonom.

---

**Geslo:**

1.2.51.4.5 - Ustavno sodstvo - Vrste vlog - Aktivna legitimacija v postopku pred Ustavnim sodiščem - Konkretna presoja norm - Računsko sodišče. 1.5.51.1.17.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Podzakonskega predpisa. 1.5.51.1.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje zahteve. 1.4.51.6 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku ustavne pritožbe) - Drugo. 3.13 - Splošna načela - Zakonitost.

---

**Pravna podlaga:**

Člen 153.3, Ustava [URS] Člen 25.1, 45.3, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

---

**Opomba:**

α

---

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

---

**Vrsta akta:**

občinski predpis

---

**Vlagatelj:**

Računsko sodišče Republike Slovenije

---

**Datum vloge:**

18. 1. 2016

---

**Vrsta odločitve:**

odločba

---

**Vrsta rešitve:**

razveljavitev ali odprava, zavrženje

---

**Dokument:**

US32746

---

**Dokument v PDF obliki:**

U-I-12-16.pdf 217 KB

**Prenesite datoteko**

---

U-I-12/16-30

4. 2. 2021

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Računskega sodišča, na seji 4. februarja 2021

odločilo:

1. V drugem odstavku 3. člena Odloka o izdajanju občinskega glasila "Glasilo občanov" Občine Trebnje (Uradni list RS, št. 99/13 – uradno prečiščeno besedilo) se razveljavijo besede "Politične stranke in".
2. Prva poved tretjega odstavka 3. člena Odloka o izdajanju občinskega glasila "Glasilo občanov" Občine Trebnje se, kolikor se nanaša na politične stranke, razveljavi.
3. Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti sedme alineje druge točke 28. člena Odloka o oddajanju poslovnih prostorov, garaž in garažnih boksov v najem Mestne občine Maribor (Medobčinski uradni vestnik, št. 10/09), tretjega odstavka 11. člena Odredbe o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem in določanju najemnin Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 14/99 in 16/99), tretjega odstavka 12. člena Odloka o ustanovitvi in izdajanju občinskega glasila

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Predlagatelj je na podlagi prvega odstavka 24.b člena Zakona o političnih strankah (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 103/07, 99/13 in 46/14 – v nadaljevanju ZPolS) vodil postopke revizije pravilnosti poslovanja dvanajstih političnih strank v letu 2014. Pri izvajanju postopka revizije sedmih političnih strank (Državljanska lista, Slovenska ljudska stranka, Stranka za ekososializem in trajnostni razvoj Slovenije – TRS, Slovenska demokratska stranka, Nova Slovenija – Krščanski demokrati, Demokratična stranka dela in Socialni demokrati) je podvomil o ustavnosti in zakonitosti občinskih aktov, ki so urejali njihovo financiranje, ter vložil zahtevo za oceno njihove ustavnosti in zakonitosti.

2. Predlagatelj sedmi alineji druge točke 28. člena Odloka o oddajanju poslovnih prostorov, garaž in garažnih boksov v najem Mestne občine Maribor (v nadaljevanju Odlok MOM), tretjemu odstavku 11. člena Odredbe o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem in določanju najemnini Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju Odredba MOL) in drugemu odstavku 3. člena Odloka o izdajanju občinskega glasila "Glasilo občanov" Občine Trebnje (v nadaljevanju Odlok Občine Trebnje) očita neskladje s prvim odstavkom 25. člena ZPolS. Določbi Odloka MOM in Odredbe MOL naj bi političnim strankam omogočali najem poslovnih prostorov v občinski lasti po znižani najemnini ter naj bi jih tako postavljale v ugodnejši položaj v primerjavi z drugimi najemniki. Drugi odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje pa naj bi političnim strankam in listam, ki so zastopane v občinskem svetu, omogočal brezplačno objavo člankov v občinskem glasilu. Predlagatelj navaja, da izpodbijana določba političnim strankam omogoča, da brez plačila objavljajo svoje promocijske vsebine oziroma oglase in so postavljene v ugodnejši položaj v primerjavi z ostalimi naročniki storitev. Zato meni, da imata obe ugodnosti, nižja najemnina in brezplačno oglaševanje, pravno naravo drugega nedenarnega prispevka iz drugega odstavka 22. člena ZPolS in je takšna pravna ureditev v nasprotju s prepovedjo financiranja političnih strank iz prvega odstavka 25. člena ZPolS.

3. Predlagatelj izpodbija tudi tretji odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje, tretji odstavek 12. člena Odloka o ustanovitvi in izdajanju občinskega glasila Občine Pivka (v nadaljevanju Odlok Občine Pivka) in 18. člen Odloka o izdajanju javnega glasila Občine Moravske Toplice (v nadaljevanju Odlok Občine Moravske Toplice),[1] ki naj bi bili v neskladju s petim odstavkom 14. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 11/11 in 98/13 – v nadaljevanju ZVRK). Izpodbijane določbe naj bi organizatorjem kampanj omogočale brezplačno objavo političnopropropagandnih vsebin med volilnimi in referendumskimi kampanjami. Predlagatelj navaja, da med prispevke za volilno kampanjo iz drugega odstavka 14. člena ZVRK uvrščamo tudi brezplačno uporabo časopisnega prostora za predstavitev kandidatov in kandidatnih list ali za volilnopropropagandna sporočila. Zatrjuje, da ne ZVRK in ne Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 47/12, 22/16 in 39/16 – v nadaljevanju ZMed) ne določata, da bi bilo dovoljeno v tiskanih medijih brezplačno objavljati oglaševalske vsebine za izvajanje volilnih kampanj, niti ne določata, da bi se to lahko drugače uredilo v podzakonskih predpisih. Predlagatelj meni, da ima možnost brezplačne objave v lokalnem časopisu pravno naravo brezplačne storitve, ki politične stranke postavlja v ugodnejši položaj kot druge naročnike storitev iz prvega odstavka 14. člena ZVRK, ter da je takšna pravna ureditev v nasprotju s prepovedjo iz petega odstavka 14. člena ZVRK.

4. Zahteva je bila posredovana v odgovor občinam. Odgovor so posredovale vse občine, razen MOM. MOL navaja, da je mestni svet sprejel odredbo o prenehanju veljavnosti izpodbijane odredbe v celoti in je s tem prenehala veljati tudi izpodbijana določba. Občina Pivka in Občina Moravske Toplice pojasnjujeta, da sta začeli postopka za spremembo izpodbijanih določb oziroma da sta postopka končana.

5. Občina Trebnje odgovarja, da drugi odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje ni v neskladju z ZPolS. Meni, da je predlagatelj pri pravni kvalifikaciji prepovedanih nedenarnih prispevkov iz drugega odstavka 22. člena ZPolS spregledal pogoj, da mora ta prispevek politično stranko postavljati v ugodnejši položaj kot druge naročnike storitev oziroma kupce blaga. Meni, da politične stranke niso postavljene v ugodnejši položaj, ker je večina vsebine glasila objavljena brezplačno, izjema so zgolj oglasna sporočila. To naj bi izhajalo iz četrtega odstavka 3. člena Odloka Občine Trebnje, ki naj bi določal, da se oglasi lahko objavljajo do največ 40 odstotkov obsega glasila in da se v glasilu brezplačno objavijo obvestila javnih zavodov občin, občinskih krajevnih skupnosti, društev in drugih podobnih organizacij ter osmrtnice in zahvale ob smrti občana občine. Občina Trebnje zatrjuje, da objav političnih strank ni mogoče šteti za oglasna sporočila, saj so po vsebini primerljive z objavami javnih zavodov, krajevnih skupnosti, društev in drugih organizacij, katerih glavni namen ni oglaševanje, ampak obveščanje občanov o družbenem življenju. Zaradi teh razlogov in ker naj bi bila velikost objav političnih strank po četrtem odstavku 3. člena Odloka Občine Trebnje omejena, meni, da politične stranke niso postavljene v ugodnejši položaj kot ostali subjekti, ki objavljajo v občinskem glasilu, ampak so z njimi v enakovrednem položaju.

