



Številka: U-I-194/19-24

Datum: 9. 4. 2020

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij, Ljubljana, ki ga zastopa direktorica Katarina Bervar Sternad, in Društva za ohranjanje naravne dediščine Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa predsednik mag. Iztok Rozman, na seji 9. aprila 2020

odločilo:

Zakon o interventnem odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (Uradni list RS, št. 43/19) se razveljavi.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnika izpodbijata Zakon o interventnem odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (v nadaljevanju ZIOMVN), ki mu očitata neskladje z 2. členom, drugim odstavkom 3. člena ter 23. in 25. členom Ustave. Navajata, da odvzem živali zavarovanih vrst iz narave urejata Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 46/14 in 31/18 – v nadaljevanju ZON) in Uredba o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Uradni list RS, št. 46/04, 109/04, 84/05, 115/07, 96/08, 36/09, 102/11, 15/14, 64/16 in 62/19 – v nadaljevanju Uredba), ki naj bi v 7.a členu določala tudi podlago za selektivni in omejeni odvzem osebkov vrst rjavega medveda (v nadaljevanju medved) in volka iz narave. Skladno s to določbo naj bi se odvzem medvedov in volkov iz narave izvajal sprva na podlagi pravilnikov, ki jih je vsako leto izdal minister, pristojen za okolje in prostor, po uveljavitvi sprememb in dopolnitev Uredbe, sprejetih leta 2016, pa na podlagi odlokov Vlade. Skladno s stališčem, da je mogoče pravno varstvo zoper akte, izdane na podlagi 7.a člena Uredbe, uveljavljati le v upravnem sporu, ki ga je Ustavno sodišče sprejelo v sklepih št. U-I-217/14 z dne 17. 12. 2014 in št. U-I-20/17 z dne 9. 3. 2017, sta pobudnika vložila tožbe zoper tri take akte,

ki jim je Upravno sodišče ugodilo, tako da je te akte odpravilo.¹ To sodišče naj bi s sodbo št. I U 2541/2018 z dne 10. 4. 2019, izdano v zvezi s tožbo organizacije Alpe Adria Green, odpravilo tudi Prilogo Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrste rjavega medveda (*Ursus arctos*) iz narave za obdobje do 30. septembra 2019 (Uradni list RS, št. 74/18 – v nadaljevanju Odlok/18) in zadevo v tem delu vrnilo Vladi v nov postopek. Ker naj bi Vlada, namesto da bi sprejela nov odlok, ki bi v odpravljenem delu nadomestil Odlok/18, pripravila predlog izpodbijanega zakona in ga predložila Državnemu zboru v sprejetje po nujnem postopku, naj bi bilo s sprejetjem ZIOMVN kršeno načelo delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Pobudnika navajata, da varstvo zavarovanih živalskih vrst in odvzem živali teh vrst iz narave urejata ZON in Uredba, ob vložitvi pobude pa naj bi to materijo glede odvzema medvedov iz narave urejal tudi neodpravljeni del Odloka/18. Ker naj bi ZIOMVN urejal isto materijo, ne da bi vzpostavil razmerje z že veljavno ureditvijo, pobudnika zatrjujeta, da pomeni tako vzporedno urejanje iste vsebine z različnimi pravnimi akti, sprejetimi na normativno hierarhično različnih ravneh, kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave. Zatrjujeta tudi, da so bile s sprejetjem izpodbijanega zakona z vsebino, o kateri se je že večkrat, tudi na podlagi njunih tožb, izreklo Upravno sodišče, "izničene" njune pravice iz 23. in 25. člena Ustave. Pobudnika navajata, da pri pripravi ZIOMVN niso bile upoštevane ustrezne strokovne podlage, ki jih določa 8. člen Uredbe, prav tako pa za njegovo sprejetje niso bili izpolnjeni vsi pogoji iz 16. člena Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22. 7. 1992 – v nadaljevanju Direktiva o habitatih). Zlasti naj ne bi bil izpolnjen pogoj, da za preprečitev škode, ki jo povzročajo volkovi, ni drugih zadovoljivih možnosti, saj naj bi bilo tako škodo mogoče učinkovito preprečiti že z odstrelom posameznih živali na podlagi dovoljenj iz 7. člena Uredbe. Pobudnika poudarjata nujnost ustavnosodne presoje izpodbijanega zakona, saj menita, da bi se sicer v prihodnosti lahko uveljavila praksa vsakoletne določitve odstrela živali zavarovanih vrst z interventnim zakonom, sprejetim brez ustreznih strokovnih podlag, ter opozarjata na možnost prenosa take prakse na druga družbena področja.

2. Pobudnika delujeta kot zavod oziroma društvo, ki jima je bil z odločbama Ministrstva za okolje in prostor na podlagi 153. 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 in 30/16 –

¹ V zvezi s tem se pobudnika sklicujeta na sodbo Upravnega sodišča št. I U 1522/2015 z dne 7. 7. 2016, s katero je to sodišče odpravilo Prilogo 2 Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (Uradni list RS, št. 28/09, 12/10, 76/10, 76/11, 73/12, 104/13, 71/14 in 78/15), ki je določala kvoto načrtovanega odstrela volkov v času od oktobra 2015 do konca septembra 2016, ter na sodbi istega sodišča št. I U 168/2017 z dne 1. 3. 2018 in št. I U 102/2018 z dne 6. 9. 2018, s katerima je sodišče odpravilo Prilogo 2 Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za leto 2017 (Uradni list RS, št. 3/17 – v nadaljevanju Odlok/17) in Prilogo 2 Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za obdobje do septembra 2018 (Uradni list RS, št. 72/17).

v nadaljevanju ZVO-1) oziroma na podlagi 137. člena ZON priznan status nevladnih organizacij na področju varstva okolja oziroma ohranjanja narave, ki delujeta v javnem interesu. Navajata, da je Upravno sodišče na podlagi njenih tožb odpravilo tri akte s podobno vsebino, kot jo ima izpodbijani zakon, ker je presodilo, da pogoji za odstrel živali zavarovane vrste niso bili izkazani, ter da je prvi pobudnik s pripombami, ki jih je podal v postopku priprave odloka o načrtovanem odvzemu medvedov in volkov iz narave v obdobju od 1. oktobra 2018 do 30. septembra 2019, dosegel, da v sprejetem Odloku/18 odstrel volkov v tem obdobju ni bil več predviden. Ker pa izpodbijani ZIOMVN zaradi sprejetja po nujnem postopku ni bil v javni razpravi, naj pobudnika v postopku njegove priprave ne bi mogla podati pripomb oziroma izraziti stališč glede upoštevanja pravnomočnih sodb Upravnega sodišča. Pobudnika navajata, da je bil s sprejetjem izpodbijanega zakona izničen učinek sodno uveljavljenih pravic varstva in sta bili kršeni njihovi pravici iz 23. in 25. člena Ustave. Zato menita, da za začetek postopka za oceno ustavnosti ZIOMVN izkazujeta pravni interes.

