



Številka: U-I-48/19-8
Datum: 17. 11. 2022

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 17. novembra 2022

sklenilo:

Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Uradni list RS, št. 43/18 in 59/19) se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

1. Predlagatelj izpodbija Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (v nadaljevanju Uredba). Zatrjuje njeno neskladje oziroma neskladje njenih posameznih določb z 2., 8., 14., 72., 115. in 153. členom Ustave, 21. členom Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14 in 55/17 – v nadaljevanju ZVRS), 42. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 92/13 – v nadaljevanju ZVO-1F) ter Direktivo 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2002 o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa (UL L 189, 18. 7. 2002 – v nadaljevanju Direktiva 2002/49/ES). V postopku njenega sprejemanja naj bi bilo onemogočeno sodelovanje javnosti, ki je potekalo na podlagi 34.a člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16 in 158/20 – v nadaljevanju ZVO-1), pri tem pa naj bi bili kršeni 2., 8. in 9. člen Aarhuške konvencije.¹

¹ Državni zbor je Aarhuško konvencijo ratificiral s sprejetjem Zakona o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 62/04, MP, št. 17/04 – MKDIOZ), spremembo Aarhuške konvencije pa z Zakonom o ratifikaciji spremembe Konvencije o dostopu do informacij,

2. Kršitev 115. člena Ustave predlagatelj utemeljuje s tem, da je bila Uredba sprejeta v času po odstopu tedanje Vlade. Navaja, da bi smela Vlada do izvolitve novega predsednika opravljati le tekoče posle, kamor pa sprejetje Uredbe ne spada, saj za sprejetje nove uredbe o hrupu ni bilo nobene nujne, očitne potrebe.

3. Predlagatelj kršitev 8. člena Ustave utemeljuje z nepravilnostmi, do katerih naj bi prišlo v postopku sprejemanja Uredbe. Trdi, da je bilo v postopku sprejemanja Uredbe, v katerem je sodelovanje javnosti potekalo na podlagi 34.a člena ZVO-1, sodelovanje javnosti zagotovljeno le formalno, dejansko pa je bila javnost iz postopka sprejemanja Uredbe izključena, pri tem pa so bila grobo kršena načela in določbe Aarhuške konvencije. Marca 2017 objavljeni osnutek naj ne bi vseboval razlogov za sprejetje nove Uredbe in vsebinske obrazložitve predlaganih rešitev, priložene naj ne bi bile nobene strokovne podlage. Razlogi za sprejetje Uredbe naj bi bili prvič javno objavljeni šele junija 2018 kot del gradiva, pripravljenega za Vlado. Predlagatelj trdi, da je nemogoče zagotoviti učinkovito sodelovanje javnosti, če ta ni seznanjena niti z osnovnimi razlogi za spreminjanje dosedanje dolgoletne ureditve področja okoljskega hrupa niti z obrazložitvami predlaganih rešitev. Po zatrjevanju predlagatelja so bile po zaključku sodelovanja javnosti v medresorskem usklajevanju uveljavljene nekatere za sistem varstva pred hrupom bistvene rešitve, drugačne od tistih, ki so bile predstavljene javnosti in do katerih se javnost zato ni mogla opredeliti. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo naj bi tako doseglo, da se za naprave, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega, dopusti preseganje mejnih vrednosti kazalcev hrupa, če so izvedeni ukrepi za zaščito pred hrupom, ti pa so obvezni le, če so ekonomsko upravičeni. Prav tako naj bi Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP) sledilo predlogom Ministrstva za infrastrukturo glede mehčanja pravil, po katerih bi ljudje lahko zahtevali odškodnino za pretrpljeno življenje v prekomernem hrupu, in naj bi za linijske vire hrupa način dokazovanja prekomerne obremenitve spremenilo tako, da je nejasno, kako je mogoče prekomerno obremenitev dokazati. Predlagatelj meni, da bi moral pripravljaec Uredbe spremenjen osnutek ponovno predstaviti javnosti in ji dati možnost, da se do teh rešitev opredeli.

