



Številka: U-I-416/19-19

Datum: 16. 6. 2022

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude dr. Uroša Stepišnika, Ljubljana, na seji 16. junija 2022

sklenilo:

1. Sprejme se pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti:

– četrtega odstavka 32. člena Zakona o fitofarmaceutskih sredstvih (Uradni list RS, št. 83/12), kolikor se nanaša na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom,

– 3. točke tretjega odstavka 74. člena ter prvega odstavka in 2. točke drugega odstavka 76. člena Zakona o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20), kolikor se nanašajo na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom, ter

– 22. in 23. člena Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja (Uradni list RS, št. 43/15, 181/21 in 60/22).

2. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje 22. člena Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja, kolikor dovoljuje uporabo fitofarmaceutskih sredstev na najožjih vodovarstvenih območjih iz a) točke tretjega odstavka 2. člena Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja, in 23. člena navedene Uredbe.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnik izpodbija v izreku navedene določbe Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega barja (v nadaljevanju Uredba), Zakona o fitofarmaceutskih sredstvih (v nadaljevanju ZFfS-1) in Zakona o vodah (v nadaljevanju ZV-1), kolikor se nanašajo na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom (v nadaljevanju VVO I) oziroma na prepovedi in omejitve opravljanja kmetijske dejavnosti na teh območjih. Zatrjuje, da so v neskladju s 34., 35., 70.a in 72. členom ter z drugim odstavkom 120. člena Ustave. V neskladju naj bi bile tudi s c) točko drugega odstavka 11. člena Direktive 2009/128/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti za doseganje trajnostne rabe pesticidov (UL L 309, 24. 11. 2009 – v nadaljevanju Direktiva 2009/128/ES). Pobudnik navaja, da se kot prebivalec Ljubljane oskrbuje s pitno vodo iz osrednjega vodovodnega sistema, katerega vodni vir je podzemna voda peščeno-prodnih vodonosnikov Ljubljanskega polja in Ljubljanskega barja, konkretno iz vodarne Kleče. Izpodbijana zakonska ureditev izvršilni oblasti daje podlago za določanje zaščitnih pasov oziroma vodovarstvenih območij, kjer je zaradi zaščite pitne vode prepovedana ali omejena uporaba fitofarmaceutskih sredstev, oziroma za določanje prepovedi in omejitev vodovarstvenega režima v zvezi z uporabo fitofarmaceutskih sredstev pri kmetijski dejavnosti. Izpodbijane določbe Uredbe pa za vodovarstveno območje vodnega telesa vodonosnika Ljubljanskega polja dovoljujejo, da se na VVO I pod določenimi pogoji uporabljajo nekatera fitofarmaceutska sredstva. Pobudnik meni, da iz Ustave izhaja prepoved uporabe vseh fitofarmaceutskih sredstev na VVO I. Trdi, da izpodbijani predpisi neposredno, brez potrebe po nadaljnjem posamičnem aktu, vplivajo na kakovost vode (z vidika prehajanja fitofarmaceutskih sredstev v pitno vodo, ki jo uporablja pobudnik za pitje, pripravo hrane, umivanje in druge namene) in pomenijo izpostavljenost tveganju morebitne katastrofalne škode zaradi nesreče oziroma razlitja fitofarmaceutskih sredstev. S tem naj bi neposredno vplivali na njegovo zdravje, telesno in duševno integriteto, možnost dostopa do zdrave pitne vode, raven zaužitih toksičnih snovi in s tem na prognozo življenjske dobe. Pobudnik meni, da ima pravni interes za izpodbijanje določb vseh treh predpisov (določb obeh zakonov, ki sta podlaga Uredbi, kot tudi določb Uredbe, ki določa režim uporabe fitofarmaceutskih sredstev na VVO I) kot skupka pravil, ki določajo pravni režim, namenjen njegovemu varovanju pred zdravstvenimi tveganji zaradi uporabe fitofarmaceutskih sredstev na VVO I, iz katerega se oskrbuje s pitno vodo. Iz Uredbe naj bi sicer izhajalo, da je bila izdana na podlagi prvega odstavka v zvezi s tretjim odstavkom 74. člena ZV-1, a pobudnik meni, da je bil podlaga za njeno sprejetje tudi četrti odstavek 32. člena ZFfS-1. Prilaga poročilo Javnega podjetja Voka Snaga – spremljanje zdravstvene ustreznosti pitne vode št. 2132-19/20295-19/98591 z dne 26. 9. 2019. Navaja, da poročilo o analizi vode iz vodarne Kleče ugotavlja navzočnost posameznih pesticidov, katerih uporabo dopušča aktualni Seznam prepovedanih aktivnih snovi, ki naj bi bil objavljen zgolj na spletu. Trdi, da je navzočnost teh pesticidov v vodi iz Kleč neposredna posledica dejstva, da Uredba na VVO I v neskladju z Ustavo ne prepoveduje uporabe vseh fitofarmaceutskih sredstev. Opozarja na članek Maje Prijatelj Videmšek z naslovom "Tudi nevarnost jedrske nesreče je majhna. Dokler se ne zgodi.", objavljen v časopisu Delo 7. 9. 2019. Prilaga tudi kopijo prispevka dr. Brigitte Jamnik, objavljenega v rubriki Pisma Bralcev, brez navedbe vira in datuma objave.

2. Pobudnik pravočasnost pobude za izpodbijanje določb Uredbe utemeljuje s trditvijo, da je za nastanek škodljivih posledic izvedel znotraj enega leta pred vložitvijo pobude, tj. 26. 9. 2019, ko je bilo izdano v času vložitve pobude aktualno poročilo Javnega podjetja Voka Snaga o ustreznosti pitne vode. Uredba naj bi sicer ustvarjala tveganja prehajanja fitofarmaceutskih sredstev v pitno vodo že od sprejetja leta 2015, vendar je treba, tako pobudnik, ko gre za posebni časovni pogoj iz tretjega odstavka 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), upoštevati konkretne škodljive posledice, ki se kažejo v navzočnosti fitofarmaceutskih sredstev v zadnji aktualni analizi pitne vode. Pri tem naj ne bi bilo pomembno, da poročilo vzorec označuje za skladen s predpisi. Pobudnik opozarja, da škodljive posledice niso le "s predpisi neskladne posledice", pač pa vsake, z razumno verjetnostjo izkazane posledice, ki so v širokem pomenu besede lahko škodljive oziroma neugodne za pobudnika. Za izkazanost učinkovanja določb Uredbe na pobudnikov položaj naj ne bi bilo treba izpodbijati še predpisov, ki urejajo vsebnost fitofarmaceutskih sredstev v vodi. Zadoščalo naj bi, da gre za "neke (v naravnem smislu) za pobudnika negativne nasledke učinkovanja Uredbe". Pobudnik meni, da izpodbijane zakonske določbe učinkujejo neposredno. Ker njihovo izpodbijanje ni časovno omejeno, naj zavrženje pobude zoper Uredbo tudi ne bi imelo smisla, saj bi moralo Ustavno sodišče v takem primeru zaradi medsebojne povezanosti določb začeti postopek ocene ustavnosti izpodbijanih določb Uredbe po koneksiteti.