3. Državni zbor v odgovoru na pobudo povzema razloge, ki jih je Vlada navedla v predlogu za sprejetje izpodbijanega zakona po nujnem postopku, in razloge, s katerimi so predstavniki Vlade ob obravnavi Predloga ZIOMVN na sejah matičnega delovnega telesa in Državnega zbora utemeljevali predlagane rešitve ter izpolnjenost pogojev, ki jih za izjemni odvzem živali zavarovanih vrst iz narave določa Direktiva o habitatih. Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (v nadaljevanju Zakonodajno-pravna služba) naj bi v mnenju o Predlogu ZIOMVN opozorila, da je selektiven in omejen obseg odvzema živali zavarovanih vrst iz narave na podlagi veljavne zakonske ureditve že urejen na podzakonski ravni in bi bilo zato sprejetje zakona s predlagano vsebino lahko sporno z vidika skladnosti z 2. členom in drugim odstavkom 3. člena Ustave. Ker je bila ureditev iste materije na podzakonski ravni že predmet presoje Upravnega sodišča, naj bi bilo sprejetje sporno tudi z vidika skladnosti s 23. in 25. členom Ustave. Državni zbor meni, da so bila v postopku obravnave Predloga ZIOMVN pretehtana morebitna neskladja predlagane ureditve z Ustavo, zato na podlagi razlogov, ki jih je Vlada kot predlagateljica zakona podala v zakonodajnem postopku, ocenjuje, da očitki pobudnikov niso utemeljeni.

4. Vlada v mnenju o pobudi navaja, da je predlagala sprejetje izpodbijanega zakona po nujnem postopku skladno s prvim odstavkom 143. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17) z namenom, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, ki bi lahko nastale zaradi sodnega zadržanja izvrševanja že sprejetih odlokov o ukrepu odvzema medvedov in volkov iz narave. Ker naj bi populacija teh živali zaradi neizvajanja odstrela v zadnjih letih zelo narasla, naj bi se povečala verjetnost njihovega pogostejšega pojavljanja v bližini naselij in na krajih, kjer najlažje pridejo do hrane, s tem pa tudi možnost nastanka vse večje škode na premoženju in nevarnost napada medveda na človeka. Po mnenju Vlade nastalega položaja ni bilo mogoče reševati le z odstrelom posameznih živali na podlagi odločb Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju ARSO), izdanih po 7. členu Uredbe, pač pa le na način, da se številčnost populacije obeh živalskih vrst

uravna s takojšnjo določitvijo kvotnega odstrela. Po odpravi Priloge Odloka/18 naj bi pristojno ministrstvo sicer res že pripravljalo osnutek odloka o ukrepu odvzema medvedov in volkov iz narave za obdobje do 30. 9. 2020, vendar naj bi Vlada in Državni zbor ocenila, da je bilo zaradi posebnih okoliščin, ki so nastopile v tem času, nastali položaj treba rešiti takoj, in sicer z zakonom, sprejetim po nujnem postopku.

5. Vlada tudi navaja, da je bila z odpravo Priloge Odloka/18, ki je določala kvoto za odvzem medvedov iz narave, v celoti odpravljena podlaga za odvzem teh živali iz narave. Ker naj bi se veljavnost Odloka/18 iztekla že 30. 9. 2019, ZIOMVN pa naj bi učinkoval do 30. 9. 2020, Vlada zavrača očitke o vzporednem obstoju več pravnih podlag, ki urejajo isto materijo. Sicer pa meni, da vzporedno urejanje odvzemov velikih zveri iz narave omogoča že Uredba z določitvijo možnosti odstrela nevarnih živali na podlagi dovoljenj ARSO in odvzema živali zavarovanih vrst iz narave na podlagi splošnih aktov. Vlada navaja, da so bile pri pripravi izpodbijanega zakona upoštevane vse strokovne podlage iz 8. člena Uredbe, čeprav naj Uredba, kot hierarhično nižji akt, ne bi mogla biti podlaga za izdajo zakona. V zakonodajnem gradivu naj bi bila tudi natančno obrazložena izpolnjenost pogojev po t. i. trojnem testu, ki ga za uveljavljanje izjem pri odvzemu strogo zavarovanih živalskih vrst iz narave zahteva Direktiva o habitatih. Predlog ZIOMVN naj bi bil pripravljen tudi skladno z napotili Upravnega sodišča, saj naj bi obrazložitev predloga vsebovala analizo (preliminarnih) izsledkov ankete, izvedene leta 2019, in oceno trenda družbene sprejemljivosti, v dodatni obrazložitvi predloga pa naj bi bila dokazana tudi vzročna povezava med območji z največ primeri škod in lovsko upravljavskimi območji (v nadaljevanju LUO), v katerih je predviden kvotni odvzem medvedov in volkov iz narave.² Poleg tega naj bi bile v zakonodajnem postopku sprejete tudi pripombe Zakonodajno-pravne službe, ki so se nanašale na predvideni odvzem volkov iz narave.³ Zato se po mnenju Vlade ZIOMVN v bistvenem delu tudi vsebinsko razlikuje od sodno odpravljenih pravnih podlag za odvzem medvedov in volkov iz narave. Vlada tudi meni, da z vidika Ustave ni bistveno, da odvzem velikih zveri iz narave ureja zakon in ne odlok, saj naj bi šlo v obeh primerih po vsebini za splošna pravna akta, ki vsebujeta splošna in abstraktna pravna pravila. Navaja, da je izpodbijani zakon v formalnem in vsebinskem smislu splošni in ne posamični akt, saj naj (v primerjavi z dovoljenji, izdanimi na podlagi 7. člena Uredbe) ne bi konkretno določal živali, ki so predvidene za odvzem iz narave, pač pa naj bi skladno s točko (e) prvega odstavka 16. člena Direktive o habitatih le opredelil merila in pogoje, ki

² V zvezi s tem se Vlada sklicuje na gradivo Ministrstva za okolje in prostor z naslovom Dodatne obrazložitve k Predlogu ZIOMVN z dne 17. 6. 2019, dostopno na spletni strani <<https://www.dz-rs.si/wDs/Dortal/Home/deloDZ/zakonodaia/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C125841C001FCCAD&db=k on zak&mandat=VIII&tip=doc>>.

