

Številka: U-I-441/18-23

Datum: 6. 7. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo društva Eko krog – društvo za naravovarstvo in okoljevarstvo, Zagorje ob Savi, in drugih, ki jih vse zastopa Odvetniška pisarna Stušek, d. o. o., Celje, na seji 6. julija 2022

odločilo:

1. Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Uradni list RS, št. 43/18 in 59/19) je v neskladju z Ustavo.

2. Vlada mora ugotovljeno protiuustavnost odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Pobudniki sami nosijo svoje stroške postopka s pobudo.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki izpodbijajo Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (v nadaljevanju Uredba). Zatrjujejo njeno neskladje oziroma neskladje njenih posameznih določb z 2., 14., 33., 72. in 115. členom Ustave, 21. členom Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14 in 55/17 – v nadaljevanju ZVRS), 42. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 92/13 – v nadaljevanju ZVO-1F) ter Direktivo 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2002 o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa (UL L 189, 18. 7. 2002 – v nadaljevanju Direktiva 2002/49/ES). V postopku njenega sprejemanja naj bi bilo onemogočeno sodelovanje javnosti, ki je potekalo na podlagi 34.a člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16 in 158/20 – v nadaljevanju ZVO-1), s tem pa so bili kršeni 2. in 8. člen Aarhuške konvencije¹ ter zahteve Protokola o strateški presoji vplivov na okolje h Konvenciji o presoji čezmejnih vplivov na okolje (v nadaljevanju Protokol SEA).²

2. Prvi pobudnik, društvo Eko krog – društvo za naravovarstvo in okoljevarstvo, Zagorje ob Savi, svoj pravni interes za pobudo utemeljuje s statusom nevladne organizacije v javnem interesu, ki zastopa interese na področju varstva okolja; ta status mu je bil podeljen z odločbo Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP) št. 215-11/2018 z dne 12. 4. 2018.³ Trdi, da je bil ustanovljen za varovanje javnega interesa in splošnih koristi iz 72. člena Ustave, kamor spada tudi izpodbijanje nezakonitih predpisov. Njegov pravni interes naj bi bil izkazan tudi na podlagi drugega odstavka 9. člena Aarhuške konvencije, ki mu zagotavlja dostop do neodvisnega in nepristranskega (sodnega) organa, da izpodbija stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, tudi Uredbe.

3. Drugi do četrti pobudnik, posamezniki, ki živijo v neposredni bližini posameznih virov hrupa, zatrjujejo, da Uredba neposredno posega v njihove pravice. Drugi in tretji pobudnik, Jožef Potnik, Zreče, in Stanislav Zavodnik, Ravne na Koroškem, navajata, da

Uredba krši njuno pravico do pravne predvidljivosti in enakega varstva pravic, pravico do zdravega življenjskega okolja in pravico do zasebne lastnine, ker je Vlada z Uredbo popolnoma odstopila od zagotovil, da je treba hrup v njuni okolici zmanjšati na mejne vrednosti za 3. stopnjo. Četrti pobudnik, Dušan Salmič, Koper, pa trdi, da Uredba nezakonito posega v njegove pridobljene pravice in neposredno posega v njegovo pravico do življenja v zdravem okolju, saj se varstvo pred hrupom spreminja bistveno na slabše, zlasti z izvzetjem ladij iz opredelitve virov hrupa.

4. Kršitev 115. člena Ustave pobudniki utemeljujejo s tem, da je bila Uredba sprejeta v času po odstopu tedanje Vlade. Menijo, da je treba pojem "tekoči posli" razlagati restriktivno in razumeti tako, da lahko Vlada po odstopu sprejema le nujne odločitve, za kar pa v primeru Uredbe ne gre, saj za sprejetje nove uredbe o hrupu ni bilo nobene nujne, očitne potrebe.

5. Pobudniki trdijo, da je bila javnost iz postopka sprejemanja Uredbe, v katerem je sodelovanje javnosti potekalo na podlagi 34.a člena ZVO-1, *de facto* izključena in da je bilo načelo sodelovanja javnosti v postopku povsem izvozljen. Marca 2017 objavljeni osnutek naj ne bi vseboval razlogov za sprejetje nove Uredbe in vsebinske obrazložitve predlaganih rešitev. Pobudniki trdijo, da mora biti predlog predpisa obrazložen,⁴ in pripravljavcu očitajo, da niti po več pozivih javnosti teh informacij ni želel deliti, temveč so bili tako razlogi za sprejetje predpisa kot njegova obrazložitve javno objavljeni šele junija 2018 kot del gradiva, pripravljenega za Vlado. Pobudniki menijo, da bi bilo glede na kompleksnost problematike in tehnične zahtevnosti področja za zagotovitev učinkovitega sodelovanja javnosti nujno organizirati tudi javne razprave. Nadalje pobudniki trdijo, da osnutek predpisa, ki je bil dan v javno obravnavo, ni vseboval Priloge 4, temveč je bila ta dodana naknadno, po izteku roka za sodelovanje javnosti. Prav tako naj bi bile po zaključku sodelovanja javnosti v medresorskem usklajevanju uveljavljene nekatere za sistem varstva pred hrupom bistvene rešitve, drugačne od tistih, ki so bile predstavljene javnosti in do katerih se javnost zato ni mogla opredeliti. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju MGRT) naj bi tako doseglo, da se za naprave, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega, dopusti preseganje mejnih vrednosti kazalcev hrupa, če so izvedeni ukrepi za zaščito pred hrupom, ti pa so obvezni le, če so ekonomsko upravičeni. Prav tako naj bi MOP sledilo predlogom Ministrstva za infrastrukturo (v nadaljevanju MI) glede mehčanja pravil, po katerih bi ljudje lahko zahtevali odškodnino za pretrpljeno življenje v prekomernem hrupu, in naj bi za linijske vire hrupa način dokazovanja prekomerne obremenitve spremenilo tako, da je nejasno, kako je mogoče prekomerno obremenitev dokazati. Pobudniki menijo, da bi moral pripravljavec Uredbe spremenjen osnutek ponovno predstaviti javnosti in ji dati možnost, da se do teh rešitev opredeli.