3. Pobudnik zatrjevano neskladje izpodbijanih predpisov z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave utemeljuje s prepričanjem, da imajo izpodbijane zakonske določbe preskopo normativno vsebino, medtem ko naj bi izpodbijana člena Uredbe samostojno, izvirno in originarno, brez vsebinske podlage v zakonu, določala celotno ključno normativno vsebino glede uporabe fitofarmaceutskih sredstev na vodovarstvenih območjih. Tako naj bi v celoti reševala konflikt med človekovimi pravicami uporabnikov vode in gospodarsko pobudo kmetov, katerega izvorna ureditev naj bi bila po Ustavi pridržana zakonodajni veji oblasti. Pobudnik opozarja, da točka c) drugega odstavka 11. člena Direktive 2009/128/ES brezpogojno zahteva, naj države članice določijo varovalna območja za površinske in podzemne vode, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati. V skladu s pravom Evropske unije (v nadaljevanju EU) bi bila zato, tako pobudnik, le popolna prepoved uporabe pesticidov na VVO I. Po pobudnikovem mnenju sta izpodbijani določbi Uredbe, ki uporabo nekaterih pesticidov po določenih pogoji na VVO I dovoljujeta, v direktnem nasprotju z Direktivo 2009/128/ES. Enako naj bi veljalo tudi za izpodbijane zakonske določbe, ki naj ne bi vsebovale obvezne vsebine prava EU in naj bi posledično izvršilni veji oblasti omogočale, da uporabo fitofarmaceutskih sredstev uredi po svoje. Pobudnik meni, da citirana določba Direktive 2009/128/ES smiselno varuje enake pravice uporabnikov pitne vode kot človekove pravice iz 34., 35., 70.a in 72. člena Ustave, in zatrjuje neskladje izpodbijane ureditve tudi s temi določbami Ustave. Pobudnik Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi protiustavnost izpodbijanih določb in določi način izvršitve odločbe tako, da se do odprave protiustavnosti na VVO I fitofarmaceutska sredstva ne uporabljajo.

4. Pobudnik je pobudo dopolnil z zatrjevanjem neskladja izpodbijanih določb Uredbe s 154. členom Ustave. Po 22. členu Uredbe naj bi pristojna ministrstva redno letno pripravila in na spletnih straneh ministrstva, pristojnega za okolje, objavila Seznam prepovedanih fitofarmaceutskih sredstev na VVO I; tudi 23. člen Uredbe se na ta seznam sklicuje. Pobudnik opozarja, da Seznam, kljub temu, da gre za bistven sestavni del predpisa, ki edini pove, česa se na VVO I ne sme uporabljati, nikoli ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. Slednje po prepričanju pobudnika pomeni, da Seznam sploh ne velja in so pod pogoji iz 23. člena Uredbe na VVO I dovoljena prav vsa fitofarmaceutska sredstva.

5. Pobudnik je pobudo dopolnil z novejšo analizo vode iz vodarne Kleče z dne 24. 3. 2021, ki je ponovno pokazala navzočnost pesticidov v pitni vodi, tudi tistih, ki so uvrščeni na Seznam prepovedanih fitofarmaceutskih sredstev. Predlaga, naj Ustavno sodišče zadevo obravnava absolutno prednostno in do svoje končne odločitve zadrži izvrševanje 22. in 23. člena Uredbe ter hkrati z določitvijo načina izvršitve na VVO I prepove uporabo vseh fitofarmaceutskih sredstev. Predlog utemeljuje s svojim stališčem o neveljavnosti Seznama prepovedanih fitofarmaceutskih sredstev na VVO I, ker ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. Pobudnik navaja, da bo Ustavno sodišče s tem zaščitilo zdravje skoraj 400.000 prebivalcev Ljubljane, tudi otrok, starih in imunsko oslabeledih, prizadeti pa naj bi bili ekonomski interesi največ nekaj deset kmetij, predvsem iz Kleč in Ježice, ki jim država lahko izplača nadomestilo. Po pobudnikovem mnenju namreč pravica do zastupljanja someščanov ni del lastninske pravice na kmetijskem zemljišču.

6. V zadnji dopolnitvi pobudnik dodatno utemeljuje pravočasnost pobude v luči odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-368/18 z dne 7. 4. 2022 (Uradni list RS, št. 60/22). Izpolnil naj bi svoje trditveno in dokazno breme, da je za nastanek škodljivih posledic izvedel oziroma lahko izvedel šele po uveljavitvi izpodbijanega predpisa in da je pobudo za začetek postopka za oceno njegove ustavnosti vložil v enem letu od dneva, ko je (lahko) izvedel za nastanek posledic. Trenutek, ko je lahko zanesljivo izvedel za škodljive posledice iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS, je, tako pobudnik, edino logično le trenutek potrjene konkretne navzočnosti fitofarmaceutskih sredstev v zadnji aktualni uradni analizi ustreznosti pitne vode pred vložitvijo pobude. Po pobudnikovem mnenju je navzočnost dovoljenih fitofarmaceutskih sredstev v pitni vodi v Ljubljani tipičen primer škodljive posledice, ki nastane šele z izvrševanjem predpisa, ki dovoljuje njihovo uporabo na VVO I. S starejšimi poročili o ustreznosti pitne vode naj pobudnik ne bi bil seznanjen, a opozarja, da se stanje pesticidov v pitni vodi lahko časovno spreminja, zaradi česar naj bi zanesljivo sliko lahko pokazalo le najnovejše poročilo. Z drugimi besedami, pobudnik naj bi bil le z vpogledom v zadnje poročilo pred vložitvijo pobude lahko prepričan o obstoju škodljivih posledic izvrševanja Uredbe. Po pobudnikovem mnenju bi moralo Ustavno sodišče pri presoji upoštevati tudi nejasnost, ki naj bi jo Vlada ustvarila z ureditvijo, po kateri se Seznam prepovedanih aktivnih snovi objavlja le na spletu, ne pa v Uradnem listu Republike Slovenije. Pobudnik poudarja, da mu je seznam uspelo pridobiti šele po prošnji

na pristojno ministrstvo ob pripravi pobude. Meni, da bi moralo Ustavno sodišče pri razlagi tretjega odstavka 24. člena ZUstS, ko gre za predpise, ki neposredno ogrožajo človekovo zdravje in življenje, bolj realistično gledati na to, ali povprečni človek res redno spremlja objave v Uradnem listu Republike Slovenije. Pravici do življenja in zdravega življenjskega okolja naj bi v tem pogledu postavljali pod vprašaj celo ustavnost roka iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS. Pobudnik opozarja, da je sam ravnal skrbno in ažurno, ko je pobudo vložil v enoletnem roku od trenutka, ko je bil kot občan, ki pozorno spremlja medije, obveščen o hudi nevarnosti za lastno zdravje, povezani z izpodbijano Uredbo. Poleg tega pobudnik poudarja močno izraženo prvo prava EU v pobudi, zaradi česar naj Ustavno sodišče ne bi smelo zanemariti načela učinkovitosti prava EU. Meni, da bi moralo skladno s tem načelom razlagati tudi rok iz tretjega odstavka 24. člena ZUstS, in sicer tako, da ga ne uporabi, če bi to nacionalno postopkovno pravilo ogrozilo učinkovitost Direktive 2009/128/ES.

7. Vlada je na poziv Ustavnega sodišča odgovorila na navedbe v pobudi glede izpodbijanih določb Uredbe in podala mnenje o navedbah v preostalem delu pobude. Predlaga zavrženje pobude, ker pobudnik ni izkazal pravnega interesa in ker je pobuda hkrati prepozna, podredno pa zavrnitev pobude kot neutemeljene.

8. Vlada meni, da napadeni predpisi neposredno ne posegajo v pobudnikov pravni položaj oziroma se ta tudi v primeru razveljavitve izpodbijanih predpisov ne bi izboljšal. Poudarja, da iz predloženih poročil izhaja zdravstvena ustreznost analiziranega vzorca vode, skladno s predpisanimi kriteriji. Navaja, da pojem pitne vode in njeno zdravstveno ustreznost določa Pravilnik o pitni vodi (Uradni list RS, št. 19/04, 35/04, 26/06, 92/06, 25/09, 74/15 in 51/17) ter da je ob upoštevanju 2., 3. in 7. člena tega pravilnika očitno, da pobudnik svojega pravnega položaja s predstavljenimi argumenti ne more izboljšati, Pravilnika o pitni vodi pa ne izpodbija. Za zagotavljanje ustrezne zdravstvene ustreznosti vode, tako Vlada, je odgovoren upravljavec vodovoda, ki mora zagotoviti ustrezen nadzor in obdelavo vode ter tako zagotavljati skladnost oziroma zdravstveno ustreznost vode pri uporabniku javnega vodovoda, tudi v morebitnih izrednih okoliščinah, ko bi prišlo do onesnaženja vodnih virov s fitofarmaceutskimi sredstvi. Poleg tega naj ne bi bilo nujno, da uporabnik javnega vodovoda dobi vodo iz točno določene vodarne oziroma vodnega vira, v konkretnem primeru iz vodarne, za katero prilaga analizo vzorca vode.