6. Občina Trebnje zavrača tudi očitek, da je tretji odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje v nasprotju s petim odstavkom 14. člena ZVRK. Navaja, da predlagatelj tudi v tem primeru ne upošteva pogoja, da mora brezplačna storitev organizatorja volilne kampanje postavljati v ugodnejši položaj kot druge naročnike storitev v skladu z drugim odstavkom 14. člena ZVRK. Meni, da so politične stranke tudi v tem primeru postavljane v enak položaj. Pri tem predlagatelj opozarja še na 6. člen ZVRK, ki določa rok, v katerem morajo izdajatelji medijev objaviti pravila glede izrabe časopisnega prostora za politične stranke, ter ne ureja vprašanja, ali je takšna objava plačljiva ali brezplačna.

7. Odgovori občin so bili posredovani predlagatelju. Ta zavrača navedbe Občine Trebnje. Glede neskladja s prvim odstavkom 25. člena ZPolS opozarja na 46. člen ZMed. Ta naj bi določal, da so oglaševalske vsebine plačljive ter da mednje sodijo tudi oglasi ali druge vrste plačanih obvestil, ki so naročeni za ustvarjanje ugleda in dobrega imena v javnosti. Prav tako naj bi določal, da se za oglase ne štejejo neodplačne objave v zvezi z izvajanjem javnih služb, kulturnih prireditev in dobroteljskih akcij ter akcij, ki so splošnega pomena za varnost prebivalcev Republike Slovenije. Predlagatelj meni, da gre pri objavah političnih strank za oglase, ki jih morajo stranke plačati, ter da teh objav ni mogoče enačiti z objavami javnih zavodov ali drugih podobnih organizacij. Glede neskladja s petim odstavkom 14. člena ZVRK navaja, da občina ni izkazala, kako so politične stranke postavljene v enak položaj kot drugi koristniki storitev. Pri tem opozarja, da se liste kandidatov in kandidati na volitvah obvezno objavijo v medijih najpozneje 15 dni pred dnevom glasovanja na podlagi 61. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17 – ZVDZ) v zvezi s 74. členom Zakona o lokalnih volitvah (94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12 in 68/17 – ZLV).

8. Glede Odredbe MOL, Odloka Občine Pivka in Odloka Občine Moravske Toplice predlagatelj ugotavlja, da so občine izpodbijane predpise v celoti odpravile ali pa so jih spremenile na način, da so odpravile očitane nezakonitosti. Kljub temu vztraja pri njihovi presoji na podlagi drugega odstavka 47. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS), saj meni, da niso bile odpravljene pravne posledice teh odredb in odlokov. Meni, da gre za rešitev pomembnega pravnega vprašanja, ki bi pomenila pomembno usmeritev za prihodnje primere. Konkretno pa glede posameznih občinskih aktov navaja, da občine niso izkazale, da so odpravile pretekle pravne posledice, in da bi ravnanje političnih strank, ki so sledile predpisom, lahko izpolnjevalo zakonske znake prekrškov po ZPolS in ZVRK.

## **B. – I.**

### **Procesne predpostavke in obseg presoje**

9. V postopku presoje ustavnosti in zakonitosti predpisov je Ustavno sodišče pristojno za odločanje o ustavnosti zakonov oziroma ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (prva do peta alineja 160. člena Ustave in prva do peta alineja 21. člena ZUstS. Pri presoji ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki niso zakoni, je Ustavno sodišče pristojno zgolj za presojo tistih pravnih aktov, ki



imajo pravno naravo predpisa v materialnem pomenu.[2] Akt mora vsebovati splošne in abstraktne pravne norme, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, oziroma morajo te norme navzven povzročati pravne učinke (t. i. eksterno učinkovanje).[3] Pravno naravo predpisa ima lahko tudi le posamezna določba znotraj izpodbijanega akta.[4]

10. Izpodbijana Odredba MOL in Odlok MOL sta predpisa, saj na splošen in abstrakten način urejata pravna razmerja med občino in nedoločenim številom pravnih subjektov glede najema nepremičnin, ki so v lasti občine. Drugače je pri odlokih Občine Trebnje, Občine Pivka in Občine Moravske Toplice, pri katerih se postavlja vprašanje, ali imajo vse določbe odlokov pravno naravo predpisa.[5] Vendar se Ustavnemu sodišču v obravnavni zadevi ni treba opredeliti do pravne narave vseh določb. Bistvena je pravna narava izpodbijanih določb. Te urejajo pravila oziroma pogoje, pod katerimi lahko politične stranke, liste in drugi organizatorji volilnih ali referendumskih kampanj objavljajo prispevke v lokalnih javnih medijih ter vplivajo na njihovo politično delovanje. Gre za splošna in abstraktna pravila, ki urejajo pravice in obveznosti večjega števila pravnih subjektov in imajo zunanji učinek. Zato imajo pravno naravo predpisa in je Ustavno sodišče pristojno za oceno njihove ustavnosti in zakonitosti.[6]

11. Predlagatelj lahko z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodi (sedma alineja prvega odstavka 23.a člena ZUstS). Po ustaljeni ustavnosodni presoji to pomeni, da lahko predlagatelj vloži zahtevo za oceno ustavnosti ali zakonitosti predpisov le v zvezi s postopkom, ki ga vodi in še ni končan (sklepi Ustavnega sodišča št. U-I-28/08 z dne 20. 3. 2008 (Uradni list RS, št. 36/08, in OdlUS XVII, 15); št. U-I-88/08 z dne 12. 2. 2009; št. U-I-138/09 z dne 8. 4. 2010; št. U-I-17/10 z dne 29. 3. 2012 in št. U-I-201/10 z dne 5. 4. 2012).

12. Predlagatelj je v času vložitve zahteve vodil postopke revizije poslovanja sedmih političnih strank v letu 2014. Pri šestih je revizijske postopke končal z izdajo revizijskih poročil z dne 17. 5. 2016.[7] Pri eni politični stranki pa je postopek končal z izdajo porevizijskega poročila z dne 6. 7. 2016.[8] Glede na ustaljeno ustavnosodno presojo bi morale Ustavno sodišče zahtevo predlagatelja zavreči, saj je vse revizijske postopke, v zvezi s katerimi je vložil zahtevo, končal pred odločitvijo Ustavnega sodišča. Vendar je po presoji Ustavnega sodišča treba to stališče ponovno pretehtati. Pri tem je treba večji poudarek nameniti pomenu in vlogi predlagatelja v ustavnem redu.

13. Računsko sodišče je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Pri svojem delu je neodvisno in vezano na Ustavo in zakon (prvi in tretji odstavek 150. člena Ustave). Njegovo ureditev in pristojnosti določa, na podlagi tretjega odstavka 150. člena Ustave, Zakon o Računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12 – v nadaljevanju ZRacS-1). Gre za organ *sui generis*, ki ga ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti, hkrati pa je v razmerju do njih neodvisen in v veliki meri samostojen.[9] Ustava Računskemu sodišču namenja pomembno nadzorno funkcijo nad porabo javnih financ ter mu pri izvajanju te funkcije zagotavlja neodvisnost.[10] Njegova ključna pristojnost je izvajanje strokovnega finančnega nadzora nad pravilno in smotrno porabo javnih sredstev.[11] [12] Nadzor izvaja s postopki revizije, v katerih nadzoruje poslovanje državnih organov vseh treh vej oblasti, drugih pravnih oseb javnega prava ter oseb zasebnega prava, ki prejemajo javna sredstva (peti odstavek 20. člena ZRacS-1).[13] Računsko sodišče se, v okviru zakona, samostojno odloča, katere revizije bo izvedlo v določenem časovnem obdobju (prvi odstavek 25. člena ZRacS-1). Vsako leto pa mora izvesti t. i. obvezne revizije: 1) pravilnosti izvršitve državnega proračuna (pravilnosti poslovanja države); 2) pravilnosti poslovanja javnega zavoda za zdravstveno zavarovanje; 3) pravilnosti poslovanja javnega zavoda za pokojninsko zavarovanje; 4) pravilnosti poslovanja ustreznega števila mestnih in drugih občin; 5) poslovanja ustreznega števila izvajalcev gospodarskih javnih služb; 6) poslovanja ustreznega števila izvajalcev negospodarskih javnih služb (četrti odstavek 25. člena ZRacS-1).[14] Ustavno zagotovljena samostojnost in neodvisnost Računskemu sodišču omogoča pridobitev strokovnih, objektivnih in neodvisnih informacij o porabi javnih sredstev. Računsko sodišče tako nadzoruje državne organe vseh treh vej oblasti,[15] hkrati pa jim zagotavlja neodvisne in objektivne podatke o javni porabi. Državnim organom tako pomaga pri izvajanju pristojnosti v okviru sistema zavor in ravnovesij ter jim olajšuje uveljavljanje pravne ali politične odgovornosti subjektov, ki nezakonito porabljajo javna sredstva.[16] Zato Računsko sodišče kljub temu, da ni neposredno udeleženo v sistemu zavor in ravnovesij, pomembno prispeva k njegovemu delovanju ter ima pomembno vlogo pri spoštovanju ustavnega načela delitve oblasti.[17] Hkrati pa je v ustavnem redu ključni organ za varovanje javnega interesa na področju javnih financ.