6. Vlada naj bi v postopku sprejemanja Uredbe kršila tudi zahtevo 8. člena Aarhuške konvencije, da je treba izid udeležbe javnosti tudi čim bolj upoštevati. Pobudniki trdijo, da je dokazno breme na MOP, ki mora utemeljeno in podrobno razložiti, zakaj posameznih predlogov in pripomb javnosti ni upoštevalo pri pripravi predpisa. Temu v obravnavanem primeru po mnenju pobudnikov ni bilo zadoščeno. Tudi praksa MOP, po kateri se odziv na sodelovanje javnosti objavlja na spletnih straneh MOP najkasneje v 30 dneh po objavi predpisa v Uradnem listu Republike Slovenije, naj ne bi bila v skladu z zahtevami Aarhuške konvencije in po mnenju pobudnikov pomeni dodatno razvodenitev načela sodelovanja javnosti, saj na ta način javnost izve za stališča do pripomb in njihovo neupoštevanje nesprejemljivo pozno, ko ni več nobene možnosti za kakršno koli vplivanje na vsebino predpisa. Nadalje pobudniki navajajo, da so v »Obrazloženem stališču k pripombam in predlogom iz postopka sodelovanja javnosti« (v nadaljevanju Stališče k pripombam) zavzeta stališča lakonična, da je veliko kritičnih pripomb označenih kot »splošen komentar« in nanje ni vsebinskega odgovora ter da so kritične pripombe napačno razumljene in praktično vse zavrnjene. V postopku sprejemanja Uredbe naj bi bil kršen tudi 13. člen

Protokola SEA, saj naj bi bila zahteva po preučitvi možnih posledic za zdravje popolnoma spregledana. Presajo teh posledic po mnenju pobudnikov terja tudi Poslovnik Vlade.

7. Pobudniki izpodbijajo tudi vsebino Uredbe. Trdijo, da njena 2. in 3. člen arbitrarno in v nasprotju z 21. členom ZVRS in Direktivo 2002/49/ES opredeljujeta vire hrupa in jih taksativno naštevata. S tem naj bi Uredba kršila tudi načelo enakosti pred zakonom, pravico do zdravega življenjskega okolja, cilje in namen ZVO-1. člen 5 in Preglednica 6 iz Priloge 1 Uredbe po zatrevanju pobudnikov kršita 42. člen ZVO-1F in 21. člen ZVRS. Poleg tega naj bi Uredba določila, da gradbišča posegov, za katere ni potrebna presoja vplivov na okolje, niso več viri hrupa in tako zanje ne veljajo več nobene omejitve. Pobudniki trdijo, da so mejne vrednosti kazalcev hrupa v okolju, kot jih določata 5. člen in Priloga 1 Uredbe, postavljene previsoko in ne upoštevajo priporočil Svetovne zdravstvene organizacije (*World Health Organisation* – v nadaljevanju WHO). Ob dejstvu, da Vlada pri spreminjanju mejnih vrednosti z Uredbo ni pridobila nobenih strokovnih podlag ali študij, ter upoštevajoč, da priporočila WHO, ki sicer niso zavezujoča, predstavljajo pa edino zanesljivo znanstveno podlago, podpira tudi Evropska unija, neupoštevanje teh priporočil po mnenju pobudnikov pomeni arbitrarno ravnanje in neupoštevanje namena in kriterijev iz 2. in 5. člena ZVO-1 ter s tem tudi kršitev 21. člena ZVRS.

8. Po mnenju pobudnikov Uredba prinaša številne protiustavne neenakosti pred zakonom. Pobudniki primeroma navajajo in utemeljujejo tiste, za katere menijo, da so najočitnejše. Oporekajo tudi temu, da se bodo v bodoče upravljavci linijskih virov hrupa izvedbe protihrupnih zaščit lotevali le, če bo to zanje ekonomsko upravičen ukrep, ter da je v primeru, če se prebivalci in lastniki zemljišč ne strinjajo z ukrepi pasivne zaščite oziroma jih zavrnejo, dovoljevano obremenjevanje s hrupom brez omejitev. Izvedba ukrepov protihrupne zaščite naj bi obenem predstavljala poseg v lastninsko pravico, sankcioniranje njene odklonitve pa protiustaven poseg v to pravico. Več členov Uredbe, ki jih v pobudi opredeljujejo, pa po mnenju pobudnikov krši načelo pravne države.