9. Ker je Uredba začela veljati leta 2015, je pobuda, vložena leta 2019, po mnenju Vlade tudi prepozna. Vlada meni, da pobudnik pravočasnosti ne more utemeljevati s sklicevanjem na njemu znano analizo vzorcev vode, kjer so v nekem časovnem momentu zaznane določene koncentracije učinkovin fitofarmaceutskih sredstev v okviru dopustnih meja. Poudarja, da so se analize izvajale že pred uveljavitvijo Uredbe in se po njeni uveljavitvi izvajajo še naprej, ter dodaja, da bi pobudnik rezultate laboratorijske analize vzorca vode lahko pridobil kadarkoli, zlasti tudi prej. Opozarja tudi, da je navzočnost aktivnih snovi iz fitofarmaceutskih sredstev v vodi spremenljiva in povezana z naravnimi pogoji; na navzočnost neželenih aktivnih snovi v podzemni vodi lahko znatno vplivajo npr. količina padavin in začetek rastne dobe rastlin.

10. Vlada meni, da prvi in tretji odstavek 74. člena ZV-1 nista v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Meni, da zakonska ureditev primerno varuje vodna telesa, namenjena oskrbi prebivalstva s pitno vodo, ter da Uredba pravic oziroma obveznosti ne ureja izvorno in hkrati ostaja znotraj opredeljenega zakonskega okvirja. Neutemeljeni naj bi bili tudi očitki o neskladju s 34., 35., 70.a ter 72. členom Ustave. Vlada pojasnjuje, da se vodovarstveno območje določi na podlagi meril iz Pravidnika o kriterijih za določitev vodovarstvenega območja (Uradni list RS, št. 64/04, 5/06, 58/11 in 15/16), ki ga pobudnik ne izpodbija. Opozarja na območje zajetja (VVO 0), ki je ograjeni del vodovarstvenega območja neposredno ob zajetju, kjer se zagotavlja varovanje zajetja pred neposrednim poškodovanjem objektov zajetja in pred neposrednim vnosom onesnaževal v zajetje ali njegovo bližino. V tem delu naj bi bilo dovoljeno samo vzdrževanje ter obnavljanje objektov in naprav, ki služijo zajetju. Vlada opisuje režime na najožjih, ožjih in širših vodovarstvenih območjih (VVO I, VVO II, VVO III) in navaja, da tudi popolna prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev na način, kot predlaga pobudnik, sama po sebi ne bi pripomogla k zmanjšanju tveganja za onesnaženje pitne vode na območju vodnega vira. Vlada ne soglašja z očitkom, da so izpodbijani predpisi normativno preskopi, in meni, da je treba upoštevati vse vidike upoštevanih predpisov s področja pitne vode. V zvezi z očitkom o neskladnosti izpodbijanih predpisov z Direktivo 2009/128/ES Vlada pojasnjuje, da ZFfS-1 v 32. členu prenaša v slovenski pravni red 11. člen Direktive 2009/128/ES, ki od držav članic zahteva sprejetje ustreznih ukrepov za varovanje vodnega okolja in zalog pitne vode pred vplivom pesticidov. Navaja, da so ukrepi podrobneje predpisani s Pravidnikom o pravilni uporabi fitofarmaceutskih sredstev (Uradni list RS, št. 71/14 in 28/18 56/22), dovršen del ukrepov pa z zakonodajo o vodah, konkretno za Ljubljansko polje z izpodbijano Uredbo. Vlada navaja, da Evropska komisija na prenos navedene direktive ni imela pripomb. Četrty odstavek 32. člena ZFfS-1, ki ministra, pristojnega za vode, pooblašča, da v soglasju z ministrom, pristojnim za kmetijstvo, določi zaščitne pasove, kjer je zaradi zaščite voda in okolja prepovedana ali omejena uporaba fitofarmaceutskih sredstev, po oceni Vlade ne posega v pravice posameznika. Zakon namreč teh območij ne more določno predvideti vnaprej, ker so odvisna od lege zemljišča, bližine vode, vrste zemljine, vrste fitofarmaceutskih sredstev ter drugih okoliščin in dejavnikov. Vlada pojasnjuje, da je merilo zmanjšanje tveganja za onesnaževanje voda in za vodne organizme, zato je treba preveriti, kje se lahko razglasita zaščitni pas in zaščiteno območje. Meni, da rešitev v obliki sprejetja podzakonskega predpisa ne posega v pravice posameznika na način, da bi bil ta upravičen izpodbijati zakonske določbe. Dodaja, da ZV-1 prepoveduje uporabo pesticidov v območju površinskih vodnih teles (65. člen) in določa režime pri varovanju virov pitne vode na vodovarstvenem območju (74. člen). Konkreten dogodek, ki ga navaja pobudnik, ko naj bi uporabnik uporabljal fitofarmaceutska sredstva na vodovarstvenem območju VVO I, Vlada opredeli kot kršitev posameznika, ki jo mora obravnavati pristojni organ v ustreznem (inšpekcijskem) postopku. Vlada še pojasnjuje, da seznam fitofarmaceutskih sredstev, ki se ne smejo uporabljati na območjih VVO I, ne temelji na ZFfS-1, ampak se določa glede na lastnosti posameznih snovi, ki se ocenjujejo v postopku dajanja fitofarmaceutskih snovi v promet, na podlagi Uredbe o izvajanju uredb (ES) in (EU) o

dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet (Uradni list RS, št. 5/15, 59/19 in 9/20 – v nadaljevanju Uredba/15). V skladu s petim in sedmim odstavkom 5. člena Uredbe/15 naj bi imela Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin za izvajanje tretjega odstavka 36. člena Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 78/117/EGS in 91/414/EGS (UL L 309, 24. 11. 2009, v nadaljevanju Uredba 2009/1107/ES;) zaradi določitve dodatnih ukrepov za omejevanje tveganja za zdravje ljudi, živali ali okolje ob uporabi fitofarmaceutskih sredstev v Republiki Sloveniji možnost zahtevati, da vlagatelj v vlogi za registracijo fitofarmaceutskih sredstev navede dodatne podatke glede varstva površinskih in podzemnih vod ter varstva vodnih organizmov, ptic, sesalcev in čebel. Če varne uporabe fitofarmaceutskih sredstev z dodatnimi ukrepi ni mogoče zagotoviti, naj se registracija tega fitofarmaceutskega sredstva ne bi odobrila, Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin pa naj bi o tem obvestila Evropsko komisijo.

11. Vlada se je izjavila tudi o predlogu pobudnika, naj Ustavno sodišče do svoje končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb Uredbe. Meni, da predlog za začasno zadržanje izvrševanja 22. in 23. člena Uredbe ni utemeljen, ker pobudnik ni izkazal, da bi z njunim izvrševanjem nastale težko popravljive posledice. Predlaga njegovo zavrnitev. Tudi po mnenju Vlade izpodbijana ureditev pobudniku in drugim prebivalcem Ljubljane ne ogroža pravice do pitne vode oziroma z njenim izvajanjem za uporabnike pitne vode v Ljubljani ne bodo nastale težko popravljive posledice. Vlada dodaja, da ne drži pobudnikova trditev, da uvrstitev aktivnih snovi na seznam aktivnih snovi, ki jih je prepovedano uporabljati na najožjih vodovarstvenih območjih, pomeni, da je vse druge snovi, ki niso na seznamu, dovoljeno uporabljati. Pojasnjuje, da je v Republiki Sloveniji dovoljena uporaba le tistih aktivnih snovi v fitofarmaceutskih sredstvih, ki so odobrene za uporabo v Republiki Sloveniji z veljavno odločbo o registraciji. Aktivnih snovi, katerih uporaba ni odobrena na ravni EU ali v Republiki Sloveniji, pa ni dovoljeno uporabljati nikjer v Republiki Sloveniji, ne samo na najožjih vodovarstvenih območjih.