14. Svoje odločitve sprejema v obliki revizijskih poročil, ki nimajo pravne narave posamičnega oblastnega akta, s katerimi bi se odločalo o pravicah in obveznostih revidirancev in posegalo v njihov pravni položaj.[18] Računsko sodišče pri svojem odločanju splošnih in abstraktnih pravnih pravil ne oblikuje v posamične in konkretne, ampak zgolj poda mnenje o pravilni in smotni porabi javnih sredstev.[19] Prav to ga razlikuje od drugih predlagateljev, ki presojo ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa potrebujejo za odločanje v konkretnem postopku. Sodišča, Informacijski pooblaščenec in Banka Slovenije, ki imajo pristojnost vlaganja zahtev v zvezi s postopki, ki jih vodijo (23. člen ter šesta in sedma alineja prvega odstavka 23.a člena ZUstS), vodijo postopke, v katerih oblastno odločajo in izdajajo oblastne akte.[20] Če je njihova odločitev sprejeta na podlagi protiustavnega ali nezakonitega predpisa, je tudi sama odločitev protiustavna. Zato imajo ti predlagatelji možnost, da od Ustavnega sodišča zahtevajo presojo ustavnosti oziroma zakonitosti po njihovem mnenju protiustavnega predpisa, še preden odločijo v postopku. Ravno nasprotno pa lahko Računsko sodišče zaradi posebne pravne narave odločanja sprejme revizijsko poročilo tudi, če v postopku uporablja predpis, za katerega meni, da je protiustaven ali nezakonit, in takšno poročilo ni protiustavno.

15. Iz vsega navedenega izhaja, da zakonodajalec Računskemu sodišču pristojnosti za vlaganje zahtev ni podelil zgolj z namenom, da bi lažje podal mnenje o pravilnosti in smotnosti poslovanja posameznega revidiranca. Pristojnost mu je podelil zato, da lahko kot varuh javnega interesa na področju javnih financ zahteva presojo skladnosti predpisov s tega področja z Ustavo in zakonom (varuje ustavno skladnost pravnega reda na tem področju). Računskemu sodišču je tako treba omogočiti, da lahko čim hitreje zaključi postopke revizije ter z ugotovitvami seznaniti pristojne državne organe in javnost ter hkrati zahteva oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki jih je v postopku revizije obravnavalo in za katere meni, da so protiustavni oziroma nezakoniti. Ker Računsko sodišče nima pristojnosti za presojo takšnih predpisov, lahko zgolj s postopkom pred Ustavnim sodiščem doseže njihovo izločitev iz pravnega reda. Zato ustavni položaj Računskega sodišča od Ustavnega sodišča zahteva širšo razlago postopkovnega pogoja "v zvezi s postopki, ki jih vodi".

16. Pri tem pa je treba upoštevati tudi omejitev zakonodajalca, da lahko Računsko sodišče vloga zgolj zahteve v zvezi s postopki, ki jih vodi. Zakonodajalec Računskemu sodišču ni podelil splošne pristojnosti vlaganja zahtev za predpise, ki urejajo področje javnih financ, ampak je vložitev zahteve vezal na posamezni revizijski postopek. Zato Ustavno sodišče Računskemu sodišču priznava pravovarstveni interes za vložitev zahteve, če Računsko sodišče izkaže, da je moralo sporni predpis uporabiti v okviru postopka revizije, za izvedbo katerega je bilo pristojno, in če je zahtevo vložilo v času, ko revizijski postopek še ni bil zaključen. Poznejši zaključek revizijskega postopka pa ne vpliva več na izpolnjenost navedenega procesnega pogoja.

17. Predlagatelj je v obravnavni zadevi izkazal, da je moral izpodbijane podzakonske predpise uporabiti v okviru revizijskih postopkov, ki jih je pristojen izvajati, ter da je zahtevo vložil v času, ko ti še niso bili zaključeni. Zato je za oceno njihove ustavnosti oziroma zakonitosti izkazal obstoj procesnega pogoja iz sedme alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS.

## **B. – II.**

18. Ustavno sodišče ugotavlja, da so MOL, Občina Pivka in Občina Moravske Toplice po prejetju zahteve v odgovor sprejele nove podzakonske predpise, s katerimi so izpodbijane v celoti razveljavile,[21] ali pa so zgolj spremenile vsebino izpodbijanih določb na način, da političnim strankam več ne omogočajo brezplačnih objav v lokalnih glasilih.[22] [23] Kljub temu da MOM na zahtevo ni odgovorila, je tudi ta občina sprejela predpis, s katerim je v celoti razveljavila izpodbijani odlok.[24] Posledično so med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehale veljati izpodbijane določbe sedme alineje druge točke 28. člena Odloka MOM, tretjega odstavka 11. člena Odredbe MOL, tretjega odstavka 12. člena Odloka Občine Pivka in 18. člena Odloka Občine Moravske Toplice.

19. Ustavno sodišče praviloma presoja veljavne predpise. V skladu z drugim odstavkom 47. člena ZUstS o neveljavnem predpisu odloči zgolj, če predlagatelj izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiustavnosti in nezakonitosti. Predlagatelj je že v odzivu na odgovore občin navedel razloge, zakaj naj ne bi bile odpravljene posledice razveljavljenih predpisov občin, zato ga Ustavno sodišče k temu ni dodatno pozivalo. Ker so občine že same razveljavile predpise, za

katere je predlagatelj menil, da so protiustavni in nezakoniti, je predlagatelj namen, ki ga zasleduje z vložitvijo te zahteve, že dosegel (glej 15. točko obrazložitve te odločbe). Zato predlagatelj ne more izkazati obstoja pravovarstvene potrebe za njihovo presojo ter je Ustavno sodišče zahtevo v tem delu zavrglo (3. točka izreka).

20. Predmet presoje ostajata drugi in tretji odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje, ki se glasita:

"[...] (2) Politične stranke in liste, ki so zastopane v občinskem svetu, imajo možnost brezplačne objave člankov v glasilu, največ do velikosti 1/8 strani oziroma 750 znakov, razen v času volilne kampanje za lokalne volitve in referendum, ko veljajo pravila, določena v 4.a členu tega odloka.

(3) Med volilno kampanjo ob razpisu lokalnih volitev ter volitev v Državni zbor in Državni svet, kolikor je to vsebinsko povezano z lokalnimi razmerami, mora glasilo del prostora brezplačno nameniti predstavitvi kandidatov in kandidatnih list. Proti plačilu se del prostora nameni tudi strankam in skupinam, ki želijo dati podporo posameznim kandidatom."