³ Te pripombe naj bi bile po navedbah Vlade upoštevane v 9. členu ZIOMVN, ki naj bi določal, da se odstrel volka vrši le pri ponavljajoči se škodi prednostno na pašnikih ali v njihovi neposredni bližini, kar morata z mnenjem predhodno potrditi Zavod za gozdove Slovenije in Zavod Republike Slovenije za varstvo narave, taksativno pa naj bi določal tudi primere, kdaj se škoda šteje za ponavljajočo.

zagotavljajo selektiven in omejen odvzem živali strogo zaščitenih vrst v omejenem številu (t. i. kvotni odvzem). Zato Vlada meni, da s sprejetjem ZIOMVN pobudnikoma ni bila kršena pravica iz 25. člena Ustave. Ker naj bi Ustavno sodišče pobudo sprejelo v obravnavo, pa naj bi bil neutemeljen tudi očitek pobudnikov o kršitvi pravice iz 23. člena Ustave.

6. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade vročilo pobudnikoma, ki sta nanju odgovorila. Navajata, da se Državni zbor zgolj sklicuje na razloge, ki naj bi utemeljevali sprejetje ukrepa z močjo zakona, ne opredeli pa se do zatrjevanih kršitev Ustave, na katere je v mnenju o Predlogu ZIOMVN opozorila že Zakonodajno-pravna služba. Menita, da je bilo sprejetje ukrepa o odvzemu medvedov in volkov iz narave v obliki interventnega zakona nepotrebno in neprimerno, saj naj bi bile v času priprave in sprejemanja ZIOMVN pripravljene že vse strokovne podlage za sprejetje ukrepa selektivnega in omejenega odvzema medvedov in volkov iz narave na podlagi 7.a člena Uredbe. Če naj bi razmere res zahtevale nujno in hitro ukrepanje, bi bilo po mnenju pobudnikov primernejše pospešiti postopek priprave in sprejemanja odloka, katerega osnutek je bil že dan v javno razpravo, ne pa začeti postopka priprave in sprejemanja zakona po nujnem postopku. Pobudnika navajata, da Vlada niti v zakonodajnem postopku niti v mnenju o pobudi ni navedla strokovnih in nepristranskih podatkov oziroma raziskav, ki bi utemeljevali nujnost sprejetja ukrepa odvzema medvedov in volkov iz narave v obliki zakona, za sprejetje takega ukrepa pa naj tudi ne bi izkazala izpolnjenosti vseh pogojev iz 16. člena Direktive o habitatih. Ker naj bi slovenski pravni red skladno z ZON in Direktivo o habitatih že omogočal sprejetje ukrepov za odvzem živali iz narave v obliki posamičnih in podzakonskih aktov, pobudnika menita, da pomeni sprejetje takega ukrepa v obliki zakona ne le obid ZON in omenjene direktive, pač pa tudi obid odločb Upravnega sodišča. Menita tudi, da bi argumentacija, s katero Vlada zavrača očitek o vzporednem urejanju iste materije s podzakonskimi akti in z izpodbijanim zakonom, lahko vodila do absurdnih, zaradi odsotnosti nadzora sodne veje oblasti nad zakonodajalcem nevarnih in z vidika načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave protiustavnih položajev, v katerih bi bilo mogoče s pravnomočno sodno odločbo odpravljen nezakonit izvedbeni pravni akt v nasprotju z odločitvijo sodišča nadomestiti s sprejetjem drugega, hierarhično višjega (prav tako nezakonitega) pravnega akta (zakona) in na ta način obiti pravna varovala, ki obstajajo v pravnem redu. Ker naj bi bila vsebina prilog ZIOMVN povsem primerljiva z vsebino prilog predhodno sprejetih pravilnikov oziroma odlokov o odvzemu medvedov in volkov iz narave, glede katerih je Ustavno sodišče v sklepih št. U-I-217/14 in št. U-I-20/17 že odločilo, da imajo naravo posamičnih pravnih aktov, temu pa je pri presoji zakonitosti teh aktov sledilo tudi Upravno sodišče, naj bi stališče Vlade, da je ZIOMVN po vsebini splošni in ne posamični akt, pomenilo nespoštovanje odločitev obeh sodišč glede pravne narave izpodbijanega zakona.

B. – I.

Glede procesne predpostavke pravnega interesa pobudnikov

7. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 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 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena ZUstS 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.

8. Ustavno sodišče je sprva v zadevah, v katerih so pobudniki izpodbijali pravilnik, ki je urejal odvzem medvedov in volkov iz narave oziroma posamezne njegove določbe, izhajalo s stališča, da gre v celoti za splošni pravni akt, ki ureja varstvo na področju ohranjanja narave. Stališče, da je bil pravilnik tudi v delu, ki je opredeljeval obseg in pogoje za odvzem osebkov velikih zveri iz narave ter prostorsko razporeditev odvzema, splošni pravni akt, je Ustavno sodišče spremenilo v sklepu št. U-I-217/14, s katerim je zavrglo pobudo društva (sicer drugega pobudnika v tej zadevi) za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Priloge 2 Pravilnika o spremembah Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (Uradni list RS, št. 71/14 – v nadaljevanju Pravilnik/14).⁴ Ocenilo je, da je bil Pravilnik/14, ki je določal pogoje odvzema medvedov in volkov iz narave, obseg njihovega selektivnega in omejenega odvzema iz narave zaradi uravnavanja velikosti populacije z okoljem ter nekatere pogoje odvzema živali teh zavarovanih prosto živečih vrst iz narave, v pretežnem delu sicer res splošni pravni akt (predpis), ki ga je mogoče izpodbijati pred Ustavnim sodiščem. Vendar je hkrati poudarilo, da je imel Pravilnik/14, ki je v Prilogi 2 konkretno določal načrtovani obseg in prostorsko razporeditev odstrela točno določenega števila volkov v poimensko posebej določenih loviščih posameznih LUO in v časovno natančno opredeljenem načrtovalskem obdobju ter opredeljeval tudi posebne pogoje in omejitve tega odstrela, (ne glede na svoje poimenovanje) vse značilnosti posamičnega akta. Takega akta, tj. akta, izdanega v obliki podzakonskega predpisa, ki ureja posamična razmerja, pa pred Ustavnim sodiščem s pobudo ni mogoče izpodbijati, temveč je za presojo njegove zakonitosti skladno s četrtem odstavkom 5. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1) pristojno Upravno sodišče.⁵

9. Vendar pa je za oceno ustavnosti akta, ki je bil sprejet po zakonodajnem postopku in nosi naziv zakon, skladno s prvo alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave (in prvo alinejo prvega odstavka 21. člena ZUstS) vselej pristojno Ustavno sodišče, ne glede na to,

⁴ Pravilnik/14 je na podlagi tedaj veljavnega prvega odstavka 7.a člena Uredbe izdala ministrica za okolje in prostor.