9. Vlada v odgovoru na pobudo oporeka pravnemu interesu pobudnikov. Prvi pobudnik po mnenju Vlade ni izkazal, kako naj bi Uredba neposredno posegala v javni interes, ki ga je upravičen zastopati, saj se na podlagi izpodbijanih določb Uredbe izdajajo okoljevarstvena soglasja in dovoljenja, zaradi česar te določbe po ustaljeni ustavnosodni presoji ne učinkujejo neposredno. Tretji odstavek 9. člena Aarhuske konvencije, ki pride v obravnavanem primeru v poštev, po mnenju Vlade ne zahteva neposrednega pravnega varstva zoper določbe splošnih pravnih aktov. Vlada utemeljuje, da tudi preostali trije pobudniki ne izkazujejo neposrednega pravnega interesa za oceno ustavnosti in zakonitosti določb Uredbe, ki jih izpodbijajo.

10. Vlada zavrača tudi vsebinske očitke pobudnikov. Glede zatrevane kršitve 115. člena Ustave utemeljuje, da je treba Uredbo kot predpis, katerega izdaja je v ZVO-1 izrecno predvidena in določena, šteti za opravljanje tekočih poslov v smislu navedene ustavne določbe, ter navaja, da je z izdajo Uredbe zaključila dalj časa trajajočo aktivnost spreminjanja nekaterih vsebin prej veljavne ureditve varstva pred hrupom.

11. Glede zatrevane kršitve načela sodelovanja javnosti v postopku Vlada navaja, da Aarhuska konvencija ni neposredno uporabljiva in da je bil njen 8. člen v slovenski pravni red prenesen zlasti s 34.a členom ZVO-1. Sodelovanje javnosti pri pripravi osnutka predpisa je po pojasnilu Vlade urejeno v 9. členu Poslovnika Vlade, osnutek Uredbe, ki je bil dan v javno obravnavo, pa naj bi vseboval vse sestavine, ki jih določa 9.a člen Poslovnika Vlade. Po navedbah Vlade je MOP po tem, ko je v letih od 2014 do 2017 pripravilo tri osnutke sprememb tedaj veljavne uredbe, iz nomotehničnih razlogov leta 2017 pripravilo osnutek nove Uredbe. Ta je bila v javni obravnavi od 31. 3. do 3. 5. 2017. Na podlagi javne obravnave ter obravnave med vladnimi resorji in službami je MOP pripravilo predlog Uredbe, ki ga je Vlada obravnavala in sprejela 14. 6. 2018, Uredba pa je začela veljati 7. 7. 2018.

MOP je po navedbah Vlade vse pripombe k osnutku Uredbe skrbno preučilo in v največji možni meri vključilo v predlog Uredbe. Stališče k pripombam je bilo objavljeno na spletni strani MOP 23. 7. 2018. Z opisanim postopkom so bile po mnenju Vlade spoštovane zahteve Aarhuške konvencije in zakonodaje. Pri tem Vlada pojasnjuje, da vseh predlogov in pobud javnosti, ki si pogosto medsebojno nasprotujejo, v postopku sprejemanja predpisa ni mogoče upoštevati. Vlada trdi, da se predpis v času sprejemanja ves čas oblikuje, zato tudi stališča do pripomb ni mogoče oblikovati še pred njegovo izdajo, oblikovanje stališča pa glede na število pripomb pogosto terjaja tudi svoj čas. Glede Priloge 4 Vlada pojasnjuje, da je bila ta dodana k Uredbi ravno na pobudo oziroma zahtevo javnosti. Vlada navaja še, da pobudniki v postopku sprejemanja Uredbe sploh niso sodelovali, zato z vloženo pobudo niti ne uveljavljajo kršitve lastne pravice do sodelovanja, temveč splošno ugovarjajo teku postopka. Zanika tudi kršitev 13. člena Protokola SEA, saj je Uredba namenjena prav varstvu človeka pred hrupom. V postopku sprejemanja Uredbe po mnenju Vlade tudi ni bil kršen 8.c člen v zvezi z 8.b členom Poslovnika Vlade, saj se zahteva iz slednjega po obrazložitvi predloga akta nanaša na gradivo, ki je predloženo Vladi v obravnavo in sprejetje, in ne na osnutek predpisa.