21. Ustavno sodišče je citirani določbi podzakonskega predpisa presojalo v okviru očitkov predlagatelja. Predlagatelj drugi in tretji odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje izpodbija zgolj z vidika položaja političnih strank. Zato Ustavno sodišče ni presojalo pravnega položaja list, ki so zastopane v občinskem svetu (drugi odstavek), in pravnega položaja drugih organizatorjev volilne kampanje, ki niso politične stranke (tretji odstavek). Ustavno sodišče tudi ni odločalo o ustavnosti in zakonitosti druge povedi tretjega odstavka citirane določbe, ker predlagatelj vanjo ni usmeril nobenega očitka.

### B. – III.

#### **Presoja skladnosti drugega odstavka 3. člena Odloka Občine Trebnje z ZPolS in s tretjim odstavkom 153. člena Ustave**

22. Občina ima v okviru prvega odstavka 140. člena Ustave pravico izdajati predpise, s katerimi normativno ureja pravna razmerja (pravice in obveznosti pravnih subjektov), vendar pri tem ne sme preseči ustavnega okvira in s svojim normativnim urejanjem poseči v državne pristojnosti. Prvi odstavek 140. člena Ustave občini podeljuje pooblastilo, da lokalne javne zadeve normativno ureja neposredno na njegovi podlagi in za to ne potrebuje posebnega zakonskega pooblastila.[25] Ustavno sodišče očitke o neskladnosti občinskih predpisov z zakoni presoja z vidika tretjega odstavka 153. člena Ustave. Načelo zakonitosti delovanja občine na področju normativnega delovanja pomeni, da občinski predpisi, čeprav urejajo zadeve iz izvirne pristojnosti občine, ne smejo biti v neskladju z zakoni. Če zakon ne določa izvirnih pristojnosti občin na določenem področju, je treba ugotoviti, ali je bil namen zakonodajalca izključno (izčrpno) urediti to področje ali pa je dopustil možnost, da občina dopolnilno (*praeter legem*) uredi to področje.[26]

23. ZPolS sistematično ureja delovanje političnih strank, med drugim tudi njihovo financiranje pri rednem poslovanju. [27] Med temeljnimi načeli poudarja pomen javnega finančnega in materialnega poslovanja (prvi in drugi odstavek 2. člena ZPolS). Zakon prepoveduje, da bi državni organi, organi lokalnih skupnosti, pravne osebe javnega in zasebnega prava ter samostojni podjetniki posamezniki in posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost, financirali stranke, razen če zakon določa drugače (prvi odstavek 25. člena ZPolS). Zakon določa vire, iz katerih se politične stranke lahko financirajo; to so: 1) članarine, 2) prispevki fizičnih oseb, 3) prihodki od premoženja in 4) proračun (prvi odstavek 21. člena ZPolS). Ob navedenih sredstvih so parlamentarne stranke upravičene tudi do dela sredstev iz državnega proračuna, ki so v finančnem načrtu Državnega zbora določena za dodatno strokovno pomoč pri delu poslanskih skupin (drugi odstavek 21. člena ZPolS). Mladinske organizacije in ženske organizacije, ki imajo status organizacije v javnem interesu, so upravičene tudi do javnih sredstev za sofinanciranje projektov in programov v mladinskem sektorju oziroma na področju enakosti spolov (peti in šesti odstavek 21. člena ZPolS). Strankam je dovoljen tudi najem kreditov pri bankah, posojilnicah in fizičnih osebah, vendar zakon posojil ne uvršča med sredstva za financiranje političnih strank (peti odstavek 22. člena ZPolS). Pri dovoljenih sredstvih ta zakon zelo podrobno ureja pogoje, omejitve in prepovedi za njihovo pridobivanje.[28] Za nespoštovanje omejitev ZPolS predvideva nakazilo nedovoljenih sredstev humanitarnim organizacijam,[29] in če stranka temu ne sledi, denarne kazni.[30]

24. Pomemben vir financiranja političnih strank so sredstva, ki jih stranke pridobijo neposredno iz državnega oziroma lokalnega proračuna. Financiranje iz prvega je odvisno od volilnega uspeha stranke na državnoborskih volitvah in od števila donacij dela dohodnine davčnih zavezancev. Politične stranke, ki so na zadnjih volitvah v Državni zbor kandidirale svoje kandidatke ali kandidate in so pridobile vsaj 1 odstotek glasov, so upravičene do izplačila dela sredstev, ki so za to namenjena v proračunu Republike Slovenije (23. člen ZPolS). Vse politične stranke pa iz državnega proračuna prejmejo izplačilo donacij dela dohodnine, s katerim lahko razpolagajo davčni zavezanci v korist različnih upravičencev, med njimi tudi strank (142. člen Zakona o dohodnini, Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 24/12, 30/12, 75/12, 94/12, 96/13, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19 in 66/19 – ZDoh-2). Financiranje iz proračuna lokalnih skupnosti pa je odvisno zgolj od volilnega uspeha stranke na lokalnih volitvah. Politična stranka je upravičena do prejema sredstev, če je kandidirala kandidatke oziroma kandidate na zadnjih volitvah v občinski svet ter če je dobila najmanj polovico števila glasov, potrebnih za izvolitev člana občinskega sveta (drugi in tretji odstavek 26. člena ZPolS). Zakon pri tem še določa, da lahko lokalne skupnosti stranke financirajo le v skladu s tem zakonom (prvi odstavek 26. člena ZPolS).

25. Področje financiranja političnih strank je celostno uredil zakonodajalec oziroma država. Občina Trebnje temu ne nasprotuje. Zato se Ustavno sodišče v obravnavni zadevi ni ukvarjalo z vprašanjem, ali je takšna ureditev skladna s funkcionalno avtonomijo lokalne samouprave, varovano v prvem odstavku 140. člena Ustave. Moralo pa je presoditi, ali je bil namen zakonodajalca, da je izključno uredil področje financiranja političnih strank, oziroma ali je imel namen dopustiti možnost dopolnilnega normativnega urejanja s strani občine.

26. Iz vsebine in načina zakonodajnega urejanja izhaja, da je imel zakonodajalec namen to področje urediti celostno in izključno, ne da bi občinam dovolil dopolnilno urejanje (*praeter legem*). ZPolS določa sistem zaprtega kroga sredstev, iz katerih se lahko financirajo politične stranke (t. i. *numerus clausus*). Za financiranje njihovega rednega poslovanja jim je dovoljeno uporabiti zgolj tista sredstva, ki so izrecno dovoljena. To jasno izhaja iz splošne prepovedi financiranja iz virov, ki niso dovoljeni (prvi odstavek 25. člena ZPolS), in taksativnega naštevanja dovoljenih finančnih virov (prvi odstavek 21. člena ZPolS). Namen ustvarjanja zaključne pravne celote, ki ne dopušča dodatnega občinskega normiranja, izhaja tudi iz zelo podrobnega in izčrpnega urejanja področja. Prav tako zakonodajalec lokalnim skupnostim ne podeli zakonskega pooblastila za nadaljnje normativno urejanje področja, ampak ravno nasprotno, izrecno jim zapove, da lahko financirajo politične stranke le v skladu s tem zakonom (prvi odstavek 26. člena ZPolS). Zato občinam ni dovoljeno dopolnilno oziroma drugačno urejanje pravnih razmerij na tem področju.