⁵ Primerjaj tudi sklep št. U-I-20/17, s katerim je Ustavno sodišče vsebinsko enako utemeljilo odločitev o zavrženju pobude (istih pobudnikov kot v obravnavani zadevi) za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka/17.

ali zakon vsebuje tudi določbe, ki imajo naravo posamičnega pravnega akta.⁶ Pri presoji pristojnosti za oceno ustavnosti zakona vselej prevlada formalni kriterij – torej, da je akt izdan v obliki zakona. Zato je Ustavno sodišče pristojno ocenjevati ustavnost vseh zakonskih določb, četudi so nekatere od njih po vsebini posamični pravni akti.⁷ Ker se odstrel s prilogama ZIOMVN predvidenega števila medvedov in volkov izvede že na podlagi določb ZIOMVN, izpodbijane zakonske določbe učinkujejo neposredno.

10. Izpodbijani zakon z določitvijo obsega in pogojev za odvzem medvedov in volkov iz narave ureja materijo s področja varstva živalskih vrst, na katerem pobudnika delujeta v javnem interesu. Do uveljavitve ZIOMVN sta imela pobudnika tako na podlagi veljavne zakonske ureditve kot na podlagi Aarhuške konvencije⁸ priznan pravno varovani položaj, ki jima je omogočal ne le sodelovanje že v samem postopku priprave ustreznih podzakonskih predpisov s področja varstva živalskih vrst, temveč, kolikor so imele posamezne določbe teh predpisov naravo posamičnih aktov, tudi uveljavljanje sodnega varstva pred Upravnim sodiščem skladno s četrtem odstavkom 5. člena ZUS-1. V navedene pravice pobudnikov je bilo poseženo z uveljavitvijo izpodbijanega zakona. Ker gre za zakonske določbe, pobudnika za varstvo teh pravic nimata na razpolago drugih oblik sodnega varstva kot le ustavnosodno varstvo. Zato jima je Ustavno sodišče priznalo pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti ZIOMVN. Živalski vrsti rjavi medved in volk sta zavarovani z Direktivo o habitatih,⁹ ki od držav članic Evropske unije (v nadaljevanju EU) zahteva vzpostavitev strogega varstva ogroženih živalskih in rastlinskih vrst in njihovih habitatov ter sprejetje ukrepov njihovega zavarovanja. Zato ni dopustna odsotnost vsakega pravnega varstva, tudi ustavnosodnega pred Upravnim sodiščem, ki ga v (javnem) interesu varstva okolja oziroma ohranjanja narave izvajajo nevladne organizacije (s statusom delovanja v javnem interesu). Pravno varstvo prav v tem pogledu

⁶ Primerjaj S. Nerad v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1419.

⁷ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-197/97 z dne 21. 5. 1998 (OdiUS VII, 93), 7. točka obrazložitve.

⁸ 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).

⁹ Glej Prilogo IV(a) Direktive o habitatih.

izrecno zahteva tretji odstavek 9. člena Aarhuške konvencije, ki je tako del prava EU¹⁰ kot del nacionalnega prava, saj je bila Konvencija na podlagi 8. člena Ustave z ratifikacijo inkorporirana v slovenski pravni red.¹¹

11. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami.

B. – II.

Presoja ustavnosti ZIOMVN

12. Varstvo zavarovanih prosto živečih živalskih vrst ureja ZON. Ta zakon, s katerim je bila v pravni red Republike Slovenije med drugim prenesena tudi Direktiva o habitatih (2. točka četrtega odstavka 1. člena ZON), v prvem odstavku 26. člena določa, da se ugodno stanje rastlinskih ali živalskih vrst, ki so varovane na podlagi ratificiranih mednarodnih pogodb, zagotavlja z varstvom njihovih habitatov in z varstvenim režimom, ki ga določi Vlada s predpisom iz 81. člena ZON. Prvi odstavek 81. člena ZON Vladi nalaga, naj zaradi dejanske ali možne ogroženosti, ki je ugotovljena na podlagi predpisa iz 80. člena ZON,¹² sprejme akt o zavarovanju rastlinskih ali živalskih vrst, določi ukrepe varstva njihovih habitatov, predpiše pravila ravnanja in poseben varstveni režim. Skladno s tem pooblastilom je Vlada izdala Uredbo, s katero je uredila varstvo ogroženih

¹⁰ Iz prakse Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) izhaja, da tretji odstavek 9. člena Aarhuške konvencije v zvezi s 47. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016) državam članicam EU nalaga obveznost zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih podeljuje pravo EU, zlasti pravila okoljskega prava. Po stališču SEU bi bil pravici do pravnega sredstva, določeni v tretjem odstavku 9. člena Aarhuške konvencije, odvzet vsakršen polni učinek in celo sama vsebina, če bi veljalo, da se posameznim kategorijam "članom javnosti", *a fortiori* "članom vključene javnosti", kot so organizacije za varstvo okolja, ki izpolnjujejo zahteve iz petega odstavka 2. člena Aarhuške konvencije, povsem odvzame pravica do pravnega sredstva (glej sodbo SEU v zadevi *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation proti Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, C-664/15, z dne 20. 12. 2017, 45. in 46. točka obrazložitve). Po ustaljeni sodni praksi SEU morajo države članice za varstvo pravic, ki izhajajo iz prava EU, zagotavljati enako učinkovita pravna sredstva, kot jih zagotavljajo za varstvo pravic, ki jih daje nacionalno pravo; glej že sodbo velikega senata SEU v zadevi *Impact proti Minister for Agriculture and Food in drugi*, C-268/06, z dne 15. 4. 2008 (44. in 45. točka obrazložitve).

¹¹ Glej opombo 8.