12. Vlada zavrača očitke o arbitrarni določitvi virov hrupa ter utemeljuje, da je z Uredbo povsem legitimno in v skladu z ZVO-1 in Direktivo 2002/49/ES določila tiste vire hrupa, za katere je mogoče domnevati, da v največji meri prispevajo k obremenjevanju okolja s hrupom. Nasprotuje tudi kršitvi 42. člena ZVO-1F in 21. člena ZVRS, saj pri izpodbijanih 5. členu Uredbe in Preglednici 6 v Prilogi 1 ne gre za določbe, ki bi jih bilo mogoče vsebinsko povezati z 42. členom ZVO-1F, kršitev ZVRS pa pobudniki ne utemeljijo. Vlada obširno utemeljuje, da je določitev drugačnih mejnih vrednosti za gradbišča stvarno utemeljena v predmetu pravnega urejanja. Glede očitka, da so mejne vrednosti kazalcev hrupa v Uredbi postavljene previsoko in v neskladju s priporočili WHO, Vlada pojasnjuje sistem pravne ureditve zaščite pred hrupom, ki ga povzroča človek s svojim delovanjem, v Evropski uniji in na tej podlagi utemeljuje, da je določanje standardov kakovosti okolja prepuščeno državam članicam. Vlada trdi, da ima v 17. in 23. členu ZVO-1 zakonsko pooblastilo za določitev mejnih vrednosti emisij in standardov okolja, upošteva načelo preventive iz 7. člena ZVO-1. Utemeljuje, da pri njihovem določanju upošteva tudi najnovejša znanstvena spoznanja ter smernice in priporočila uveljavljenih mednarodnih organizacij, tudi WHO. Vlada nasprotuje in obrazloženo odgovarja tudi na očitke pobudnikov glede zatrjevanih protiuustavnih neenakosti, ki naj bi jih povzročala izpodbijana Uredba, in obrazloženo nasprotuje očitkom pobudnikov o kršitvi načela pravne države. Zanika tudi navedbe drugega do četrtega pobudnika, da Uredba neposredno posega v njihove pravice in interese. Na podlagi vsega navedenega Vlada meni, da izpodbijana Uredba ni v neskladju z Ustavo.

13. Pobudniki v obširnem odgovoru nasprotujejo navedbam Vlade. Vztrajajo, da v postopku sprejemanja Uredbe ni bilo zagotovljeno učinkovito sodelovanje javnosti, ter pri tem na navedbe Vlade odgovarjajo, da je treba v postopku sprejemanja predpisa medresorsko usklajevanje izvesti pred javno obravnavo oziroma v nasprotnem primeru, če pride do sprememb v postopku medresorskega usklajevanja, predpis še enkrat objaviti in pozvati javnost, naj se o novih rešitvah izreče. Prav tako pobudniki vztrajajo pri zatrjevanih vsebinskih neskladnostih Uredbe z Ustavo in zakoni. Uveljavljajo tudi povračilo stroškov, ki so jim nastali v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem.

B. – I.

14. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

15. Ustavno sodišče je v sklepu št. U-I-25/17 z dne 9. 6. 2022 sprejelo stališče, da nevladne organizacije s področja varstva okolja, ki delujejo v javnem interesu, izpolnjujejo zahtevo po izkazovanju lastnega pravnega interesa, kadar z namenom varovanja okolja izpodbijajo podzakonske predpise, ki urejajo področje varstva okolja (20. točka obrazložitve). V obravnavanem primeru je ta zahteva izpolnjena. Prvi pobudnik je izkazal, da ima status nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu. Izpodbijana Uredba je podzakonski predpis, izdan na podlagi ZVO-1, in z namenom varstva okolja pred hrupom določa stopnje varstva pred hrupom, mejne vrednosti kazalcev hrupa v okolju, ukrepe varstva pred hrupom, ocenjevanje kazalcev hrupa, podrobnejšo vsebino vloge za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja, podrobnejšo vsebino okoljevarstvenega dovoljenja, vsebino strokovne ocene skladnosti obratovanja virov hrupa in vsebino ocene obremenjenosti okolja s hrupom.⁵ Gre torej za podzakonski predpis s področja varstva okolja.

16. Vlada pri tem ugovarja, da prvi pobudnik ni izkazal, kako naj bi določbe Uredbe, katerih protiustavnost oziroma nezakonitost zatrjuje, neposredno posegale v javni interes, ki ga varuje prvi pobudnik, upošteva, da se na podlagi Uredbe izdajajo okoljevarstvena soglasja in dovoljenja. Ustavno sodišče je zato moralo odgovoriti tudi na vprašanje, ali prvi pobudnik izkazuje tudi neposredni pravni interes za izpodbijanje Uredbe.

17. Ustavno sodišče na podlagi tretjega odstavka 21. člena ZUstS pri odločanju o ustavnosti in zakonitosti podzakonskega predpisa odloča tudi o ustavnosti in zakonitosti postopka, po katerem je bil podzakonski predpis sprejet. Po ustaljenem stališču Ustavnega sodišča (neposredni) pravni interes za izpodbijanje podzakonskega predpisa v tem pogledu – ne glede na to, ali izkazuje pravni interes za presojo predpisa po vsebini – pobudnik izkazuje, če zatrjuje, da je bila v postopku njegovega sprejemanja kršena njegova pravica.⁶ Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je zatrjevanje kršitve postopkovnih pravil pri sprejemanju podzakonskih predpisov, ki urejajo področje varstva okolja in ki lahko imajo posledice na okolje, ob upoštevanju vloge nevladnih organizacij na področju varstva okolja, ki delujejo v javnem interesu, in namena njihovega delovanja, da zastopajo interese okolja in narave, ki tega sama ne moreta, treba razumeti kot zatrjevanje kršitve postopkovnih pravic samih takih nevladnih organizacij.⁷

18. Pobudniki zatrjujejo, da je bila v postopku sprejemanja Uredbe izvotljena pravica do sodelovanja javnosti, s čimer naj bi bil kršen 8. člen Aarhuške konvencije.