12. Pobudnik v odgovoru na odgovor in mnenje Vlade meni, da Vlada njegovih argumentov ni uspela omajati. Glede pravnega interesa in neposrednega učinka izpodbijanih predpisov se pobudnik sklicuje na dosedanje vloge. Poudarja, da ne gre le za nestrinjanje z izpodbijano pravno ureditvijo. Pojasnjuje, da je že v pobudi opozoril na spletno aplikacijo dobavitelja vode, ki pokaže, da se pobudnik oskrbuje z vodo iz vodarne Kleče. Navaja, da izpodbijani predpisi neposredno določajo kakovost vode, ki jo z vidika možnosti prehajanja fitofarmaceutskih sredstev v pitno vodo uporablja pobudnik, in povzročajo tveganje nastanka morebitne katastrofalne škode zaradi nesreče oziroma razlitja fitofarmaceutskih sredstev, ki jim je izpostavljen. Trdi, da izpodbijani predpisi s tem neposredno vplivajo na njegovo zdravje, telesno in duševno integriteto, možnost dostopa do zdrave pitne vode, raven zaužitih toksičnih snovi in s tem celo na prognozo življenjske dobe. Meni, da bo zato njegov pravni položaj v primeru razveljavitve izpodbijanih predpisov izboljššan. V primeru prepovedi uporabe pesticidov na VVO I pobudnik meni, da v pitni vodi ne bo več pesticidov oziroma bo njihova raven vsaj nižja, saj še vedno lahko

pride do kontaminacije iz oddaljenejših območij. Prav tako meni, da njegov pravni interes ni odvisen od tega, ali izpodbija tudi Pravilnik o pitni vodi. Ko gre za zdravje in življenje ljudi, tako pobudnik, v pravni položaj porabnika vode nedvomno posega že predpis, ki dovoljuje uporabo nekaterih fitofarmaceutskih sredstev na vodovarstvenem območju, ne da bi moral pobudnik hkrati napadati tudi najvišje dovoljene ravni fitofarmaceutskih sredstev. Pobudnik meni, da tak predpis ustvarja neposredno tveganje nesreče, razlitja ali kumulativnega naraščanja ravni pesticidov v pitni vodi čez dovoljene ravni, kar naj bi se v vodarni Kleče že zgodilo. Ko gre za zdravje in življenje posameznika, naj bi bilo tudi latentno tveganje poseg v pravni položaj, pa tudi sicer naj bi vsebnost določene, čeprav dopustne ravni pesticidov v pitni vodi, ki jo povzročajo izpodbijane določbe Uredbe (ker dovoljuje uporabo fitofarmaceutskih sredstev na VVO I), predstavljala neposredni učinek na pravni položaj pobudnika. Učinki tudi dopustnih fitofarmaceutskih sredstev na zdravje naj bi bili namreč nejasni, negotovi, kumulativni in naj jih ne bi bilo mogoče spregledati. Pobudnik je prepričan, da bi prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev bistveno zmanjšala tako redno navzočnost teh sredstev v pitni vodi kot tudi tveganje za nastanek katastrofalne nesreče.

13. Glede razlogov Vlade v zvezi s 120. členom Ustave pobudnik opozarja na novejšo presojo Ustavnega sodišča v zvezi z načelom zakonitosti. Posebej izpostavlja odločbi št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 88/21) in št. U-I-8/21 z dne 16. 9. 2021 (Uradni list RS, št. 167/21). Sklicuje se na svoje navedbe v pobudi in dodaja, da Vlada lahko sprejema predpise, tj. zakon tehnično dopolnjuje, razčlenjuje in podrobneje opredeljuje le, če je zakonodajalec pred tem z zakonom zagotovil okvir in usmeritve za nadaljnje podzakonsko urejanje. V obravnavani zadevi naj bi izpodbijane zakonske določbe izvršilni veji oblasti narekovale le določitev zaščitnih pasov s prepovedjo ali omejitvijo rabe fitofarmaceutskih sredstev in vodovarstvenega režima. Način, na katerega bo izvršilna veja oblasti to naredila, ali bo uporabo fitofarmaceutskih sredstev prepovedala ali zgolj omejila, na katerih območjih in kako, če sploh, bo notranje razdelila vodovarstvena območja z različnimi vodovarstvenimi režimi, je po mnenju pobudnika protiustavno prepuščen tej veji oblasti. Pobudnik ponovno poudarja, da mora konflikt med človekovimi pravicami porabnikov vode in gospodarsko pobudo kmetov v celoti razrešiti zakonodajalec. Hkrati delno popravlja svoje navedbe iz pobude s trditvijo, da izpodbijani predpisi posegajo v njegove človekove pravice iz 34., 35., 70.a in 72. člena Ustave in ne zgolj urejajo načina njihovega uresničevanja. Dopuščanje uporabe toksičnih snovi, ki prehajajo v pitno vodo, naj bi bil namreč poseg v navedene pravice. Pobudnik se izjavi tudi o navedbi Vlade, da ne razlikuje med VVO 0 in VVO I. Že v pobudi naj bi navedel, da je območje zajetja sestavni del VVO I z najstrožjim vodovarstvenim režimom, kjer naj bi Uredba v 22. in 23. členu protiustavno dovoljevala uporabo nekaterih fitofarmaceutskih sredstev, Direktiva 2009/128/ES pa naj bi zahtevala vsaj en zaščitni pas, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati.

B. – I.

Izpodbijana ureditev

14. Četrti odstavek 32. člena ZFFS-1 pooblašča ministra, pristojnega za vode, da v soglasju z ministrom, pristojnim za kmetijstvo, določi zaščitne pasove, kjer je "prepovedana ali omejena uporaba" fitofarmaceutskih sredstev, za zaščito voda in za čim večje zmanjšanje tveganja onesnaženja voda, ki ga povzročajo zanašanje, spiranje ali odtekanje fitofarmaceutskih sredstev na območjih, ki se rabijo za oskrbo s pitno vodo. Za zavarovanje vodnega telesa, ki se uporablja za odzem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo, pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost voda ali njeno količino, Vlada določi vodovarstveno območje (prvi odstavek 74. člena ZV-1), s tem da po 3. točki tretjega odstavka navedenega člena hkrati določi ukrepe, prepovedi ali omejitve na vodovarstvenem območju in posameznih notranjih območjih, s čimer je določen vodovarstveni režim. V skladu s prvim odstavkom 76. člena ZV-1 se na vodovarstvenem območju med drugim lahko omejijo ali prepovejo dejavnosti, ki bi lahko ogrozile količinsko in kakovostno stanje vodnih virov, pri čemer 2. točka drugega odstavka navedenega člena določa, da se omejitve iz prvega odstavka nanašajo na "prepoved ali omejitev" opravljanja dejavnosti.

15. Uredba določa vodovarstveno območje za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja (v nadaljevanju VVO), ki se uporablja za oskrbo prebivalcev z vodo za Mestno občino Ljubljana (delno tudi za občini Dol pri Ljubljani in Škofljica), ter vodovarstveni režim na tem območju.

16. VVO po 2. členu Uredbe sestavljajo notranja območja z območij zajetij, ki se delijo na (1) najožja VVO z najstrožjim vodovarstvenim režimom, znotraj katerih so območja zajetij¹ (VVO I), (2) ožja VVO, ki se delijo na podobmočja s strogim in manj strogim vodovarstvenim režimom² (VVO II A in VVO II B), ter (3) širša VVO, ki se delijo na podobmočja z milejšim in milim režimom³ (VVO III A in VVO III B).