¹² Člen 80 ZON določa, da je ogrožena rastlinska ali živalska vrsta tista vrsta, katere obstoj je v nevarnosti in ki je kot taka opredeljena v rdečem seznamu ogroženih živalskih vrst (prvi odstavek), ter da minister določi ogrožene rastlinske ali živalske vrste in jih uvrsti v rdeče sezname s predpisom (tretji odstavek), pri čemer se določi tudi stanju ogroženosti vrste ustrezen ukrep za izboljšanje stanja vrste (četrti odstavek).

prostoživečih živalskih vrst, predpisala pravila ravnanja, poseben varstveni režim ter ukrepe varstva in smernice za ohranitev habitatov živalskih vrst, z namenom ohranitve njihovega ugodnega stanja (prvi odstavek 1. člena Uredbe). V skladu z Direktivo o habitatih pa je uredila tudi ukrepe za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja tistih živalskih vrst, ki so v interesu EU (tretji odstavek 1. člena Uredbe). Ogrožene in mednarodno varovane živalske vrste, ki so zavarovane z Uredbo, je Vlada določila v Prilogi 1 in Prilogi 2, ki sta skladno s prvim odstavkom 2. člena Uredbe njen sestavni del.

13. Namen Direktive o habitatih, na katero se v uvodnih določbah sklicujeta tako ZON kot Uredba, je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti v EU z ohranjanjem naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst. Skladno s to direktivo so države članice EU dolžne vzpostaviti sistem strogega varstva posebno ogroženih živalskih vrst (ki so navedene v Prilogi IV(a) Direktive o habitatih) na njihovem naravnem območju razširjenosti in prepovedati vse oblike namernega ujetja ali ubitja osebkov teh vrst v naravi (točka (a) prvega odstavka 12. člena Direktive o habitatih), od te prepovedi pa lahko izjemoma odstopijo le pod pogoji, določenimi v prvem odstavku 16. člena te direktive.¹³ Tem zahtevam sledi tudi Uredba, ki v prvem odstavku 5. člena prepoveduje zavestno poškodovanje, zastrupitev, usmrtitev, odvzem iz narave, lov, ujetje ali vznemirjanje živali zavarovanih živalskih vrst iz poglavja A Priloge 1 Uredbe,¹⁴ možnost izjemnega posega v populacijo teh živalskih vrst pa omogoča le v primerih, določenih v 7. in 7.a členu Uredbe. Po prvem odstavku 7. člena Uredbe¹⁵ lahko ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave, dovoli usmrtitev, odvzem iz narave, ujetje, vznemirjanje, zastrupitev ali poškodovanje

¹³ Prvi odstavek 16. člena Direktive o habitatih določa:

"Če ni druge zadovoljive možnosti in če odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti, države članice lahko odstopijo od določb členov 12, 13, 14 ter 15 (a) in (b):

- (a) zaradi varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov;
- (b) da preprečijo resno škodo, zlasti na posevkih, živini, gozdovih, ribištvu in vodi ter drugih vrstah premoženja;
- (c) zaradi interesov zdravja ljudi in javne varnosti ali zaradi drugih razlogov prevladujočega javnega interesa, ki je lahko tudi socialne ali gospodarske narave, in zaradi koristnih posledic bistvenega pomena za okolje;
- (d) zaradi raziskovanja in izobraževanj, zaradi doseljevanja in ponovnega naseljevanja teh vrst ter za to potrebne vzreje, vključno z umetnim razmnoževanjem rastlin;
- (e) da pod strogo nadzorovanimi pogoji dovolijo selektiven in omejen odvzem ali zadrževanje nekaterih osebkov vrst, navedenih v Prilogi IV, v omejenem številu, ki ga določijo pristojni nacionalni organi."

¹⁴ V poglavju A Priloge 1 Uredbe so določene in označene tiste živalske vrste, ki so domorodne na območju Republike Slovenije (tretji odstavek 2. člena Uredbe). V tem poglavju Priloge 1 Uredbe sta navedeni tudi živalski vrsti rjavi medved in volk.

¹⁵ V prvem odstavku 7.a člena Uredbe sta smiselno povzeti vsebini napovednega stavka in točke (e) prvega odstavka 16. člena Direktive o habitatih.

živali živalskih vrst iz 5. člena Uredbe, če ni druge zadovoljive možnosti in ta ravnanja ne škodujejo ohranitvi ugodnega stanja populacije, vendar le, če je za tak ukrep podan vsaj eden od razlogov, ki so (taksativno) navedeni v prvi do sedmi alineji te določbe. Po 7.a členu Uredbe lahko ukrep odvzema živali (razen ptic) iz narave v primeru iz sedme alineje prvega odstavka 7. člena Uredbe¹⁶ sprejme tudi Vlada z odlokom, če se ta ukrep izvede na podlagi strokovnega mnenja iz 8. člena Uredbe¹⁷ in ob upoštevanju usmeritev, določenih v strategiji, akcijskem načrtu ali drugem programskem dokumentu, če so taki dokumenti sprejeti za zagotavljanje ugodnega stanja živalskih vrst.

14. Doslej je Vlada na podlagi 7.a člena Uredbe izdala tri odloke o ukrepih selektivnega in omejenega odvzema živali (medvedov in volkov) iz narave, ki so bili vsi tudi predmet presoje Upravnega sodišča.¹⁸ Nazadnje je to sodišče (v zvezi s tožbo organizacije Alpe Adria Green) presojalo zakonitost Odloka/18 o ukrepu selektivnega in omejenega odvzema medvedov iz narave v obdobju od njegove uveljavitve (24. 11. 2018) do 30. 9. 2019 s Prilogo, v kateri je Vlada predvidela odvzem 200 medvedov iz narave (od tega 175 z odstrelom in 25 zaradi izgub) ter določila obseg, prostorsko razporeditev in težnostne kategorije odstrela. S sodbo št. I U 2541/2018, na katero se sklicujeta pobudnika, je zaradi kršitve 7.a člena v zvezi s sedmo alinejo 7. člena Uredbe, točke (e) prvega odstavka 16. člena Direktive o habitatih in previdnostnega načela ter tretjega odstavka 14. člena v zvezi z 92. členom ZON in pete alineje prvega odstavka 26. člena Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 38/13 – uradno prečiščeno besedilo – ZZZiv)¹⁹ odpravilo Prilogo Odloka/18 in zadevo v tem delu vrnilo Vladi v nov postopek z napotilom, naj v morebitnem novem postopku sprejemanja potrebnih aktov za selektivni in omejeni odvzem medvedov iz narave upošteva nujne in potrebne dopolnitve postopka, na katere je v sodbi opozorilo sodišče.²⁰