19. Aarhuška konvencija temelji na izhodišču, da je treba varovati, ohranjati in izboljševati stanje okolja ter zagotoviti trajnostni in okolju primeren razvoj (peta alineja preambule Aarhuške konvencije), ter priznava pravico vsakogar, da živi v okolju, primernem za njegovo zdravje in blaginjo, in hkrati dolžnost, da sam in skupaj z drugimi varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije (sedma alineja preambule Aarhuške konvencije). Ena temeljnih predpostavk konvencije je, da boljši dostop do informacij in udeležba javnosti pri odločanju na področju okolja povečujeta kakovost in izvajanje odločitev, prispevata k ozaveščanju javnosti o okoljskih vprašanjih, dajeta javnosti možnost, da izraža svoje interese, in omogočata organom javne oblasti, da te interese ustrezno upoštevajo (deveta alineja preambule Aarhuške konvencije). Skrb za uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij torej Aarhuška konvencija razširja z oblastnih institucij na civilno družbo in ji v ta namen daje naslednje pravice, ki jih morajo zagotoviti države pogodbenice: (1) pravico do obveščenosti o kakovosti okolja in vplivih na okolje v najširšem smislu, (2) pravico do sodelovanja pri okoljskem odločanju na konkretni in programsko-sistemski ravni ter (3) pravico do pravnih sredstev za zaščito pravic civilne družbe, ki služijo varstvu okolja.⁸ Navedeni trije sklopi pravic tvorijo t. i. tri stebre Aarhuške konvencije.

20. Sodelovanje javnosti pri okoljskem odločanju ima torej v sistemu varstva okolja dvojni pomen. Ne gre le za pravico predstavnikov civilne družbe, da sodelujejo pri okoljskem odločanju. Zahteva po vključitvi javnosti v okoljsko odločanje predstavlja obenem bistveno procesno zahtevo, ki je namenjena varstvu okolja samemu, saj je prav uresničitev te zahteve nujni pogoj, da lahko predstavniki civilne družbe učinkovito udeležijo svojo dolžnost in skrb za varstvo okolja. Zatrjevanje kršitve pravice do sodelovanja javnosti v postopkih sprejemanja podzakonskih predpisov, ki urejajo področje varstva okolja in ki lahko imajo posledice na okolje, zato pomeni tudi zatrjevanje kršitve postopkovnih pravil sprejemanja teh predpisov. Glede na navedeno prvi pobudnik kot nevladna organizacija na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu, pravni interes za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijane Uredbe izkazuje že zato, ker s pobudo uveljavlja, da v postopku ni bilo zagotovljeno sodelovanje javnosti v postopku priprave Uredbe. Zato je tudi ugovor Vlade, da pobudniki ne zatrjujejo kršitve lastne pravice do sodelovanja v postopku, neupoštevni, kolikor se nanaša na prvega pobudnika. Okoliščina, da prvi pobudnik v postopku sprejemanja Uredbe ni sodeloval – in niti ni mogel sodelovati⁹ –, glede na pojasnjeno ne vpliva na njegov pravni interes.

21. Ustavno sodišče je zato prvemu pobudniku priznalo pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe. Pri tem se mu ni bilo treba spuščati v vprašanje, ali posamezne določbe Uredbe po vsebini učinkujejo neposredno in ali bi imel prvi pobudnik možnost, da jih izpodbija v postopkih izdaje okoljevarstvenih soglasij in okoljevarstvenih dovoljenj, v katerih ima sicer glede na svoj status pravico sodelovati.¹⁰

22. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo z odločanjem o stvari sami. Skladnost Uredbe z Ustavo in zakoni je presojalo z vidika postopka, in sicer z vidika zatrjevane kršitve zahteve po zagotovitvi učinkovitega sodelovanja javnosti v postopku sprejemanja Uredbe.

B. – II.

Glede sodelovanja javnosti pri odločanju na področju varstva okolja

23. Sodelovanje javnosti pri okoljskem odločanju javnih oblasti je v Aarhuški konvenciji urejeno na treh ravneh. Konvencija določa sodelovanje javnosti pri odločanju o konkretnih posegih v okolje (6. člen), pri pripravi načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem (7. člen) ter pri pripravi izvršilnih predpisov oziroma splošnoveljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje (8. člen). Najbolj podrobno so v Aarhuški konvenciji urejene obveznosti javnih oblasti in pravice javnosti v okviru sodelovanja pri odločanju o konkretnih posegih v okolje. Določbe o sodelovanju javnosti pri pripravi načrtov in programov v zvezi z okoljem so manj podrobne. Skladno s 7. členom Aarhuške konvencije se glede zagotavljanja udeležbe javnosti pri pripravi načrtov in programov v zvezi z okoljem uporabljajo tretji, četrti in osmi odstavek 6. člena Aarhuške konvencije. Za sodelovanje javnosti pri politikah, ki se nanašajo na okolje, in pri pripravi izvršilnih predpisov oziroma splošnoveljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje, je Aarhuška konvencija najmanj podrobna in določa (le), da si morajo pogodbenice prizadevati zagotoviti ustrezne možnosti za sodelovanje javnosti pri pripravi teh aktov. Vendar pa gre tudi v tem primeru za obveznost držav pogodbenic, da sprejmejo konkretne ukrepe, s katerimi zagotovijo izpolnjevanje konvencijskih ciljev.¹¹