27. Občina Trebnje z izpodbijanim drugim odstavkom 3. člena Odloka Občine Trebnje političnim strankam in listam, ki so zastopane v občinskem svetu, omogoča brezplačno objavlanje člankov v občinskem glasilu "Glasilo občanov" (v nadaljevanju Glasilo). Občina Glasilo izdaja na podlagi Odloka Občine Trebnje, ki določa programsko vsebino, programsko zasnovo Glasila, izdajatelja in sedež Glasila, sestavo uredniškega sveta, njegovo imenovanje, obveznosti in odgovornosti uredniškega sveta, vire financiranja ter splošne etične norme uredniškega sveta (1. člen Odloka Občine Trebnje). Izdajatelj Glasila je Občina Trebnje (7. člen Odloka Občine Trebnje). Občina s proračunom zagotovi materialne pogoje za redno izdajanje Glasila (prvi odstavek 15. člena Odloka Občine Trebnje). Glasilo se financira iz proračunskih sredstev občine, prihodka od oglasnih in drugih sporočil ter drugih prihodkov (drugi odstavek 15. člena Odloka Občine Trebnje). Temeljni cilj in naloga Glasila je skrb za obveščanje, predvsem občanov o vseh pomembnih procesih in dogodkih v občini. Programska vsebina so informacije vseh vrst (vesti, mnenja, obvestila, sporočila in druge informacije), ki se razširjajo z namenom obveščanja občanov o lokalnih predpisih, sklepih, javnih razpisih, sklepih občinskega sveta, delovanju občinske uprave, delovanju krajevnih skupnosti, obvestilih Upravne enote Trebnje ter kulturnih, izobraževalnih in drugih potrebah društev, institucij in podjetij (2. člen Odloka Občine Trebnje).[31] Glede oglaševanja Odlok Občine Trebnje določa, da se proti plačilu lahko objavijo oglasna sporočila do največ 40 odstotkov obsega Glasila (četrti odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje). Določenim objavam odreka pravno naravo oglaševalskih vsebin. Ob že navedenih objavah političnih strank in list, ki so zastopane v občinskem svetu (izpodbijani drugi odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje), so brezplačne tudi objave obvestil javnih zavodov, katerih ustanovitelj je Občina Trebnje, krajevnih skupnosti Občine Trebnje, društev s sedežem v Občini Trebnje ter organizacij, v katere so vključeni občani Občine Trebnje in ki delujejo v javnem interesu. Brezplačno se objavijo tudi osmrtnice ali zahvale ob smrti pokojnega občana občine (četrti odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje).

28. ZMed določa, da so mediji časopisi in revije, radijski in televizijski programi, elektronske publikacije, teletekst ter druge oblike dnevnega ali periodičnega objavljavanja uredniško oblikovanih programskih vsebin s prenosom zapisa, glasu, zvoka ali slike na način, ki je dostopen javnosti (prvi odstavek 2. člena ZMed). Programske vsebine so informacije vseh vrst (vesti, mnenja, obvestila, sporočila in druge informacije) in avtorska dela, ki se razširjajo prek medijev z namenom obveščanja, zadovoljevanja kulturnih, izobraževalnih in drugih potreb javnosti ter množičnega komuniciranja (drugi odstavek 2. člena ZMed). Mediji niso bilteni, katalogi ali drugi nosilci objavljavanja informacij, ki so namenjeni izključno oglaševanju, poslovnemu komuniciranju, izobraževalnemu procesu ali notranjemu delu gospodarskih družb, zavodov in ustanov, društev, političnih strank, cerkvenih in drugih organizacij, šolska glasila, Uradni list Republike Slovenije, uradna glasila lokalnih skupnosti in druge uradne objave, plakati, letaki, prospekti in transparenti ter video strani brez žive slike (neplačana obvestila), razen če je s tem zakonom določeno drugače (tretji odstavek 2. člena ZMed). Iz navedenega izhaja, da je Glasilo medij, ker periodično objavlja uredniško oblikovane programske vsebine v tiskani obliki, ki je dostopna javnosti, hkrati pa ne spada med druge nosilce informacij, ki jih našteva tretji odstavek 2. člena ZMed. Izdajatelj Glasila je Občina Trebnje, ki je sprejela obveznost zagotavljanja materialnih pogojev za njegovo izdajanje in mu zagotavlja financiranje iz proračuna. Glasilo je zato posebna oblika javnega medija, ki mora izhajati v skladu z določbami ZMed.

29. Ta glede oglaševalskih vsebin določa, da so to oglasi in druge vrste plačanih obvestil, katerih objavo naroči pravna ali fizična oseba z namenom, da bi s tem pospeševala pravni promet proizvodov, storitev, nepremičnin, pravic ali obveznosti, pridobivala poslovne partnerje ali si v javnosti ustvarjala ugled in dobro ime. Oglasi se objavljajo za plačilo ali drugo podobno nadomestilo ali z namenom samooglaševanja (prvi odstavek 46. člena ZMed). Zakon določa, da se za oglase ne štejejo programske vsebine: 1) obveščanje izdajatelja v zvezi s programskimi vsebinami njegovega medija (npr. napovedi lastnih izdaj oziroma oddaj); 2) stranski programski izdelki, ki neposredno izhajajo iz programskih vsebin tega medija; 3) neodplačne objave v zvezi z izvajanjem javnih služb, kulturnih prireditev in dobrodelnih akcij ter akcij, ki so splošnega pomena za varnost prebivalcev Republike Slovenije; 4) neodplačno predstavljanje umetniških del in 5) neodplačno navajanje producentov, organizatorjev ali sponzorjev oziroma donatorjev umetniških del ter kulturno-umetniških prireditev in dobrodelnih akcij v okviru medijske predstavitve teh del, prireditev oziroma akcij (drugi odstavek 46. člena ZMed).[32]

30. Občina Trebnje zagovarja stališče, da objav političnih strank v Glasilu ni mogoče šteti za oglaševalske vsebine, ker naj bi bile po vsebini primerljive z objavami javnih zavodov, krajevnih skupnosti, društev in drugih organizacij, katerih glavni namen ni oglaševanje, ampak obveščanje občanov o družbenem življenju, in so zato z Odlokom Občine Trebnje oproščene plačila.

31. Stališče občine je neutemeljeno. Pravne narave objav v lokalnem glasilu ni mogoče določiti na podlagi opredelitev Odloka Občine Trebnje. Njihovo pravno naravo je mogoče določiti le na podlagi meril ZMed, pri čemer pa je treba izhajati tudi iz temeljne značilnosti političnih strank. Gre za združenja državljanek in državljanov z istim političnim prepričanjem, ki se v demokratičnem procesu borijo za osvojitve in obdržanje oblasti, da bi na ta način uresničila svoje politične cilje.[33] Za uresničitev teh ciljev morajo stranke pridobiti čim večjo podporo volivcev oziroma državljanov, saj lahko zgolj z njihovo pomočjo osvojijo oblast na volitvah.[34] Objave v medijih so eden od pomembnejših načinov delovanja političnih strank, ki služijo pridobivanju te podpore in posledično cilju osvojitve oblasti ter uresničevanju političnega programa stranke. Namen objav v medijih je zato izključno političnopropaganden, saj skuša vplivati na mnenje oziroma podporo volivcev v korist stranke, ki se v mediju oglašuje.[35] Zato te objave sledijo želji po ustvarjanju čim boljšega ugleda in dobrega imena politične stranke v javnosti in imajo pravno naravo oglaševalskih vsebin s politično vsebino (prvi odstavek 46. člena ZMed). Iz navedenih razlogov objav tudi ni mogoče uvrstiti med programske vsebine, ki nimajo pravne narave oglasov (drugi odstavek 46. člena ZMed).

32. Oglaševalske vsebine so plačljive oziroma se storitev, v primeru drugega podobnega nadomestila, odraža v denarni vrednosti (prvi odstavek 46. člena ZMed). Če politična stranka objavi propagandno sporočilo v drugih medijih, mora za to storitev izdajatelju medija plačati. Občina Trebnje pa je s sprejetjem izpodbijane določbe odloka političnim strankam omogočila brezplačno storitev – politično oglaševanje v lokalnem javnem mediju brez plačila. Občina sicer iz svojega proračuna političnim strankam neposredno ne izplačuje denarnih sredstev. Z izdajanjem in financiranjem lokalnega

javnega medija, v katerem se lahko brezplačno oglašujejo, pa jim omogoča, da lahko opravljajo politično oglaševalsko dejavnost, ne da bi zato utrpele zmanjšanje lastnega premoženja. Zato izpodbijana določba omogoča posredno prelivanje premoženja iz občinskega proračuna v premoženje političnih strank in gre za t. i. posredno financiranje političnih strank iz javnih sredstev.[36]

33. Splošno prepoved financiranja političnih strank s strani državnih organov oziroma organov lokalnih skupnosti (prvi odstavek 25. člena ZPolS) je treba razumeti v širšem pomenu besede. Financiranje političnih strank iz javnih sredstev ne zajema zgolj neposrednih izplačil iz državnega in občinskega proračuna na transakcijski račun politične stranke, t. i. neposrednega financiranja političnih strank iz javnih sredstev. Vključuje tudi posredne bremenitve javnih sredstev, ki se odražajo v premoženjski ali drugi koristi politične stranke, t. i. posredno financiranje političnih strank iz javnih sredstev. Zato mora biti tudi takšno finančno sredstvo dovoljeno, v nasprotnem primeru je prepovedano. ZPolS brezplačnega oglaševanja v lokalnih javnih medijih ne predvideva. Na ravni lokalne samouprave dovoljuje le financiranje iz lokalnega proračuna glede na uspeh političnih strank na lokalnih volitvah (26. člen ZPolS).