4. Vlada naj bi v postopku sprejemanja Uredbe kršila tudi zahtevo 8. člena Aarhuške konvencije, da je treba izid udeležbe javnosti čim bolj upoštevati. Predlagatelj trdi, da je dokazno breme na MOP, ki mora utemeljeno in podrobno razložiti, zakaj posameznih predlogov in pripomb javnosti ni upoštevalo pri pripravi predpisa, temu pa v obravnavanem primeru ni bilo zadoščeno. Tudi praksa MOP, po kateri se odziv na sodelovanje javnosti objavlja na spletnih straneh MOP najkasneje v 30 dneh po objavi predpisa v Uradnem listu Republike Slovenije, naj ne bi bila v skladu z zahtevami Aarhuške konvencije in po mnenju predlagatelja pomeni dodatno

udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 11/10, MP, št. 1/10 – MSKIVOZ).

razvodenitev načela sodelovanja javnosti. V "Obrazloženem stališču k pripombam in predlogom iz postopka sodelovanja javnosti" zavzeta stališča naj bi bila pavšalna, kritične pripombe pa napačno razumljene in praktično vse zavrnjene brez vsebinskega odgovora. Veliko kritičnih pripomb naj bi bilo označenih kot "splošen komentar", med drugim tudi opozorila na skoraj vse protiustavnosti in nezakovitosti, ki so vsebina zahteve. Navajanje pripomb in predlogov oblastnih organov kot pripomb javnosti po mnenju predlagatelja pomeni neposredno kršitev 2. člena Aarhuške konvencije, ki jasno razlikuje javnost in oblastne organe.

5. Člena 2 in 3 Uredbe po mnenju predlagatelja arbitrarno in v nasprotju z 21. členom ZVRS in Direktivo 2002/49/ES opredeljujeta vire hrupa in jih taksativno naštevata. S tem naj bi Uredba kršila tudi načelo enakosti pred zakonom, pravico do zdravega življenjskega okolja ter cilje, namen in osnovna načela ZVO-1. Člen 5 in Preglednica 6 iz Priloge 1 Uredbe po zatrdjevanju predlagatelja kršita 42. člen ZVO-1F in 21. člen ZVRS. Predlagatelj nasprotuje tudi ureditvi izjem za gradbišča. Po mnenju predlagatelja Uredba v več členih krši tudi enakost pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), in sicer v primerih urejanja obremenitve s hrupom cestnega in železniškega prometa, izločitve hrupa, ki ga povzročajo ladje, ureditve zagotavljanja protihrupne zaščite ter ureditve, ki se nanaša na gradbišča. Več členov Uredbe, ki jih predlagatelj v zahtevi konkretizira, naj bi kršilo obveznost države, ki jo določa 72. člen Ustave, da skrbi za zdravo življenjsko okolje.

6. Ustavno sodišče je o ustavnosti in zakonitosti Uredbe že odločilo z odločbo št. U-I-441/18 z dne 6. 7. 2022 (Uradni list RS, št. 99/22) v postopku, začetem na pobudo nevladne organizacije, ki deluje v javnem interesu na področju okolja, in treh posameznikov, ki živijo v neposredni bližini posameznih virov hrupa. Pobudniki so v pobudi uveljavljali enake očitke, kot jih v zahtevi uveljavlja predlagatelj. Ustavno sodišče je z navedeno odločbo odločilo, da je Uredba v neskladju s 34.a členom ZVO-1 in posledično z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Presodilo je, da je bil osnutek Uredbe po zaključku javne obravnave dan v medresorsko usklajevanje, v Uredbo pa so bile kot rezultat tega medresorskega usklajevanja vnesene vsebinsko pomembne izjeme in rešitve, s katerimi javnost ni bila seznanjena in na katere se zato ni mogla odzvati ter ni mogla dati mnenj in pripomb, ki bi jih bil pripravljavec dolžan v primeru sprejemljivosti na primeren način upoštevati pri pripravi Uredbe. Ker razveljavitev ali odprava Uredbe ni bila mogoča,² je Ustavno sodišče izdalo ugotovitveno odločbo in Vladi naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v roku enega leta po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Glede na to, da je z navedeno odločbo Ustavno sodišče ugotovilo neskladje Uredbe z Ustavo na podlagi istih očitkov, kot jih izpostavlja predlagatelj, je Ustavno sodišče zahtevo zavrglo.³

² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-441/18, 32. točka obrazložitve.

³ Primerjaj sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-190/17 z dne 7. 1. 2021 in št. U-I-320/98 z dne 8. 10. 1998 (OdlUS VII, 184).

7. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 25. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – 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