15. Pobudnika uveljavljata, da Vlada ni ravnala skladno z izrekom navedene sodbe in da pomeni zakonodajalčevo sprejetje ukrepa odvzema medvedov in volkov iz narave v obliki zakona in z vsebino, ki je bila predmet presoje Upravnega sodišča, nespoštovanje (obid) pravnomočne sodne odločbe in zato kršitev načela delitve oblasti iz 3. člena Ustave. Z zakonodajalčevo določitvijo kvotnega odstrela medvedov in volkov v obliki zakona naj bi jima bila odvzeta možnost uveljavljanja pravnih sredstev, s katerimi bi lahko dosegla

¹⁶ Tj. zaradi selektivnega in omejenega odvzema nekaterih živali iz narave pod strogo nadzorovanimi pogoji in v omejenem številu.

¹⁷ Strokovno mnenje, ki ga ureja 8. člen Uredbe, je skladno s prvim odstavkom istega člena podlaga tudi za izdajo dovoljenja iz 7. člena Uredbe.

¹⁸ Glej sodbe, navedene v opombi 1.

¹⁹ Glej 222. točko obrazložitve navedene sodbe. Upravno sodišče je v navedeni sodbi med drugim tudi opozorilo, da Vlada pri pripravi Odloka/18 ni upoštevala stališč, ki jih je to sodišče glede razlage pogojev za sprejetje ukrepa odvzema živali iz narave na podlagi 7.a člena Uredbe sprejelo že v sodbi št. I U 102/2018, kar je ocenilo kot nesprejemljivo z vidika načel vladavine prava, delitve oblasti in neodvisnosti sodstva (glej 175. in 176. točko obrazložitve navedene sodbe).

²⁰ Glej 221. točko obrazložitve navedene sodbe.

izpolnitev zahtev, ki izhajajo iz pravnomočnih sodb Upravnega sodišča. Hkrati uveljavljata tudi, da stališč glede upoštevanja teh zahtev nista mogla izraziti niti v postopku priprave izpodbijanega zakona, saj ta, zaradi sprejetja po nujnem zakonodajnem postopku, ni bil v javni obravnavi. Glede na to je Ustavno sodišče izpodbijani zakon najprej preizkusilo z vidika skladnosti z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave.

16. Načelo delitve oblasti ima dve pomembni prvini – ločitev posameznih funkcij oblasti ter obstoj zavor in ravnovesij med njimi. S tem, ko Upravno sodišče odloča o zakonitosti posamičnih aktov, s katerimi (med drugim) organi izvršilne oblasti odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih, nadzoruje skladnost razlag zakonov in drugih predpisov, ki jih ti organi sprejmejo pri odločanju o vsakem posamičnem primeru – nadzoruje torej zakonitost delovanja izvršilne oblasti. Po prvem odstavku 157. člena Ustave se to sodno varstvo praviloma izvaja v upravnem sporu, zakoni pa lahko za posamezne vrste zadev predvidijo sodno varstvo v drugačnih sodnih postopkih, ki morajo biti po svojih značilnostih enako učinkoviti kot upravni spor. Sodbe sodišča, izdane v upravnem sporu, so za organe izvršilne oblasti pravno obvezujoče. V primeru, ko sodišče odpravi prvotno odločitev (akt) pristojnega organa izvršilne oblasti, je ta pri izdaji morebitnega novega akta vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se nanašajo na postopek (četrti odstavek 64. člena ZUS-1).²¹ Ni pa na njih vezan zakonodajalec, ki lahko zakonsko ureditev, na kateri temeljijo, spremeni.²² Zakonsko urejanje samo po sebi ne more biti v neskladju z nobenim ustavnim načelom ali s človekovo pravico in pomeni uresničevanje zakonodajne funkcije v sistemu delitve oblasti, kot je določen v drugem stavku drugega odstavka 3. člena Ustave.²³

17. Vendar pa načelo delitve oblasti zahteva tudi, da posamezna veja oblasti ne sme prevzemati pristojnosti drugih vej oblasti,²⁴ niti ne sme nedopustno posegati v izvrševanje njenih tipičnih funkcij. Temeljna razmerja med posameznimi vejami oblasti so namreč že ustavno določena. Zato zakonodajna oblast ne sme prevzemati funkcij, ki so tipično izvršilne narave, prav tako pa ne sme preprečevati sodni veji oblasti izvrševanja pristojnosti, ki so ji lastne oziroma so ji zaupane z Ustavo. Tipična funkcija zakonodajalca je, da pri urejanju pravic in obveznosti oziroma pravnih položajev subjektov pod jurisdikcijo države zajema večplastna dejanska življenjska razmerja z enotnimi in splošnimi pravili

²¹ Glej tudi E. Kerševan, V. Androjna, *Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor*, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2017, str. 592–593 in str. 628.

²² Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-312/97 z dne 10. 1. 2002 (Uradni list RS, št. 13/02, in OdlUS XI, 1), 14. točka obrazložitve.

²³ Prav tam.

²⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 95/09, in OdlUS XVIII, 51), 14. točka obrazložitve.

tako, da množico ali večje število takih razmerij posploši in tipizira.²⁵ Tipična funkcija izvršilne veje oblasti je izvrševanje zakonov, na temelju katerih izdaja izvršilne predpise, pa tudi, kadar tako določa zakon, odloča s posamičnimi pravnimi akti o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih fizičnih oziroma pravnih oseb. Tipična funkcija sodne veje oblasti pa je prav razsojanje o pravicah in obveznostih ali pravnih koristih posameznikov oziroma pravnih oseb.²⁶ Če je odločanje o konkretnih posamičnih razmerjih poprej pridržano izvršilnemu (oziroma upravnemu) odločanju, mora biti to podvrženo neodvisni kontroli sodne oblasti, ker Ustava tako opredeljuje medsebojni odnos posameznih vej oblasti (prvi odstavek 157. člena Ustave).²⁷ Tipična funkcija sodne oblasti in tudi njena funkcija nadzora nad izvrševanjem izvršilne funkcije odločanja o konkretnih posamičnih razmerjih sta namenjeni zagotavljanju človekove oziroma ustavne pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ki je pomembna vrednota pravne države,²⁸ saj mora o pravicah, ki jih imata posameznik oziroma pravna oseba, (na koncu) vedno odločiti neodvisno sodišče v poštenem sodnem postopku. Prav zahteva po neodvisnem sodišču, ki nepristransko odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi, je razlog za ločitev sodne funkcije ne le od izvršilne, temveč tudi od zakonodajne funkcije oblasti, kar pomembno opredeljuje vsebino načela delitve oblasti.