34. Iz namena zakonodajalca izhaja, da občina pravnih razmerij na področju financiranja političnih strank ne sme niti dopolnilno urejati. Občina Trebnje pa je s sprejetjem drugega odstavka 3. člena Odloka Občine Trebnje področje dodatno uredila na izviren način. V zakonsko oblikovan sistem dovoljenih sredstev je dodala novo sredstvo za financiranje političnih strank. Zato je presegla svojo normativno pristojnost, izpodbijana določba pa je v neskladju s prvim odstavkom 25. člena ZPolS.

35. Ustavno sodišče je zato odločilo, da je drugi odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje, v kolikor se nanaša na politične stranke, v neskladju s prvim odstavkom 25. člena ZPolS in je posledično v neskladju s tretjim odstavkom 153. člena Ustave. Ustavno sodišče lahko takšne podzakonske predpise odpravi ali razveljavi. Ker predlagatelj ni predlagal, naj se izpodbijana določba odpravi, je Ustavno sodišče razveljavilo besede "Politične stranke in" (1. točka izreka).

## **B. – IV.**

### **Presoja skladnosti tretjega odstavka 3. člena Odloka Občine Trebnje z ZVRK in s tretjim odstavkom 153. člena Ustave**

36. ZVRK sistematično ureja vprašanja volilnih kampanj za vse volitve v Republiki Sloveniji[37] in vprašanja, ki se nanašajo na referendumsko kampanjo. Med drugim ureja tudi financiranje političnih strank in drugih organizatorjev volilne ali referendumske kampanje (v nadaljevanju se za obe uporablja izraz volilna kampanja) v času vodenja kampanje. [38] Zakon uvodoma določa prepoved financiranja volilne kampanje s proračunskimi sredstvi, razen s sredstvi, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja politične stranke, iz proračuna dobijo stranke (prvi odstavek 4. člena ZVRK).[39] Prepovedano je tudi financiranje volilne kampanje s strani državnih organov, organov lokalnih skupnosti, pravnih oseb javnega in zasebnega prava ter samostojnih podjetnikov posameznikov in posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost, razen če zakon določa drugače (peti odstavek 14. člena ZVRK). Zakon organizatorjem volilne kampanje dovoljuje financiranje: 1) s pridobivanjem denarnih ali drugih prispevkov s strani fizičnih oseb (prvi in drugi odstavek 14. člena ZVRK), 2) prispevkov pravnih oseb zasebnega prava, katerih namen ustanovitve ni pridobivanje dobička (peti odstavek 14. člena ZVRK), in 3) iz lastnih sredstev, ki jih organizator volilne kampanje nakaže iz svojega transakcijskega računa na poseben transakcijski račun, predviden za kampanjo (sedmi odstavek 14. člena ZVRK). Organizatorjem volilne kampanje je dovoljen najem posojil pri bankah, posojilnicah in fizičnih osebah, vendar ZVRK posojil ne uvršča med sredstva za financiranje kampanj (četrti odstavek 14. člena ZVRK). Pri dovoljenih sredstvih ZVRK zelo podrobno ureja pogoje, omejitve in prepovedi za njihovo pridobivanje.[40] Za nespoštovanje omejitev ZVRK predvideva nakazilo nedovoljenih sredstev humanitarnim organizacijam[41] oziroma denarne kazni za prekrške.[42]

37. ZVRK pa dovoljuje tudi nekatere oblike posrednega financiranja organizatorjev kampanje iz javnih sredstev. Radiotelevizija Slovenija je dolžna organizatorjem v času volilne kampanje brezplačno zagotoviti programski čas za predstavitev kandidat in kandidatov, političnih strank oziroma mnenj o referendumskem vprašanju (drugi odstavek 6.

člena ZVRK v zvezi s prvim odstavkom 12. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija, Uradni list RS, št. 96/05 in 9/14 – v nadaljevanju ZRTVS-1). Lokalna skupnost mora brezplačno, tudi brez plačila komunalne takse, zagotoviti vsem organizatorjem volilne kampanje enakopravnost pri lepljenju in nameščanju plakatov na vnaprej določenih mestih, katerih število in skupna površina morata posameznemu organizatorju omogočati vsaj osnovno informiranje volivcev v lokalni skupnosti o listi kandidatov ali kandidatu oziroma o referendumskem vprašanju (prvi odstavek 8. člena ZVRK).

38. Tudi področje financiranja političnih strank v času volilne kampanje (kot enega od mogočih organizatorjev) je celovito uredil zakonodajalec. Občina Trebnje temu ne nasprotuje. Zato se Ustavno sodišče v obravnavni zadevi ni ukvarjalo z vprašanjem, ali je takšna ureditev skladna s funkcionalno avtonomijo lokalne samouprave, varovano v prvem odstavku 140. člena Ustave. Tudi v tem primeru pa je treba presoditi, kakšen je bil namen zakonodajalca – da uredi področje izključno, ali dopustiti možnost, da občine področje dopolnilno uredijo.

39. Iz vsebine in načina zakonodajnega urejanja izhaja, da je imel zakonodajalec tudi to področje namen urediti celostno in izključno, ne da bi občinam dovolil dopolnilno urejanje (*praeter legem*). ZVRK določa sistem zaprtega kroga finančnih sredstev, iz katerih lahko organizatorji financirajo volilno kampanjo (t. i. *numerus clausus*). Organizatorji lahko za izvedbo kampanje uporabijo zgolj tista sredstva, ki so izrecno dovoljena. To jasno izhaja iz splošne prepovedi financiranja iz sredstev, ki niso izrecno dovoljena (peti odstavek 14. člena ZVRK), ter iz konkretnega in določnega opredeljevanja dovoljenih virov financiranja (prvi, drugi, peti in sedmi odstavek 14. člena ZVRK). Namen ustvarjanja zaključne pravne celote, ki ne dopušča dodatnega občinskega normiranja, izhaja tudi iz zelo podrobnega in izčrpnega urejanja področja. Zakonodajalec tudi v ZVRK ni predvidel zakonskega pooblastila za nadaljnjo normativno urejanje področja s strani lokalnih skupnosti. Iz navedenega izhaja, da občinam tudi na tem področju ni dovoljeno dopolnilno oziroma kakršnokoli drugačno urejanje pravnih razmerij.[43]

40. Prva poved tretjega odstavka 3. člena Odloka Občine Trebnje omogoča organizatorjem volilne kampanje, da ob razpisu lokalnih volitev ter volitev v Državni zbor in Državni svet, kolikor je to vsebinsko povezano z lokalnimi razmerami, na brezplačen način predstavijo svoje kandidate oziroma kandidatke. Pri tem je bistveno, da odlok uporabi pojem "predstaviti", iz katerega izhaja, da se v Glasilu ne objavljajo zgolj goli sezname kandidotov, ampak objave vsebujejo tudi predstavitev političnih ciljev, za katere se zavzemajo. Namen objav tako ni zgolj seznaitve s kandidati, ampak tudi prepričati volivce in volivke, naj na volitvah glasujejo za točno določene kandidate. Zato gre za tipično politično oglaševalsko vsebino, katere namen je vplivati na odločanje volivk in volivcev pri glasovanju na volitvah (primerjaj z 31. točko obrazložitve te odločbe in z drugim odstavkom 1. člena ZVRK). Pri tem že ZVRK kot eno izmed tipičnih sredstev za izvajanje volilne kampanje predvideva propagando v medijih (peti odstavek 1. člena ZVRK). Enako kot pri rednem financiranju političnih strank izpodbijana določba tudi organizatorjem volilne kampanje omogoča, da pridobijo brezplačno storitev političnega oglaševanja s strani javnega medija, ki ga izdaja in financira občina. Zato gre tudi v tem primeru za obliko posrednega financiranja iz javnih sredstev (primerjaj z 32. točko obrazložitve te odločbe).