24. Člen 8 Aarhuške konvencije določa minimalne postopkovne standarde, ki jih morajo države pogodbenice zagotoviti z namenom, da omogočijo učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošnoveljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje; ti standardi so: (1) dovolj dolgo časovno obdobje za učinkovito udeležbo; (2) objava osnutka akta oziroma drug način, da je osnutek dan na razpologo javnosti; in (3) možnost dajanja pripomb.

Ureditev po ZVO-1

25. ZVO-1, ki je veljal v času izdaje izpodbijane Uredbe, je temeljil na načelu javnosti (13. člen).¹² Iz navedenega načela izhaja, da so (1) okoljski podatki javni, da (2) ima vsakdo pravico dostopa do okoljskih podatkov skladno z zakonom, da (3) ima javnost pravico sodelovati v postopkih sprejemanja predpisov, politik, strategij, programov, planov in načrtov, ki se nanašajo na varstvo okolja, skladno s tem zakonom, da (4) ima javnost pravico sodelovati v postopkih, ki se nanašajo na plane, programe in posege v okolje v drugih državah, ki bi lahko vplivali na okolje v Republiki Sloveniji, skladno s tem zakonom, in da (5) ima javnost pravico sodelovati v postopkih izdajanja konkretnih pravnih aktov, ki se nanašajo na posege v okolje, skladno s tem zakonom. Navedeno načelo je v posameznih poglavjih ZVO-1 opredeljeno podrobneje glede na vprašanja oziroma področje, ki ga urejajo.¹³

26. Procesna pravila za učinkovito vključitev javnosti v pripravo izvršilnih predpisov organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje, je zakonodajalec uredil v 34.a členu ZVO-1, s katerim je prenesel zahteve 8. člena Aarhuske konvencije.¹⁴ Ustavno sodišče je zato očitke o kršitvi načela sodelovanja javnosti v postopku sprejemanja Uredbe presojalo z vidika skladnosti s 34.a členom ZVO-1.

Presoja zakonitosti postopka sprejemanja Uredbe

27. Člen 34a ZVO-1¹⁵ je ministrstvom in pristojnim organom samoupravne lokalne skupnosti kot pripravljavcem predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje,¹⁶ nalagal obveznost, da v postopku sprejemanja predpisa omogočijo javnosti seznanitev z osnutkom predpisa ter dajanje mnenj in pripomb. V ta namen je določal, da mora biti javnost z javnim naznanilom na svetovnem spletu obveščena o kraju, kjer je osnutek predpisa dostopen, ter načinu in času dajanja mnenj in pripomb (tretji odstavek), ter rok za dajanje pripomb (četrti odstavek). V skladu s petim odstavkom 34.a člena ZVO-1 je pripravljavec predpisa preučil mnenja in pripombe javnosti in jih v primeru sprejemljivosti na primeren način upošteval pri pripravi predpisa, na svetovnem spletu pa objavil obrazloženo stališče, v katerem se je opredelil do mnenja in pripomb javnosti, ter navedel razloge za upoštevanje oziroma njihovo neupoštevanje pri pripravi predpisa.

28. V obravnavanem primeru je bil osnutek Uredbe v javni obravnavi od 31. 3. do 3. 5. 2017. Kot pojasnjuje Vlada v odgovoru na pobudo, je MOP na podlagi te javne obravnave in obravnave med vladnimi resorji in službami pripravilo predlog Uredbe, ki ga je Vlada obravnavala in sprejela 14. 6. 2018. Pobudniki Vladi očitajo, da je po tem, ko je bil postopek sodelovanja javnosti že zaključen, Uredbi dodala Prilogo 4. Vlada naknadne vključitve Priloge 4 ne zanika, navaja pa, da je to storila na podlagi pripomb javnosti med javno obravnavo, ne da bi pri tem pojasnila, kdo je te pripombe dal in zakaj jih je štela kot utemeljene. V Prilogi 4 je določena vsebina ocene obremenjenosti okolja s hrupom, na katero se veljavno besedilo Uredbe na več mestih sklicuje in ki je sestavni del Uredbe.¹⁷ V četrtem odstavku 11. člena¹⁸ Uredbe je tako določeno, da je vsebina ocene obremenjenosti okolja s hrupom podrobneje določena v Prilogi 4 Uredbe. S Prilogo 4 je glede na navedeno Vlada določila vsebino, ki v osnutku Uredbe še ni bila vsebovana.