18. Če zakonodajalec ureja vsebine, ki imajo izključno ali v bistvenem delu pomen akta posamične in konkretne narave, s tem prevzema funkcijo izvrševanja zakonov, kolikor glede na načelo delitve oblasti pripada organom izvršilne oblasti.²⁹ Če jo ti izvršujejo tako, da odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov oziroma pravnih oseb, mora biti nadzor nad zakonitostjo tega odločanja pridržan sodni oblasti, ki mora imeti o razlagi zakonov vselej zadnjo besedo. Zakonodajalec bi zato z zakonom z navedeno vsebino na področju, na katerem za izvrševanje zakonov z odločanjem o konkretnih posamičnih razmerjih najprej skrbi izvršilna veja oblasti, prevzel funkcijo slednje in hkrati posegel v funkcijo, ki mora biti pridržana sodni veji oblasti prav zaradi zagotavljanja človekove svobode ter spoštovanja njegovih človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. Pri tem je še posebej sporno, če se zaradi takega neskladja z načelom delitve

²⁵ Primerjaj L. Šturm v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 176.

²⁶ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08, in OdlUS XVII, 71), 25. točka obrazložitve.

²⁷ Primerjaj T. Jerovšek v: L. Šturm (ur.), nav. delo, 2002, str. 1054–1055.

²⁸ O tem E. Kerševan, Vladavina prava in upravno pravo, v: M. Pavčnik (ur.), Pravna država, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 145–158, in F. Testen, Sodstvo in pravna država, prav tam, str. 161–182.

²⁹ Ustavnemu sodišču se v tej odločbi ni treba opredeliti do tega, ali bi bilo v neskladju z načelom delitve oblasti, če bi zakonodajalec v zakon vnesel posamezne določbe z naravo posamičnega pravnega akta, ki ne bi bile sistemsko ali vsebinsko same po sebi potreben sestavni del splošnih in abstraktnih pravil za konsistentno urejanje dejanskih življenjskih razmerij, ker ni soočeno s takim primerom.

oblasti odtegnejo pravice, ki jih imajo upravičenci po mednarodnem pravu, inkorporiranem v slovenski pravni red. Glede na navedeno je Ustavno sodišče zatrjevano protiustavnost izpodbijanega zakona preizkusilo prav z vidika spoštovanja prikazane vsebine načela delitve oblasti.

19. ZIOMVN določa obseg in pogoje interventnega selektivnega in omejenega odvzema medvedov in volkov iz narave do 30. 9. 2020 ter spremljanje odvzema in vodenje evidenc odvzetih živali (1. člen). Sestavni del izpodbijanega zakona sta tudi prilogi, ki določata obseg in prostorsko razporeditev odvzema medvedov oziroma volkov iz narave (prvi in tretji odstavek 4. člena ZIOMVN). V Prilogi 1, s katero je predviden odzvem skupaj 200 medvedov iz narave (od tega 175 z odstrelom), so določeni obseg, prostorska razporeditev in težnostne kategorije odstrela (I. točka) ter dodatni pogoji in usmeritve pri razdelitvi odstrela po posameznih LUO (II. točka). Priloga 2 pa določa obseg in prostorsko razporeditev predvidenega odvzema 11 volkov iz narave (I. točka) ter dodatne usmeritve, ki jih je treba upoštevati pri izvedbi odstrela (II. točka). Odstrel medvedov in volkov, ki je predviden s prilogama ZIOMVN, je mogoče izvesti le v načrtovalskem obdobju in časovnih razporeditvah odstrela, določenih v 5. členu ZIOMVN, ter ob upoštevanju omejitev iz 3. člena ZIOMVN³⁰ in pogojev, ki jih za odstrel medvedov določata 7. in 8. člen ZIOMVN, za odstrel volkov pa 9. člen ZIOMVN. Zato je treba obe prilogi z navedenimi določbami ZIOMVN obravnavati kot celoto.

20. Izpodbijani zakon v navedenih delih konkretno določa obseg ter časovno in prostorsko razporeditev načrtovanega odstrela točno določenega števila medvedov in volkov ter pogoje in omejitve, ki jih morajo lovske družine upoštevati pri izvedbi tega odstrela. Zato imata Priloga 1 in Priloga 2 z omenjenimi določbami ZIOMVN, ki pomenijo bistveno vsebino tega zakona, čeprav so bile sprejete v zakonski obliki, naravo posamičnega pravnega akta. Tako ni mogoče sprejeti ugovora Vlade, da je ZIOMVN (le) opredelil merila in pogoje, pod katerimi naj se izvajajo odvzemi osebkov dveh zavarovanih živalskih vrst, volka in medveda, iz narave. Po vsebini gre za v bistvenem enako odločitev, kot jo je doslej Vlada za posamezna leta sprejemala z odloki, katerih zakonitost je bila že večkrat predmet presoje pred Upravnim sodiščem. Po tretjem odstavku 9. člena Aarhuske konvencije mora biti upravičeni javnosti zagotovljen dostop do upravnih postopkov ali sodišč za izpodbijanje dejanj in opustitev dolžnih ravnanj organov javne oblasti, če kršijo okoljsko pravo, ki je notranje pravo države (12. in 13. točka obrazložitve te odločbe). Ta dostop sicer ni neomejen, saj ta konvencija ne nudi dostopa vsakomur (kot *actio popularis*). Omogoča pa ga nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu na področju varstva okolja. Pravica do zdravega življenjskega okolja je zagotovljena tudi s prvim odstavkom 72. člena Ustave. V skladu s prvim stavkom drugega odstavka tega

³⁰ Člen 3 ZIOMVN določa, da odzvem živali iz narave po ZIOMVN lahko presega s tem zakonom predviden obseg le, če je posledica izjemnega odstrela ali izgub, ki presegajo obseg izgub, predviden s tem zakonom, pri čemer je treba v vsakem primeru upoštevati kumulativne vplive izvajanja vseh odvzemov iz narave skupaj na ugodno stanje vrste rjavega medveda in volka.