17. Na območju zajetja (VVO 0), ki je znotraj VVO I (točka a) tretjega odstavka 2. člena Uredbe), je prepovedano opravljanje dejavnosti, ki bi lahko vplivale na spremembo lastnosti ali skladnost in zdravstveno ustreznost pitne vode ali na delovanje sistema oskrbe s pitno vodo, med drugim je prepovedana tudi uporaba fitofarmaceutskih sredstev (drugi odstavek 5. člena Uredbe). Na VVO I je za zatiranje škodljivih organizmov na kmetijskih zemljiščih prepovedana uporaba fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo aktivne snovi s Seznama prepovedanih aktivnih snovi (prvi odstavek 22. člena Uredbe), ki ga, upošteva več kriterijev, pripravijo vsako leto do konca novembra ministrstva, pristojna za kmetijstvo, okolje in zdravje (drugi odstavek 22. člena Uredbe). Seznam se objavi na spletni strani ministrstva, pristojnega za okolje (tretji odstavek 22. člena Uredbe). Če seznam ni izdelan v roku iz drugega odstavka 22. člena Uredbe, se še

¹ Točka a) tretjega odstavka 2. člena Uredbe.

² Točka b) tretjega odstavka 2. člena Uredbe.

³ Točka c) tretjega odstavka 2. člena Uredbe.

naprej uporabljaja zadnji objavljeni seznam (četrti odstavek 22. člena Uredbe). Se pa na VVO I škodljivi organizmi lahko zatirajo s fitofarmaceutskimi sredstvi, ki ne vsebujejo aktivnih snovi s Seznama in katerih uporaba je dovoljena v skladu s predpisi, ki urejajo fitofarmaceutska sredstva, pod pogoji, ki jih določata prvi in drugi odstavek 23. člena Uredbe.

18. Pobudnik izpodbija navedene določbe zakonov in Uredbe, kolikor na VVO I dovoljujejo uporabo fitofarmaceutskih sredstev. ZFfS-1, ZV-1 in Uredba so hkrati izvedbeni predpisi, s katerimi so se v nacionalni pravni red prenesle obveznosti prava EU, ki izhajajo iz Direktive 2009/128/ES, vključno z njeno c) točko drugega odstavka 11. člena. Obveznosti prava EU, ki jih mora država uveljaviti na področju varstva pitne vode, vključno z opredelitvijo posebnih vodovarstvenih območij, izhajajo tudi iz Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL L 327, 22.12. 2000 – v nadaljevanju Direktiva 2000/60/ES). Navedena direktiva med drugim v tretjem odstavku 7. člena zavezuje države članice, da se izognejo poslabšanju kakovosti pitne vode ter s tem zmanjšajo stopnjo čiščenja, ki je potrebna za proizvodnjo pitne vode. V 51. uvodni izjavi pa zahteva doseganje visoke ravni varstva voda. Uredba 2009/1107/ES, ki med drugim določa pravila za odobritev aktivnih snovi, varoval ali sinergistov, ki jih vsebujejo fitofarmaceutska sredstva ali so sestavljena iz njih, ter pravila za pomožna sredstva in dodatke, ne posega v Direktivo 2009/128/ES in Direktivo 2000/60/ES, kar je izrecno navedeno v 47. uvodni izjavi Uredbe 2009/1107/ES, pa tudi drugi odstavek 55. člena navedene uredbe določa, da se mora pravilna uporaba fitofarmaceutskih sredstev skladati z določbami Direktive 2009/128/ES. Zato je treba upoštevati glede na zatrjevanja pobudnika kot temeljne upoštevne obveznosti prava EU, ki jih je treba prenesti v nacionalno pravno ureditev, ko gre za varstvo voda, vključno s pitno vodo, prav določbe navedenih direktiv.

Pravni interes

19. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Pravni interes je 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 (drugi odstavek 24. člena ZUstS). Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora biti pravni interes neposreden in konkreten, morebitna ugoditev pobudnikovemu predlogu pa mora privedi do izboljšanja njegovega pravnega položaja. Kadar podzakonski predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje neposredno in posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika, se pobuda lahko vložijo v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic (tretji odstavek 24. člena ZUstS).

20. Pobudnik izpodbija vodovarstveni režim, določen z 22. in 23. členom Uredbe, in njegovo zakonsko podlago, tj. četrti odstavek 32. člena ZFfS-1, 3. točko tretjega odstavka 74. člena ter prvi odstavek in 2. točko drugega odstavka 76. člena ZV-1, kolikor se nanašajo na VVO I. Svoj pravni interes gradi na vseh treh predpisih kot skupku pravnih pravil, urejajočih pravni režim, ki varuje pobudnika pred zdravstvenimi tveganji zaradi uporabe fitofarmaceutskih sredstev na VVO I, iz katerega se oskrbuje s pitno vodo. Izpodbijani predpisi kot celota naj bi neposredno, brez potrebe po nadaljnjem posamičnem aktu, vplivali na kakovost pitne vode (z vidika prehajanja fitofarmaceutskih sredstev v pitno vodo, ki jo uporablja pobudnik za pitje, pripravo hrane, umivanje in druge namene) in ga izpostavljali tveganju morebitne katastrofalne škode zaradi nesreče oziroma razlitja fitofarmaceutskih sredstev. S tem naj bi neposredno vplivali na njegovo zdravje, telesno in duševno integriteto, možnost dostopa do zdrave pitne vode, raven zaužitih toksičnih snovi in s tem na prognozo življenjske dobe.

21. Ne glede na to, da je v preambuli Uredbe navedeno, da se izdaja na podlagi prvega odstavka v zvezi s tretjim odstavkom 74. člena ZV-1 (ki Vlado pooblašča, da v aktu, s katerim določi vodovarstveno območje, med drugim določi vodovarstveni režim, tj. ukrepe, prepovedi in omejitve na vodovarstvenem območju in posameznih notranjih območjih), je bil podlaga za njeno sprejetje tudi četrti odstavek 32. člena ZFfS-1. Vlada sicer opozarja, da Seznam prepovedanih aktivnih snovi ne temelji na navedeni zakonski določbi, ampak naj bi se navedeni seznam oblikoval glede na lastnosti posameznih snovi, ki se ocenjujejo v postopku dajanja fitofarmaceutskih snovi v promet, na podlagi določb Uredbe/15 in v skladu z Uredbo 2009/1107/ES. Vendar Vlada hkrati zatrjuje, da je z 32. členom ZFfS-1 v slovenski pravni red prenesen 11. člen Direktive 2009/128/ES. Ta od držav članic zahteva sprejetje ustreznih ukrepov za varovanje vodnega okolja in zalog pitne vode⁴ pred vplivom pesticidov, med drugim določitev ustrezno velikih zaščitnih pasov za varovanje neciljnih vodnih organizmov in varovalnih območij za površinske in podzemne vode, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati. Na citirano določbo Direktive 2009/128/ES pobudnik veže očitek o neskladju izpodbijane ureditve s pravom EU. Glede na navedeno in upošteva 18. točko obrazložitve tega sklepa izpodbijani določbi ZFfS-1 glede na njeno vsebino ni mogoče odrekati upoštevnosti pri določitvi zakonske podlage za izpodbijani izvršilni predpis. Enako velja za prvi odstavek in 2. točko drugega odstavka 76. člena ZV-1, ki urejata možnost omejitev ali prepovedi izvajanja dejavnosti na vodovarstvenem območju in s tem tudi vodovarstveni režim na najožjem VVO, tj. VVO I.