41. Tudi splošno prepoved financiranja volilne kampanje s strani državnih organov oziroma organov lokalnih skupnosti (peti odstavek 14. člena ZVRK) je treba razumeti v širšem pomenu besede. Tudi ta vsebuje prepoved tako neposrednega kot tudi posrednega financiranja iz javnih sredstev. Če posamezno sredstvo za financiranje volilne kampanje ni izrecno dovoljeno, je prepovedano. ZVRK dovoljuje dve obliki posrednega financiranja iz javnih sredstev: predstavitev kandidatov na Radioteleviziji Slovenije (drugi odstavek 6. člena ZVRK v zvezi s prvim odstavkom 12. člena ZRTVS-1) in izobešanje plakatov v lokalni skupnosti (prvi odstavek 8. člena ZVRK). Brezplačnega oglaševanja političnih strank v času volilne kampanje v lokalnih javnih medijih pa ZVRK ne predvideva.

42. Iz namena zakonodajalca izhaja, da občina pravnih razmerij financiranja volilne kampanje ne sme niti dopolnilno urejati. Občina pa je s sprejetjem tretjega odstavka 3. člena Odloka Občine Trebnje pravna razmerja dodatno uredila na izviren način – v zakonsko oblikovan sistem dovoljenih sredstev je dodala novo sredstvo za financiranje volilne kampanje. Zato je presegla svojo normativno pristojnost, izpodbijana določba pa je v neskladju s petim odstavkom 14. člena ZVRK.

43. Ustavno sodišče je odločilo, da je prva poved tretjega odstavka 3. člena Odloka Občine Trebnje, v kolikor se nanaša na politične stranke, v neskladju s petim odstavkom 14. člena ZVRK in je posledično v neskladju s tretjim odstavkom 153.

člena Ustave. Ustavno sodišče lahko takšne podzakonske predpise odpravi ali razveljavi. Ker predlagatelj ni predlagal, naj se izpodbijana določba odpravi, jo je Ustavno sodišče v delu, ki se nanaša na politične stranke, razveljavilo (2. točka izreka).

### C.

44. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 45. člena in prvega odstavka 25. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez  
Predsednik

---

[1] S prvo vlogo je predlagatelj izpodbijal zgolj drugi in tretji odstavek 3. člena Odloka Občine Trebnje. Z vlogo z dne 1. 2. 2016 pa je svojo zahtevo razširil tudi na izpodbijane določbe Odloka Občine Pivka in Odloka Občine Moravske Toplice.

[2] Glej npr. sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-409/18, U-I-412/18, U-I-413/18, U-I-414/18, U-I-417/18, U-I-419/18 z dne 24. 7. 2018, št. U-I-243/12 z dne 18. 10. 2012, št. U-I-95/01 z dne 21. 6. 2001 (OdlUS X, 127), št. U-I-110/95 z dne 26. 11. 1998 (OdlUS VII, 210) ter odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 108/20, 56. točka obrazložitve), št. U-I-126/05 z dne 19. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 73, 4. točka), št. U-I-87/96 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98, in OdlUS VII, 145, 3. točka obrazložitve) in št. U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997 (Uradni list RS, št. 24/97, in OdlUS VI, 46, 3. točka obrazložitve).

[3] Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-129/19 (56. točka obrazložitve) in sklep št. U-I-243/12 (2. točka obrazložitve).

[4] Glej npr. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-20/17 z dne 9. 3. 2017 (6. točka obrazložitve) in odločbo št. U-I-40/96 (3. točka obrazložitve).

[5] Zlasti določbe, ki urejajo ustanovitev in notranjo organizacijo glasil (glej npr. sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-54/16 z dne 17. 11. 2016, št. U-I-42/11 z dne 17. 3. 2011, št. U-I-237/03 z dne 23. 9. 2004 in št. U-I-125/01 z dne 1. 4. 2004).

[6] Ustavno sodišče bo v nadaljevanju te odločbe za odredbo in odloke uporabljajo splošni pojem podzakonski predpis, ne da bi se pri tem opredelilo do pravne narave vseh njihovih določb.

[7] Državljanska lista, poročilo št. 325-12/2015/32; Slovenska ljudska stranka, poročilo št. 325-11/2015/21; Stranka za ekososializem in trajnostni razvoj Slovenije – TRS, poročilo št. 325-9/2015/30; Slovenska demokratska stranka, poročilo št. 325-7/2015/43; Nova Slovenija – Krščanski demokrati, poročilo št. 325-5/2015/28; in Demokratična stranka dela, poročilo št. 325-13/2015/22.

[8] Socialni demokrati, poročilo št. 325-6/2015/34.

[9] Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20, 21.–24. točka obrazložitve), št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 33/07, in OdlUS XVI, 22, 31. točka obrazložitve) in št. U-I-474/18 z dne 10. 12. 2020 (Uradni list RS, št. 195/20, 22. točka obrazložitve).

[10] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-474/18 (18., 22. in 25. točka obrazložitve).

[11] Prim. prvi odstavek 20. člena ZRacS-1, ki določa: "Računsko sodišče revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev: 1. revidira lahko pravilnost in smotrnost poslovanja; 2. revidira lahko akt o preteklem kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev."



[12] Ob pristojnosti revidiranja pravilnosti in smotrnosti javne porabe, ki je tipična za vrhovne revizijske institucije, pa je zakonodajalec Računskemu sodišču v dveh postopkih podelil tudi pristojnost tipičnega oblastnega odločanja. Prvi je postopek preverjanja ustrezne sestave letnega poročila politične stranke na podlagi 24.a člena ZPolS. Drugi pa je postopek nadzora nad zakonitostjo porabe sredstev organizatorjev volilne ali referendumске kampanje (29.–31. člen ZVRK). V obeh postopkih Računsko sodišče izda oblastne akte – sklepe, s katerimi odloča o pravicah financiranja iz proračuna oziroma o pravici do povračila stroškov za vodenje kampanje iz proračuna. Zoper obe odločitvi je mogoče sprožiti upravni spor. Stališča, sprejeta v nadaljevanju te odločbe glede izpolnjenosti procesne predpostavke na podlagi sedme alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS, se zato nanašajo zgolj na tipične revizijske postopke, ne vključujejo pa obeh predhodno navedenih postopkov.

[13] Peti odstavek 20. člena ZRacS-1 določa: "Uporabnik javnih sredstev po tem zakonu je:

- 1) pravna oseba javnega prava ali njena enota;
- 2) pravna oseba zasebnega prava, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega: da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti; da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije; da je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri imata država in lokalna skupnost večinski delež;
- 3) fizična oseba, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega: da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti; da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije."

[14] Računsko sodišče mora še vsako leto izvesti revizijo pravilnosti poslovanja pri najmanj eni tretjini političnih strank, tako da v obdobju 4 let izvede revizijo vseh političnih strank, ki so v preteklem letu prejele ali so bile upravičene do prejema več kot 10.000 EUR javnih sredstev iz državnega ali lokalnega proračuna (prvi odstavek 24.b člena ZPolS).

[15] Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-158/94 v 24. točki obrazložitve sprejelo stališče, da je: "Računsko sodišče [...] institucija [...], za katero je spričo njene kontrolne funkcije nad javno porabo bistveno prav to, da lahko nadzoruje finančni aspekt vseh treh vej oblasti."