člena mora država skrbeti za zdravo življenjsko okolje. Njegov sestavni del je tudi varovanje ogroženih živalskih vrst, ki so sicer tudi del skupne evropske dediščine. Kadar se v naši pravni ureditvi odločitve organov javne oblasti na področju varstva okolja sprejemajo z akti, ki imajo naravo posamičnih pravnih aktov, mora biti v skladu s prvim odstavkom 157. člena Ustave pravno varstvo zoper njih zagotovljeno upravičenim subjektom (tj. subjektom skladno z Aarhuško konvencijo)³¹ v upravnem sporu. V njem nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu, kakršna sta tudi pobudnika, lahko uveljavljajo pravno korist, vendar ne svoje, temveč skupno pravno korist varovanja okolja in ohranjanja narave (torej zdravega življenjskega okolja, 72. člen Ustave) z zahtevo za upravnosodno presojo (ustavnosti in) zakonitosti konkretnih pravnih aktov, ki jih organ javne oblasti izda na tem področju. Zakonska ureditev izrecno določa, da je za presojo njihove (ustavnosti³² oziroma) zakonitosti, četudi so izdani v obliki podzakonskih predpisov, pristojno Upravno sodišče (četrti odstavek 5. člena ZUS-1).

21. Vsebina izpodbijanega zakona bi postala brezpredmetna, če bi iz njega izvzeli vse določbe (vključno s prilogama), ki pomenijo konkretno urejanje posamičnih razmerij na tem področju. Z ZIOMVN zato zakonodajalec ni izvrševal tipične funkcije, ki jo ima v sistemu državne oblasti in ki mu je lastna, temveč je sprejel povsem konkretne ukrepe za posamične primere, ki so vsebinsko v bistvenem enaki tistim, ki so jih vsebovali odloki Vlade, odpravljeni s sodbami Upravnega sodišča (14. točka obrazložitve te odločbe). Zakonodajalec je tako prevzel funkcijo, ki je tipično izvršilne narave. Ker je sprejel interventno zakonsko ureditev take narave na področju, ki je s siceršnjo zakonsko ureditvijo pridržano odločanju izvršilne oblasti, je hkrati nedopustno preprečil sodni oblasti

³¹ Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo (t. i. *Compliance Committee of the Aarhus Convention*) je že imel možnost podati merila k tretjemu odstavku 9. člena. V zvezi z okoljskimi organizacijami je v svojih ugotovitvah v poročilu za 3. srečanje pogodbenic Aarhuške konvencije, ECE/MP.PP/2008/5 z dne 22. 5. 2008 (62. točka), poudaril, da Konvencija omogoča prožnost pri določanju, katere okoljske organizacije naj imajo dostop do sodnega varstva. Konvencija ne zahteva javnih tožb (*actio popularis*), po drugi strani pa se tudi ne sme omejitev ("kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu") uporabiti kot izgovor za uvedbo ali ohranitev tako strogih meril, da bi okoljskim organizacijam preprečevala izpodbijanje dejanj ali opustitev, ki so v nasprotju z nacionalnimi pravili, ki se nanašajo na okolje (glej tudi UNEP, *The Aarhus Convention Implementation Guide*, second edition 2014, str. 198). Primerjaj tudi sodbo drugega senata SEU v zadevi *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, C-263/08, z dne 15. 10. 2009 (43.–52. točka obrazložitve) in sklepne predloge generalne pravobranilke Eleanor Sharpston v tej zadevi z dne 2. 7. 2009 (58.–81. točka). Slovensko pravo (Zakon o nevladnih organizacijah, Uradni list RS, št. 21/18 – ZNOrg) je sprejelo t. i. registrski pristop; nevladne organizacije, ki jim je ob izpolnjevanju zakonskih pogojev z upravno odločbo (7. člen) podeljen status delovanja v javnem interesu, imajo kot javnost po določbah posameznih zakonov s področja varstva okolja dostop do upravnosodnega varstva.

³² Zahteva po skladnosti z Ustavo vedno vsebuje tudi zahtevo po skladnosti z mednarodnimi pogodbami, ki v skladu z 8. členom Ustave obvezujejo v Republiki Sloveniji.

izvrševanje neodvisnega sodnega nadzora, ki bi ga morala imeti nad izvršilno oblastjo v takih primerih. S tem pa ji je preprečil tudi izvrševanje njene tipične oblastne funkcije imeti zadnjo besedo o tem, kaj je pravo v konkretnih posamičnih razmerjih.³³ V posledici tega je nevladne organizacije, ki imajo pomembno vlogo v sistemu varovanja okolja in ogroženih živalskih vrst kot njegovega pomembnega dela, prikrajšal za pomembno pravico, ki jo imajo po mednarodnem pravu zaradi varovanja skupne pravne koristi na področju varstva okolja in ohranjanja narave. S tem je zaobšel pravico do učinkovitega sodnega nadzora nad delom izvršilne oblasti, kot jo predvideva prvi odstavek 157. člena Ustave. Te pravice ni mogoče nadomestiti z ustavnosodno presojo zakona. Ustavno sodišče ima namreč pri nadzoru ustavnosti posamičnih pravnih aktov zgolj subsidiarno vlogo, ki jo izvaja le v okviru pristojnosti odločanja o ustavnih pritožbah zoper odločitve rednih sodišč (šesta alineja prvega odstavka in tretji odstavek 160. člena).

22. Zakonodajalec je tako z uveljavitvijo ZIOMVN v bistvenem uveljavil konkretni posamični akt, z njim nedopustno prevzel tipično funkcijo izvršilne oblasti in posegel v pristojnost sodne veje oblasti. Zato je izpodbijani zakon v neskladju z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Ustavno sodišče ga je razveljavilo. Posledično je uveljavitev ZIOMVN preprečila, da bi sodna oblast z izvrševanjem svojih tipičnih funkcij v državnem sistemu delitve oblasti, kot ga uveljavlja Ustava, pobudnikoma zagotovila pravno varstvo, ki je predvideno s tretjim odstavkom 9. člena Aarhuske konvencije na način, kot ga v notranjem pravnem redu zahteva prvi odstavek 157. člena Ustave.

23. Ker je Ustavno sodišče ZIOMVN razveljavilo že zaradi neskladja z načelom delitve oblasti, ni preizkušalo drugih zatrjevanih protiustavnosti.

C.

24. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS in petega odstavka v zvezi s tretjo alinejo 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 sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič. Sodnik Knez je dal pritrdilno ločeno mnenje.

³³ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08, 25. točka obrazložitve.



dr. Rajko Knez
Predsednik