22. S četrtim odstavkom 32. člena ZFfS ter s prvim odstavkom in 2. točko tretjega odstavka 74. člena ZV-1 je zakonodajalec uveljavil izvršilni klavzuli, ki zavezujeta pristojne ministre oziroma Vlado k izdaji izvršilnih predpisov prav z namenom vzpostavitve vodovarstvenega režima za zagotavljanje pitne vode. Z njima sta neposredno povezana prvi odstavek in 2. točka drugega odstavka 76. člena ZV-1, ker v prepovedi ali omejitve, ki

⁴ Katere kakovost se v skladu z zahtevo iz tretjega odstavka 7. člena Direktive 2000/60/ES ne sme poslabševati.

vzpostavljajo vodovarstveni režim, vključita tudi prepovedi ali omejitve dejavnosti. Ko gre za uporabo fitofarmaceutskih sredstev, so torej vključene tudi prepovedi ali omejitve pri izvajanju kmetijske dejavnosti. Kot izhaja iz ustaljene ustavnosodne presoje,⁵ mora zakonodajalec, ko določi izvršilne klavzule in vzpostavlja pravni okvir za izdajo izvršilnih predpisov, upoštevati, da mora biti posameznikov položaj predvidljiv že na podlagi zakonskih določb, ne šele na podlagi določb izvršilnega predpisa. Ko gre za ureditev, katere osrednji namen je posamezniku zagotoviti pravico do pitne vode (prvi odstavek 70.a člena Ustave) kot ene osrednjih in nujnih življenjskih dobrin,⁶ se ta nanaša na posameznika, ki ima do pitne vode pravico, ustavno varovano kot človekovo pravico, ne glede na to, da lahko posamezne določbe tovrstnih predpisov naslavljajo ravnanja drugih fizičnih ali pravnih oseb. Zato Ustavno sodišče sledi pobudniku, da navedene zakonske določbe, skupaj z določbami izvršilnih predpisov, izdanih na njihovi podlagi, po vsebini tvorijo skupek pravnih pravil, ki določa pravni režim varstva pred zdravstvenimi tveganji zaradi uporabe fitofarmaceutskih sredstev na VVO I, iz katerega se pobudnik oskrbuje s pitno vodo. Predvsem pa ta skupek pravil pomeni implementacijo obveznosti, ki izhajajo iz prava EU (18. točka obrazložitve tega sklepa). Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo,⁷ pravo EU ne nalaga državi članici, katere obveznosti iz direktiv naj uveljavlja v zakonskih določbah, katere pa v določbah izvršilnih predpisov. To je v presoji nacionalnega prava oziroma spoštovanja zahtev, ki v Republiki Sloveniji s tega vidika izhajajo iz drugega odstavka 120. člena Ustave. Vendar pa morajo biti obveznosti iz Direktive prenesene v nacionalne predpise, da se dosežejo neposredni obvezujoči učinki za naslovnike v državah članicah. Če država to uvede na način, po katerem z zakonskimi določbami vzpostavi zakonski okvir, z določbami izvršilnih predpisov pa ta zakonski okvir natančneje razčleni, potem je jasno, da je z vidika spoštovanja prava EU mogoče preveriti, ali so obveznosti prenesene, samo tako, da se obravnavata zakonska in izvršilna ureditev kot celota. Navedeno mora Ustavno sodišče upoštevati tudi, ko gre za to, ali je pobudnik izkazal pravni interes, da z oceno ustavnosti navedenega skupka pravil doseže spoštovanje obveznosti prava EU in s tem učinkovitost tega prava na način, h kateremu se je Republika Slovenija zavezala skladno s tretjim odstavkom 3.a člena Ustave.

23. Spletni obrazec "Od kod priteče voda?" na spletni strani Javnega podjetja vodovod, kanalizacija, snaga, d. o. o., Ljubljana,⁸ potrjuje, da se prebivalci na območju, kjer prebiva pobudnik, oskrbujejo z vodo iz oskrbovalnega območja Kleče. Pomislek Vlade, da sploh ni nujno, da se pobudnik oskrbuje iz vodarne Kleče, se tako izkaže kot neutemeljen. Pobudnika prekoračitev ali nevarnost prekoračitve mejnega praga onesnaženja pitne

⁵ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-150/99 z dne 10. 10. 2001 (Uradni list RS, št. 85/01, in OdlUS X, 172), 7. točka obrazložitve.

⁶ Primerjaj 11. točko odločbe Ustavnega sodišča št. Up-156/98 z dne 11. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 17/99, in OdlUS VIII, 118).

⁷ Primerjaj 11. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-37/10 z dne 18. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13).

⁸ Spletni obrazec "Od kod priteče voda?", dostopen na <www.vokasnaga.si/od-kod-pritece-voda>.

vode kot tudi možna izpostavljenost tveganjem na podlagi izpodbijanih določb ZFfS-1, ZV-1 in Uredbe neposredno zadevajo.⁹ Navedeno hkrati pomeni, da pobudnika neposredno zadevajo izpodbijane določbe, ki pomenijo izvedbeni pravni okvir za zagotovitev prenosa prava EU, natančneje navedenih določb direktiv, kar pa predstavljajo le določbe zakonskih predpisov in izvršilnega predpisa skupaj. Zato pobudnik izkazuje pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti tako določenega normativnega okvira, torej tako za presojo ustavnosti določb zakonov, ki vzpostavljajo podlago za izvršilni predpis, kot tudi izvršilnega predpisa, ki to zakonsko podlago podrobneje razčlenjuje. Glede na navedeno je pobudnik izkazal pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZFfS-1, ZV-1 in Uredbe.

Pravočasnost pobude

24. Glede na navedeno v prejšnji točki obrazložitve tega sklepa se Ustavnemu sodišču ne bi bilo treba posebej opredeliti do tega, ali je pobuda v delu, v katerem izpodbija Uredbo, pravočasna z vidika tretjega odstavka 24. člena ZUstS. Za izpodbijanje zakonskih določb, ki neposredno vplivajo na pobudnikov pravni položaj, namreč ni določen rok za vložitev pobude, saj se navedena določba ZUstS na postopek ocene ustavnosti zakona ne nanaša. Ko gre za takšno medsebojno povezanost zakonskih določb in določb izvršilnega predpisa kot v obravnavani zadevi, morajo zato prevladati pravila, ki veljajo za dostop do Ustavnega sodišča za oceno ustavnosti zakona. Ne glede na to se Ustavno sodišče, upoštevaje ugovor Vlade, da ta procesna predpostavka ni izpolnjena, opredeljuje tudi do tega, ker ocenjuje, da gre za pomembno vprašanje razlage ene od določb zakona, ki urejajo postopek pred Ustavnim sodiščem, v posebnih okoliščinah te zadeve.

25. Zakonodajalec je v tretjem odstavku 24. člena ZUstS rok za vložitev pobude zoper podzakonske predpise in akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, kadar ti neposredno posegajo v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnika, določil tako, da ga je vezal na čas enega leta po uveljavitvi predpisa (t. i. objektivni rok) oziroma na čas enega leta po tem, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic (t. i. subjektivni rok). Pobudnik se na eni strani sklicuje na subjektivni rok. Ker je ta trenutek nastanka škodljivih posledic po naravi stvari odvisen od subjektivnih okoliščin na njegovi strani, je pomembno, da pobudnik izčrpno in prepričljivo utemelji, kdaj je izvedel za nastanek škodljivih posledic, ter pri tem navede tudi vsa dejstva in okoliščine, na podlagi katerih je mogoče njegovo trditev preveriti in oceniti. Dokazno breme o obstoju teh dejstev in okoliščin je torej v tem primeru v celoti na strani pobudnika, presoja Ustavnega sodišča pa je odvisna zlasti od prepričljivosti pobudnikove utemeljitve.¹⁰ Pri tem od pobudnika ni mogoče zahtevati, naj dokaže, da pobude ni mogel vložiti prej, ker bi

⁹ Prim. npr. sodbo Sodišča EU v zadevi *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in drugi*, C-197/18, z dne 3. 10. 2019.

¹⁰ Glej sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-267/10 z dne 15. 11. 2012 (Uradni list RS, št. 90/12), 5. točka obrazložitve, in št. U-I-314/13 z dne 7. 1. 2015, 3. točka obrazložitve.

to zanj lahko pomenilo preveliko breme.¹¹ Na drugi strani pa se pobudnik sklicuje v bistvu na to, da je v skladu z načelom lojalnosti treba nacionalne predpise razlagati v luči prava EU in v tem okviru določbe, ki urejajo postopkovna pravila pred domačimi sodišči, na način zagotovitve učinkovitosti prava EU.