[16] Prim. B. Habjan, Položaj in vloga Računskega sodišča Republike Slovenije, magistrsko delo, Ljubljana 2001, str. 80.

[17] Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-474/18 (18. točka obrazložitve) in št. U-I-57/06 (31. točka obrazložitve).

[18] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-272/97 z dne 23. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 115/2000, in OdlUS IX, 276, 12. točka obrazložitve).

[19] Prim. E. Korpič – Horvat, Pravna sredstva zoper akte, ki jih izda Računsko sodišče, Pravniki, let. 52, št. 4–5 (1997), str. 251.

[20] Banki Slovenije Ustavno sodišče sicer priznava pravovarstveni interes, na podlagi sedme alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS tudi za zahteve, ki niso neposredno vezane na konkretne postopke, ki jih vodi, se pa nanašajo na njen ustavni položaj (npr. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-4/20 z dne 5. 3. 2020, Uradni list RS, št. 19/20, 20.–21. točka obrazložitve).

[21] MOL je s sprejetjem Odredbe o prenehanju veljavnosti Odredbe o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem in določanju najemnini (Uradni list RS, št. 25/16) v celoti razveljavila Odredbo MOL.

[22] Občina Pivka je s sprejetjem Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o ustanovitvi in izdajanju občinskega glasila Občine Pivka (Uradni list RS, št. 30/16) spremenila zadnji stavek tretjega odstavka 12. člena Odloka Občine Pivka na način, da župan s sklepom ne more več določiti, da se lahko del prostora v občinskem glasilu nameni objavam političnih strank brezplačno.

[23] Občina Moravske Toplice je s sprejetjem Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o izdajanju javnega glasila Občine Moravske Toplice (Uradni list RS, 19/16) spremenila izpodbijani 18. člen Odloka Moravske Toplice na način, da morajo stranke v času volilne kampanje za svoje objave v javnem glasilu plačati po veljavnem ceniku.

[24] MOM je s sprejetjem Odloka o prenehanju veljavnosti Odloka o oddajanju poslovnih prostorov, garaž in garažnih boksov (Medobčinski vestnik, št. 20/16) v celoti razveljavila Odlok MOM.

[25] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-348/96 z dne 27. 2. 1997 (Uradni list RS, št. 17/97, in OdlUS VI, 25, 7. in 8. točka obrazložitve).

[26] Prav tam (9. točka obrazložitve).

[27] Zakon ureja še ustanovitev in registracijo stranke, akte in notranjo ureditev stranke, nadzor nad njegovim izvajanjem in kazenske določbe.

[28] Zakon tako med drugimi določa najvišjo dovoljeno višino prispevka v gotovini; najvišjo višino drugih prispevkov in način podelitve prispevka (prvi, drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena ZPolS); prepoveduje pridobivanje sredstev iz prispevkov tujih subjektov, razen članarin in prispevkov, ki jih stranka pridobiva od svojih članov (sedmi in osmi odstavek 21. člena ZPolS), in določa najvišjo dovoljeno višino pridobivanja sredstev iz prihodkov iz lastnega premoženja stranke (tretji odstavek 21. člena ZPolS).

[29] Glej npr. četrti odstavek 21. člena in deveti odstavek 22. člena ZPolS.

[30] Glej 2., 3. in 5. točko tretjega odstavka 28. člena ZPolS.

[31] V skladu s prvim odstavkom 3. člena Odloka Občine Trebnje programska zasnova vsebuje: kotichek župana; prispevke občinske uprave (obvestila, razpisi, pozivi, informacije); prispevke o delu občinskega sveta in delovnih teles občinskega sveta; prispevke političnih strank, neodvisnih svetniških skupin in samostojnih svetnikov; prispevke javnosti (društva, zavodi, občani ...) o življenju in delu v občini; prispevke krajevnih skupnosti; prispevke s področja kmetijstva, gospodarstva, turizma; prispevke s področja sociale, kulture, športa, mladinske dejavnosti; prispevke in obvestila upravne enote in državnih organov; oglasna sporočila; komentarje, reportaže, mnenja, pobude, literarne prispevke; spomine na pokojne (zahvale, osmrtnice) in napovednik pomembnih dogodkov.

[32] Člen 46 ZMed je prenehal veljati za ponudnike oziroma za avdiovizualne medijske storitve v skladu z drugim odstavkom 50. člena Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah (Uradni list RS, št. 87/11 in 84/15 – ZAvMS) z dnem njegove uveljavitve.

[33] Prim. F. Grad in drugi, Ustavno pravo, druga dopolnjena in spremenjena izdaja, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana 2018, str. 455. Prim. še s 1. členom ZPolS: "Politična stranka [...] je združenje državljanov in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanov in državljanov in s predlaganjem kandidatov oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike, v organe samoupravnih lokalnih skupnosti [...] in v Evropski parlament."

[34] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-372/98 z dne 17. 5. 2001 (Uradni list RS, št. 52/01, in OdlUS X, 93, 9. točka obrazložitve).

[35] Prim. še z drugim odstavkom 1. člena ZVRK, ki določa: "Volilna kampanja po tem zakonu so vse politične oglaševalske vsebine in druge oblike politične propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivk in volivcev [...] pri glasovanju na volitvah."

[36] Strokovna literatura med oblike posrednega financiranja iz javnih sredstev med drugimi uvršča tudi možnost brezplačnega dostopa do javnih sredstev obveščanja (zlasti državne televizije med volilnimi kampanjami), možnost brezplačne uporabe javnih prostorov za predvolilne shode, olajšave za poštne storitve v času volilnih kampanj in možnost brezplačnega plakatiranja na javnih površinah (S. Krajnc, Financiranje političnih strank, v: I. Lukšič (ur.), Stranke in strankarstvo, zbornik referatov, Slovensko politološko društvo, Ljubljana 1994, str. 87, ter A. Krašovec, Moč v političnih strankah, odnosi med parlamentarnimi in centralnimi deli političnih strank, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2000, str. 139–140).

[37] Volitve poslancev v Državni zbor, poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament, predsednika republike, članov v predstavniških organih lokalnih skupnosti in članov individualno voljenih organov lokalnih skupnosti (prvi odstavek 1. člena ZVRK).

[38] Pri čemer je mišljeno financiranje v ožjem pomenu besede, kot pridobivanje sredstev za izvedbo kampanje brez naknadnega delnega povračila stroškov.

[39] Pri tem je v sedmem odstavku 4. člena ZVRK določena izjema za primer, ko je organizator volilne kampanje lokalna skupnost: "Kadar je organizator referendumске kampanje lokalna skupnost, lahko nameni sredstva za referendumsko kampanjo največ v višini 25% dopustne višine stroškov iz šestega odstavka 23. člena tega zakona."

[40] Zakon tako med drugim določa najvišjo dovoljeno višino prispevka v gotovini; najvišjo višino drugih prispevkov in način podelitve prispevka (prvi, drugi in tretji odstavek 14. člena ZVRK); prepoveduje pridobivanje sredstev iz prispevkov tujih subjektov, razen pri organiziranju volilne kampanje za volitve v

Evropski parlament, kjer lahko pridobiva sredstva iz prispevkov državljanov držav članic Evropske unije (šesti odstavek 14. člena ZVRK), in določa najvišjo višino sredstev, ki jih organizator volilne kampanje lahko prenese s svojega transakcijskega računa na poseben račun za kampanjo (sedmi odstavek 14. člena ZVRK).

[41] Glej npr. deseti odstavek 14. člena ZVRK.

[42] Točke 1–6 prvega odstavka 38.a člena ZVRK.

[43] Ravno nasprotno pa je zakonodajalec lokalnim skupnostim podelil zakonsko pooblastilo za dodatno normativno urejanje delnega povračila stroškov za organiziranje in financiranje volilne kampanje v okviru zakonsko določenih omejitev (prvi in drugi odstavek 28. člena ZVRK).

⇒

---