29. Pobudniki nadalje zatrjujejo, da so bile po zaključku javne obravnave osnutka Uredbe v medresorskem usklajevanju z MGRT in MI v predlog Uredbe vnesene nekatere za sistem varstva pred hrupom bistvene rešitve, drugačne od tistih, ki so bile predmet javne obravnave, zaradi česar bi moral pripravljavec osnutek ponovno predstaviti javnosti. Navedbam o dopolnitvi Uredbe v skladu s predlogi MGRT in MI Vlada ne oporeka. Iz primerjave besedila osnutka Uredbe in končnega besedila Uredbe ter iz dopisa MGRT z dne 5. 1. 2018 je razvidno, da je pripravljavec na predlog MGRT osnutek Uredbe dopolnil tako, da je za obstoječe naprave, ki lahko povzročajo onesnaževanje večjega obsega in za katere je bilo okoljevarstveno dovoljenje izdano na podlagi 68. člena ZVO-1, določil izjemo, da

obremenitev s hrupom zaradi obratovanja teh naprav ob izpolnjevanju predpisanih pogojev ni čezmerna (drugi odstavek 24. člena Uredbe). Iz primerjave besedila osnutka Uredbe in končnega besedila Uredbe ter dopisa MI, Direktorata za kopenski promet, z dne 3. 5. 2017 in dopisov MI z dne 4. 5. 2017 in z dne 7. 12. 2017 nadalje izhaja, da je bila v medresorskem usklajevanju z MI spremenjena vsebina 9. člena Uredbe, ki ureja čezmerno obremenitev. Iz dopisa MI z dne 7. 12. 2017 pri tem jasno izhaja, da so bile na predlog MI v ta člen vnesene rešitve, ki določajo, da se v primeru linijskih virov hrupa in hrupa zaradi obratovanja linijskih virov hrupa šteje, da obremenitev okolja s hrupom ni čezmerna, če so upoštevani tehnično, prostorsko in ekonomsko upravičeni ukrepi za zmanjšanje emisij na viru hrupa in aktivne zaščite vira hrupa ter v vplivnem območju vira hrupa izvedeni z Uredbo določeni ukrepi varstva pred hrupom (zdajšnji osmi in deveti odstavek 9. člena Uredbe). To pomeni, da je Vlada s spremembami predpisala ne le obveznosti za povzročitelje hrupa, ampak tudi za posameznike oziroma njihove objekte v vplivnem območju hrupa. Prav tako je bilo v usklajevanju z MI določeno, kaj se šteje za tehnično, prostorsko in ekonomsko upravičene ukrepe iz osmega odstavka (deseti odstavek 9. člena Uredbe) ter kakšen mora biti način dokazovanja izpolnjevanja teh zahtev iz devetega odstavka (enajsti odstavek 9. člena Uredbe). V obeh primerih gre torej za urejanje področja izjem dopustnega čezmernega obremenjevanja okolja s hrupom prek sicer dopustnih mejnih vrednosti¹⁹ ter s tem za eno bistvenih vprašanj varstva okolja.²⁰

30. Namen postopkovne zahteve po vključitvi javnosti iz 34.a člena ZVO-1 je, da se javnost seznanj s predvideno ureditvijo, da se ima možnost nanjo odzvati in da pripravljavec akta na podlagi prejetih mnenj in pripomb še enkrat pretehta svoj predlog. Navedena določba ZVO-1 o sodelovanju javnosti seveda ne pomeni, da so po javni obravnavi osnutka onemogočene vsakršne spremembe. To bi bilo v nasprotju z namenom sodelovanja javnosti v teh postopkih, saj bi onemogočilo vsak vpliv javnosti na vsebino osnutka, ki je bil dan v javno obravnavo.²¹ Spremembe so seveda mogoče glede predlaganih ureditev določenega vprašanja, ki so bile javno obravnavane, in v tistih smereh, ki so bile predlagane v mnenjih in pripombah, podanih med javno obravnavo. V nasprotju z navedenim členom pa je, če se po opravljeni javni obravnavi osnutek dopolni s povsem novimi bistvenimi rešitvami, s katerimi javnost poprej sploh ni bila seznanjena in zato nanje ni mogla reagirati. V takem primeru gre za kršitev zahtev po učinkoviti vključitvi javnosti v postopek priprave in sprejemanja predpisa, ki lahko pomembneje vpliva na okolje.

31. V obravnavanem primeru je bil osnutek Uredbe po zaključku javne obravnave dan v medresorsko usklajevanje, v Uredbo pa so bile kot rezultat tega medresorskega usklajevanja vnesene vsebinsko pomembne izjeme in rešitve (glej 29. točko obrazložitve), s katerimi javnost ni bila seznanjena. Za javnost so bile te vsebinsko pomembne spremembe glede na izvedeno javno obravnavo presenečenje, zato se nanje ni mogla odzvati ter ni mogla dati mnenj in pripomb, ki bi jih bil pripravljavec dolžan v primeru sprejemljivosti na primeren način upoštevati pri pripravi Uredbe. Izpodbijana Uredba je glede na navedeno v neskladju s 34.a členom ZVO-1, posledično pa tudi z drugim odstavkom 120. člena Ustave, po katerem upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov.

32. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS izdalo ugotovitveno odločbo (1. točka izreka), saj Uredbe ni mogoče razveljaviti ali odpraviti. Odprava ali razveljavitev Uredbe bi namreč pomenila, da do sprejetja nove uredbe mejne vrednosti kazalcev hrupa sploh ne bi bile določene, s čimer bi bil povzročen še bolj protiuustaven položaj od tega, ki je ugotovljen s to odločbo. Ustavno sodišče je skladno z drugim odstavkom 48. člena ZUstS Vladi naložilo, naj ugotovljeno protiuustavnost iz 1. točke izreka odpravi v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka). Vlada bo dolžna ob upoštevanju stališč iz te odločbe zagotoviti ustrezno sodelovanje javnosti v postopku sprejemanja izvršilnega predpisa, s katerim bo ponovno uredila področje mejnih vrednosti kazalcev hrupa, ki ga ureja Uredba.

33. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost Uredbe že zaradi neskladja z drugim odstavkom 120. člena Ustave, drugih očitkov ni presoјalo.

Odločitev o stroških postopka

34. Skladno s prvim odstavkom 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške postopka, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Ker niso podani razlogi za drugačno odločitev, je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz 3. točke izreka.

C.

35. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in prvega odstavka 34. 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. Matej Accetto ter sodniki dr. Rok Čeferin, dr. Rajko Knez, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto
predsednik

-
- ¹ Državni zbor je Aarhuško konvencijo ratificiral s sprejetjem Zakona o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 62/04, MP, št. 17/04 – MKDIOZ), spremembo Aarhuške konvencije pa z Zakonom o ratifikaciji spremembe Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 11/10, MP, št. 1/10 – MSKIVOZ).
- ² Državni zbor je Protokol SEA ratificiral s sprejetjem Zakona o ratifikaciji Protokola o strateški presoji vplivov na okolje h Konvenciji o presoji čezmejnih vplivov na okolje (Uradni list RS, št. 11/10, MP, št. 1/10 – MPSPVO).
- ³ Sklicuje se tudi na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-30/95 z dne 21. 12. 1995 (Uradni list RS, št. 3/96, in OdlUS IV, 126) in na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-79/16 z dne 12. 4. 2018.
- ⁴ Pobudniki se pri tem sklicujejo na Poslovnik Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21 – v nadaljevanju Poslovnik Vlade) in Resolucijo o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09 – ReNDej).
- ⁵ Glej 1. člen Uredbe.
- ⁶ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-25/17, 23. točka obrazložitve.
- ⁷ Glej prav tam, 26. točka obrazložitve.
- ⁸ Primerjaj 1. člen Aarhuške konvencije.
- ⁹ Prvi pobudnik je status nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu, pridobil šele po zaključku javne obravnave, in sicer z odločbo MOP št. 215–11/2018 z dne 12. 4. 2018. Osnutek Uredbe je bil javno razgrnjen od 31. 3. do 3. 5. 2017.
- ¹⁰ Glej drugi odstavek 64. člena in drugi odstavek 73. člena ZVO-1 ter tretji odstavek 102. člena, tretji odstavek 114. člena in tretji odstavek 128. člena zdaj veljavnega Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 44/22 – v nadaljevanju ZVO-2).
- ¹¹ Primerjaj UNECE, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2. izdaja, Ženeva 2014, str. 181.
- ¹² Zdaj veljavni ZVO-2 načelo javnosti izhodiščno ureja v 15. členu.
- ¹³ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-182/16 z dne 23. 9. 2021 (Uradni list RS, št. 163/21), 30. točka obrazložitve.
- ¹⁴ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1B) z dne 17. 4. 2008 (EVA: 2007-2511-0033), točka 1.6. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-386/06 z dne 13. 3. 2008 (Uradni list RS, št. 32/08, in OdlUS XVII, 11), 9. točka obrazložitve.
- ¹⁵ Zdaj veljavni ZVO-2 sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov ureja v 70. členu.
- ¹⁶ V skladu z drugim odstavkom 34.a člena ZVO-1 se je za predpis, ki lahko pomembneje vpliva na okolje, štel predpis, izdan na področju varstva okolja, ohranjanja narave in upravljanja, rabe ali varstva delov okolja, vključno z ravnanjem z gensko spremenjenimi organizmi, pa tudi drug predpis, za katerega je njegov pripravljavec v postopku sprejemanja ugotovil, da vpliva na okolje.
- ¹⁷ Glej 18. točko prvega odstavka 3. člena Uredbe.
- ¹⁸ Člen 11 Uredbe sicer ureja zahteve za gradbišče, ki je vir hrupa.
- ¹⁹ Prvi odstavek 9. člena Uredbe. Glej tudi točko 6.1. 3. člena ZVO-1.
- ²⁰ Načelo dopustnosti posegov v okolje, torej da je poseg v okolje dopusten le, če ne povzroča čezmerne obremenitve, je eno izmed temeljnih načel varstva okolja (15. člen ZVO-1, enako zdaj 16. člen ZVO-2).

²¹ Ustavno sodišče je stališče glede pomena javne obravnave z vidika pravice do sodelovanja javnosti v postopku sprejelo že v odločbi št. U-I-298/95 z dne 27. 2. 1997 (Uradni list RS, št. 15/97, in OdlUS VI, 23), 7. točka obrazložitve.