26. Z vidika prvo navedenih razlogov pobudnika je treba najprej ugotoviti, da je Uredba začela veljati 4. 7. 2015. Pobudnik pravočasnost pobude, ki jo je vložil 15. 11. 2019, utemeljuje s trditvijo, da je za nastanek škodljivih posledic Uredbe izvedel znotraj enega leta pred njeno vložitvijo. Konkretno naj bi se z njimi seznanil na podlagi poročila Javnega podjetja Voka Snaga z dne 26. 9. 2019, ki ugotavlja navzočnost fitofarmaceutvskih sredstev v pitni vodi, po tem ko ga je na obravnavano problematiko opozoril članek Maje Prijatelj Videmšek z naslovom "Tudi nevarnost jedrske nesreče je majhna. Dokler se ne zgodi.", objavljen v časopisu Delo 7. 9. 2019. Meni, da je ravnal skrbno in ažurno, ko je pobudo vložil v enoletnem roku od trenutka, ko je bil kot občan, ki pozorno spremlja medije, obveščen o hudi nevarnosti za lastno zdravje, povezani z izpodbijano Uredbo.

27. Vlada utemeljuje, da je pobudnik zamudil objektivni rok za vložitev pobude, v zvezi s subjektivnim rokom pa opozarja, da so se analize pitne vode izvajale že pred uveljavitvijo pobude kot tudi po njej, zato bi rezultate laboratorijske analize vzorca vode pobudnik lahko pridobil kadarkoli, zlasti pa tudi že prej. Kot je poudarjeno v 25. točki obrazložitve tega sklepa, takšnega bremena pobudniku, ki se sklicuje na subjektivna merila za določitev začetka teka upoštevne enoletne roka, ni mogoče naložiti. Izkazanost subjektivnega roka je treba presojati glede na prepričljivost pobudnikovih trditev in dokazov, ki jih je v njihovo podkrepitev navedel.

28. Drži, kot navaja pobudnik, da so škodljive posledice, ki lahko nastanejo zaradi vnašanja fitofarmaceutvskih sredstev na VVO I, že po svoji naravi takšne, da lahko nastanejo šele z izvrševanjem izpodbijane ureditve. Ne da bi se Ustavno sodišče spuščalo na področje strokovnosti ukrepov, ker za njihovo presojo ni pristojno, je vendarle na podlagi splošno znanih dejstev mogoče ugotoviti, da se lahko škodljive posledice uporabe fitofarmaceutvskih sredstev pokažejo šele v daljšem časovnem obdobju. Pri tem tudi Vlada sama opozarja na to, da lahko v različnih časovnih obdobjih, tudi zaradi vplivov različnih dodatnih dejavnikov in same naravne strukture območja, prihaja do različnih možnosti vpliva fitofarmaceutvskih sredstev na ustreznost pitne vode. Poleg tega od razumno preudarnega posameznika ni mogoče pričakovati, da bi se moral tako daleč poglobljati v posamezna strokovna področja, da bi lahko vselej že ob uveljavitvi predpisov, ki jih zadevajo, ocenil možnost nastanka škodljivih posledic, ki utegnejo zanj nastati pri izvrševanju teh predpisov. Gotovo gre za področja, na katerih ves čas prihaja do pomembnega razvoja znanstvenih in tehničnih spoznanj o možnih

¹¹ Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Gros proti Sloveniji* z dne 7. 7. 2020, 30. točka obrazložitve.

vplivih posameznih sredstev, v tem primeru fitofarmaceutskih sredstev,¹² tako na človekovo zdravje kot na zdravo življenjsko okolje. Hkrati pa tudi za področja, na katerih se vedno bolj razvija ozaveščenost posameznikov o potrebi po varovanju, tudi pitne vode, ne le za sedanje, temveč tudi za prihodnje rodove. Že v skladu s tem ni mogoče odreči razumnosti pobudnikovim razlogom, kdaj in zakaj je za nastanek škodljivih posledic, ki jih pripisuje izpodbijanima določbama Uredbe, ki temeljita na izpodbijanih določbah zakonov, izvedel v času enega leta pred vložitvijo pobude (2. in 6. točka obrazložitve tega sklepa).

29. Predvsem pa je treba pritrditi pobudniku glede drugega sklopa njegovih trditev, da tretji odstavek 24. člena ZUstS ne sme biti ovira za dostop do Ustavnega sodišča, ki ima poleg pristojnega normodajalca edino pristojnost poseči v veljavnost tako zakonskih določb kot določb izvršilnih predpisov, ker je treba procesne določbe ZUstS razlagati v luči prava EU, da bi se z vsebinsko presojo implementacijskega nacionalnega normativnega okvira dosegla učinkovitost prava EU.¹³ Glede na to pobudniku niti z vidika tretjega odstavka 24. člena ZUstS ne bi bilo mogoče odreči pravočasnosti vložitve pobude za izpodbijanje določb Uredbe.

B. – II.

Sprejem pobude

30. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka ZFfS-1, 3. točke tretjega odstavka 74. člena ter prvega odstavka in 2. točke drugega odstavka 76. člena ZV-1 ter 22. in 23. člena Uredbe odpira po oceni Ustavnega sodišča pomembna ustavnopravna vprašanja. Gre zlasti za vprašanje, ali ZFfS-1 in ZV-1 vsebujeta dovolj določna merila za podzakonsko urejanje vodovarstvenega režima na najstrožjem vodovarstvenem območju, in za vprašanje skladnosti izpodbijane ureditve s pravom EU, predvsem upoštevni določb direktiv 2009/128/ES in 2006/60/ES, ki zahtevajo visoko raven varstva voda, še posebej pitne vode in s tem zdravja ljudi. Od te presoje je odvisno, ali je izpodbijana ureditev ustavnoskladno določila prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev le neposredno na območjih zajetij, torej na območjih, ki jih a) točka četrtega

¹² Primerjaj s sodbo Sodišča EU v zadevi *Blaise in drugi*, C-616/17, 1. 10. 2019, 66. točka obrazložitve. Sodišče EU je v 44. točki obrazložitve te sodbe razložilo določbe Uredbe 2009/1107/ES (dajanje fitofarmaceutskih sredstev v promet) in pri tem opozorilo na uporabo načela previdnosti, kadar obstaja znanstvena negotovost glede tveganja za zdravje ljudi ali živali ali za okolje, ki ga predstavljajo fitofarmaceutska sredstva. Več o načelu previdnosti v cilju zagotavljanja visoke ravni varstva okolja in človekovega zdravja (tudi npr., ko gre za hrano in pitno vodo) N. de Sadeleer, *The Precautionary Principle in EU Law*, *Aansprakelijkheid Verzekering en Schade*, št. 5 (2010), str. 173–184.

¹³ Primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. Up-2012/08 z dne 5. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 22/09, in OdlUS XVIII, 65), 9. točka obrazložitve, ter št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 10), 33. in 34. točka obrazložitve.

odstavka 2. člena Uredbe označuje z oznako VVO 0, kjer se kmetijska dejavnost z uporabo navedenih sredstev ne izvaja, ali pa bi izpodbijana ureditev skladno z upoštevni pravom EU in določbami Ustave morala določiti območja popolne prepovedi uporabe tudi izven navedenih območij, ki so sestavni del VVO I. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in začelo postopek za oceno ustavnosti navedenih zakonskih določb in določb Uredbe, kolikor dovoljujejo uporabo fitofarmaceutskih sredstev na VVO I (1. točka izreka).

