



Številka: U-I-12/16-30

Datum: 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 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.

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 ekosocializem 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 najemnin 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 nederavnega 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

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.

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 ZPoIS. Meni, da je predlagatelj pri pravni kvalifikaciji prepovedanih nedenarnih prispevkov iz drugega odstavka 22. člena ZPoIS 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 ZPoIS 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 dobrodelnih 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

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).

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

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.

porezijskega 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

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

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

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).

poda mnenje o pravilni in smotrni 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 protiuustavnega ali nezakonitega predpisa, je tudi sama odločitev protiuustavna. Zato imajo ti predlagatelji možnost, da od Ustavnega sodišča zahtevajo presojo ustavnosti oziroma zakonitosti po njihovem mnenju protiuustavnega 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 protiuustaven ali nezakonit, in takšno poročilo ni protiuustavno.

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 revidiranja. 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 seznanji 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 protiuustavni 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 vlaga 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.

¹⁹ Prim. E. Korpič – Horvat, Pravna sredstva zoper akte, ki jih izda Računsko sodišče, *Pravnik*, 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).

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 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 protiuštavnosti 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 protiuštavni 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).

²¹ MOL je s sprejetjem Odredbe o prenehanju veljavnosti Odredbe o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem in določanju najemnin (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.

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 sodišča 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 ZPoIS 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 izvorne pristojnosti občine, ne smejo biti v neskladju z zakoni. Če zakon ne določa izvernih pristojnosti občin na določenem področju, je treba ugotoviti, ali je bil namen zakonodajalca izključno (izčrpno)

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).

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 državnozborskih 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

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.

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 objavljane 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 objavljanja 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 objavljanja 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

³¹ V skladu s prvim odstavkom 3. člena Odloka Občine Trebnje programska zasnova vsebuje: 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; spomine na pokojne (zahvale, osmrtnice) in napovednik pomembnih dogodkov.

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 predstavljane 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

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 državljanek in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanek in državljanov in s predlaganjem kandidatk oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike, v organe samoupravnih lokalnih skupnosti [...] in v Evropski parlament."

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 ZPoIS) 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

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 poštno 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).

sredstev. Zato mora biti tudi takšno finančno sredstvo dovoljeno, v nasprotnem primeru je prepovedano. ZPoIS 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 ZPoIS).

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 ZPoIS.

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 ZPoIS 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 Sloveniji³⁷ 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

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 referendumske kampanje lokalna skupnost, lahko nameni sredstva za referendumsko kampanjo največ v višini 25% dopustne višine stroškov iz šestega odstavka 23. člena tega zakona."

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 organizacijam⁴¹ 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.

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.

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 kandidatorjev, ampak objave vsebujejo tudi predstavitev političnih ciljev, za katere se zavzemajo. Namen objav tako ni zgolj seznanitev 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

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).

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