B. – III.

Zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb Uredbe

31. Pobudnik predlaga, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje 22. in 23. člena Uredbe. Prilaga analizo vode iz vodarne Kleče z dne 24. 3. 2021. Poudarja, da analiza ponovno kaže na navzočnost pesticidov v pitni vodi, tudi tistih, ki so uvrščeni na Seznam prepovedanih fitofarmaceutskih sredstev. Predlog utemeljuje s stališčem o neveljavnosti Seznama prepovedanih fitofarmaceutskih sredstev na VVO I, ker ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, kar naj bi pomenilo, da je na VVO I dovoljena uporaba vseh fitofarmaceutskih sredstev. Predlaga, naj Ustavno sodišče hkrati določi način izvrševanja zadržanja navedenih določb Uredbe tako, da prepove uporabo vseh fitofarmaceutskih sredstev na VVO I, ker naj bi tako zaščitilo zdravje skoraj 400.000 prebivalcev Ljubljane, tudi otrok, starih in imunsko oslabelih, prizadeti pa naj bi bili ekonomski interesi največ nekaj deset kmetij, predvsem iz Kleč in Ježice, ki bi jim država lahko izplačala nadomestilo.

32. Ustavno sodišče sme do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona ali drugega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice (prvi odstavek 39. člena ZUstS). Kadar Ustavno sodišče odloča o zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiuustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo. Glede na to pri tej presoji Ustavno sodišče ne more izhajati iz pobudnikovih ugotovitev o protiuustavnosti Seznama prepovedanih fitofarmaceutskih sredstev, zato pobudnik z njimi ne more utemeljiti možnosti nastanka težko popravljivih škodljivih posledic. Pobudnik tudi po mnenju Vlade ni izkazal možnosti nastanka težko popravljivih posledic. Ustavno sodišče tudi ne more slediti pobudnikovemu predlogu, naj določi način izvršitve odločitve o zadržanju izvrševanja izpodbijane ureditve in tako prepreči sporno uporabo vrste fitofarmaceutskih sredstev, nevarnih za zdravje prebivalcev Ljubljane. Šele če Ustavno sodišče ugotovi na podlagi tehtanja možnosti nastanka težko popravljivih škodljivih posledic, da so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 39. člena ZUstS, namreč lahko zadrži izvrševanje predpisa. Samo v tem primeru lahko v

skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZUstS hkrati določi, na kakšen način se takšna odločitev izvrši.

33. Glede na navedeno pobudnik ni izkazal izpolnjenosti pogojev iz prvega odstavka 39. člena ZUstS. Vendar sme Ustavno sodišče tudi po uradni dolžnosti zadržati izvrševanje izpodbijanih določb, če oceni, da obstaja možnost nastanka težko popravljivih škodljivih posledic morebiti protiustavnega predpisa, ki pretehtajo nad možnostjo nastanka tovrstnih posledic, če se v ustavnosodni presoji ne bi ugotovila protiustavnost izpodbijanih določb.

34. Prvi odstavek 22. člena Uredbe prepoveduje uporabo fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo aktivne snovi s Seznama prepovedanih aktivnih snovi na VVO I. *A contrario* torej hkrati na tem območju dovoljuje uporabo vseh tistih fitofarmaceutskih sredstev, ki ne vsebujejo aktivnih snovi z navedenega seznama. Izvrševanje navedene določbe Uredbe tako pomeni 1) prepoved uporabe prvo navedenih in hkrati 2) dovoljeno uporabo drugo navedenih fitofarmaceutskih sredstev na VVO I. Drugi do četrti odstavek 22. člena Uredbe so v neposredni povezavi s pojasnjenima vsebinama prvega odstavka navedenega člena. Člen 23 Uredbe pa določa pogoje, pod katerimi se lahko uporabljajo fitofarmaceutska sredstva, katerih uporaba je po prvem odstavku 22. člena Uredbe dovoljena. Izvrševanje 23. člena Uredbe zato pomeni izvrševanje drugo navedene vsebine prvega odstavka 22. člena Uredbe.

35. Pobudnik med drugim zatrjuje neskladnost izpodbijanih določb Uredbe s c) točko drugega odstavka Direktive 2009/128/ES, ker naj bi navedena določba Direktive zahtevala vzpostavitev varovalnih območij za površinske in podzemne vode, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati. Če bi bila v ustavnosodni presoji ugotovljena utemeljenost teh pobudnikovih navedb, bi izvrševanje izpodbijanih določb Uredbe lahko povzročilo nastanek težko popravljivih škodljivih posledic. Če bi se namreč izkazalo, da so bile z izpodbijano ureditvijo neustrezno prenesene obveznosti prava EU, ki izhajajo iz navedene direktive,¹⁴ bi bilo s tem lahko ogroženo doseganje ciljev, ki jih zasleduje pravo EU.¹⁵

36. Ne da bi se Ustavno sodišče spuščalo v presojo strokovnosti možnih posledic uporabe posameznih fitofarmaceutskih sredstev, je treba vendarle upoštevati nekatere razloge, ki izhajajo že iz splošnih strokovnih spoznanj in izkušenj iz preteklega razvoja. Fitofarmaceutska sredstva so praviloma nevarne snovi. Vlada ne zatrjuje, da to ne velja za fitofarmaceutska sredstva, katerih uporaba je po izpodbijani ureditvi dovoljena na VVO I, in da slednja pitne vode ne morejo onesnažiti. Z vnosom takih sredstev v tla, njihovim spiranjem in odtekanjem na območjih, ki se rabijo za oskrbo s pitno vodo, lahko nastanejo težko popravljive ali celo nepopravljive posledice za zdravje ljudi šele v določenem daljšem časovnem obdobju. Takšna tveganja niso zgolj hipotetična, ker se na

¹⁴ Upoštevajte tudi tretji odstavek 7. člena Direktive 2000/60/ES.

¹⁵ Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-104/22 z dne 19. 5. 2022 (Uradni list RS, št. 81/22), 25. točka obrazložitve.

vseh VVO, razen VVO 0, ki pa je omejen le na območja samih črpališč, lahko izvaja kmetijska dejavnost. Ko gre, kot navaja pobudnik, za možno ogrožanje temeljnih človeških vrednot in pitne vode kot nujne in trajnostne življenjske dobrine, zaradi česar je ta z Ustavo uveljavljena kot človekova pravica (prvi odstavek 70.a člena), pravo EU pa hkrati zahteva njeno visoko raven zaščite, Ustavno sodišče pri tehtanju možnosti nastanka škodljivih posledic tega vidika zaradi pravic, tako sedanjih kot tudi prihodnjih generacij, ne sme zanemariti.

37. Na drugi strani je treba upoštevati, da izvajalcem kmetijske dejavnosti na območju VVO I z zadržanjem izvrševanja izpodbijanih določb lahko nastanejo škodljive posledice, če bi se izkazale pobudnikove navedbe za neutemeljene. Zaradi prepovedi uporabe fitofarmaceutskih sredstev na območjih, na katerih izvajajo kmetijsko dejavnost, bi bil lahko potreben večji vložek njihovega dela, hkrati pa bi bil lahko zmanjšan obseg njihovega pridelka. Vendar bodo te možne posledice v tem primeru omejene zgolj na časovno obdobje do končne odločitve Ustavnega sodišča v tej zadevi, pri čemer bo Ustavno sodišče zadevo obravnavalo absolutno prednostno. Predvsem pa te posledice ne morejo odtehtati možnosti nastanka navedenih težko popravljivih ali celo nepopravljivih škodljivih posledic za kakovost pitne vode in s tem za zdravje ljudi, ki bi lahko nastale, če bi se izpodbijane določbe še naprej izvrševale, pa bi se v presoji izkazala njihova protiustavnost.

38. Glede na navedeno je Ustavno sodišče zadržalo izvrševanje 22. člena Uredbe, kolikor dovoljuje uporabo fitofarmaceutskih sredstev na VVO I (2. točka izreka). To pomeni, da je do končne odločitve Ustavnega sodišča prepovedana uporaba vsakršnih fitofarmaceutskih sredstev na območju VVO I na vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja. Prav tako je iz navedenih razlogov Ustavno sodišče zadržalo tudi izvrševanje 23. člena Uredbe, ker je z vsebino prvega odstavka 22. člena Uredbe, katere izvrševanje je zadržano, neposredno povezan (2. točka izreka).

C.

39. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 26. člena in prvega odstavka 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto
Predsednik

RS
US