

Številka: 17.0 - 4 / 2019 - 1 - HA

Datum: 15.02.2019

Ustavno sodišče Republike Slovenije

Beethovnova ulica 10

1000 Ljubljana

ZADEVA: Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Ur. l. RS 43/2018 z dne 22. 6. 2018)

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh) lahko na podlagi 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Ur. l. RS št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12) z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti predpisa, ki “nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine”. Zato na Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) vlagam zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Ur. l. RS 43/2018 z dne 22. 6. 2018). Menim, da so z izpodbijano Uredbo kršene naslednje določbe Ustave Republike Slovenije:

- **načelo pravne države iz 2. člena Ustave RS,**
- **skladnost s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo iz 8. člena Ustave RS,**
- **enakost pred zakonom iz 14. člena Ustave RS,**
- **pravica do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave RS,**
- **določila o prenehanju funkcije predsednika in ministrov vlade iz 115. člena Ustave RS ter**
- **usklajenost pravnih aktov iz 153. člena Ustave RS.**

OBRAZLOŽITEV ZAHTEVE

DEJANSKO STANJE

Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Ur. l. RS 43/2018 z dne 22. 6. 2018; v nadaljevanju: Uredba o hrupu) je bila sprejeta na seji Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) v odstopu dne 14. 6. 2018, v Uradnem listu RS je bila objavljena 22. 6. 2018, v veljavo pa je stopila 7. 7. 2018.

Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) je 31. 3. 2017 objavilo osnutek Uredbe o hrupu in pozvalo javnost k oddaji mnenj in pripomb do 3. 5. 2017. Šele 23. 7. 2018 je MOP na svoji spletni strani objavilo »Obrazloženo stališče k pripombam in predlogom iz postopka sodelovanja javnosti« za Uredbo o hrupu, in sicer v dokumentu št. 007-108/2017/157 (Priloga 1).

Namen sprejema predpisa, kot izhaja iz gradiva Vlade št. 007-108/2017 z dne 8. 5. 2018 (Priloga 2), je naslednji (citirano 5. točka gradiva):

»Predlagana uredba prenaša v pravni red Republike Slovenije Prilogo II k Direktivi 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2002 o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa (UL L št. 189 z dne 18. 7. 2002, str. 12), zadnjič spremenjeno z Direktivo Komisije (EU) 2015/996 z dne 19. maja 2015 o določitvi skupnih metod ocenjevanja hrupa v skladu z Direktivo 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L št. 168 z dne 1. 7. 2015, str. 1), s katero so določene začasne metode za ocenjevanje kazalcev hrupa in njihove prilagoditve.

Področje mejnih vrednosti kazalcev hrupa v okolju je trenutno urejeno v Uredbi o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Uradni list RS, št. 105/05, 34/08, 109/09 in 62/10). To uredbo je bilo treba spremeniti zaradi sprememb Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16 in 61/17 – GZ, v nadaljevanju: ZVO-1), s katerimi so bile opuščene določbe, ki so ministrstvu omogočale izdajo posebnih dovoljenj za čezmerne obremenitve okolja, te pa so se uporabljale tudi za čezmerno obremenjevanje s hrupom v obratovanju gradbišč. Takšna ureditev se je izkazala za neučinkovito in je pomenila administrativno oviro oz. obremenitev, saj bi bilo treba v Republiki Sloveniji izdajati posebna dovoljenja za veliko število gradbišč. Predlagana ureditev ureja hrup z gradbišč drugače, o čemer več v obrazložitvi po členih.

Zahtevana sprememba pa je omogočila tudi nekatere druge izboljšave veljavne ureditve. Vendar pa predlagana ureditev ne spreminja mejnih vrednosti kazalcev hrupa, kot so določeni v veljavni uredbi.

Predlagana uredba z namenom, da se izogne, prepreči ali zmanjša škodljive učinke zaradi izpostavljenosti okoljskemu hrupu, določa stopnje varstva pred hrupom, mejne vrednosti kazalcev hrupa v okolju, ukrepe varstva pred hrupom, ocenjevanje kazalcev hrupa, podrobnejšo vsebino vloge za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja, vsebino okoljevarstvenega dovoljenja, vsebino strokovne ocene skladnosti obratovanja virov hrupa, vsebino ocene obremenjenosti okolja s hrupom in začasne metode za ocenjevanje kazalcev hrupa in njihove prilagoditve.

Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju ima neposredno pravno podlago v drugem, tretjem in šestem odstavku 17. člena, šestem odstavku 20. člena, prvem in drugem odstavku 23. člena, šestem odstavku 70. člena in trinajstem odstavku 74. člena ZVO-1, tako da je njegova izdaja vnaprej določena dolžnost za izpolnitev zakona. S tem ima Vlada Republike Slovenije zakonsko obvezo, da ta predpis izda, sprememba predpisa pa je nujna s stališča razvojnih projektov prometne infrastrukture. Glede na navedeno se šteje izdaja tega predpisa za opravljanje tekočih poslov v smislu 115. člena Ustave Republike Slovenije.«

Uredba o hrupu na več mestih krši Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava RS), saj je vsebinsko v nasprotju z Zakonom o varstvu okolja (ZVO-1), evropskimi direktivami s področja hrupa, smernicami strokovnih organizacij ter doktrino na področju hrupa, ki bi morala biti podlaga za sprejem uredbe. Storjene so bile tudi številne kršitve v postopku sprejema Uredbe. Uredba omogoča (legalizira) prekomerno onesnaževanje okolja s hrupom na račun zdravja prebivalcev in s tem neutemeljeno posega v temeljne pravice in svoboščine prebivalcev Republike Slovenije.

UTEMELJITEV ZAHTEVE

I. NESKLADJE S 115. ČLENOM USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Uredba o hrupu je **v nasprotju s 115. členom Ustave RS**. Uredba je bila sprejeta dne 14. 6. 2018, v času, ko je Vlada podala odstop (marec 2018), zato bi lahko do izvolitve novega predsednika vlade opravljala le tekoče posle, česar pa za sprejem Uredbe o hrupu ni mogoče reči.

Skladno z ustaljenim stališčem sodne prakse je treba pojem tekočih poslov iz 115. člena Ustave RS razumeti tako, da v tem času Vlada sprejema samo nujne odločitve, ne začinja pa večjih in pomembnejših dejavnosti na novo ter ne sprejema dokončnih političnih odločitev, razen tistih, ki so nujno potrebne za delovanje države, zato je potrebno pojem tekočih poslov razlagati restriktivno. Gre za ozko določeno izjemo, ki je predvidena za najbolj nujne in neodložljive primere, ko mora Vlada določen posel izpeljati zato, ker je nujno potreben za delovanje države (prim. sodba Vrhovnega sodišča, opr. št. X Ips 280/2009).

V tem kontekstu je sprejem nove Uredbe o hrupu, ki v celoti nadomešča prej veljavno Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Ur. l. RS 105/05, 34/08, 109/09, 62/10) ravnanje, ki ne izpolnjuje pravnega standarda tekočega posla iz 115. člena Ustave RS. Gre namreč za korenito spremembo dosedanje ureditve na področju okoljskega hrupa, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju.

Za sprejem nove Uredbe o hrupu ni bilo nobene nujne niti očitne potrebe. Razlogi za sprejem predpisa so navedeni v vladnem gradivu z dne 8. 5. 2018 (Priloga 2), prvič javno objavljenem 14. 6. 2018, na dan sprejema predpisa na Vladi, v 5. točki gradiva. Nobeden od navedenih razlogov ne predstavlja utemeljitve, zakaj bi sprejem Uredbe o hrupu pomenil opravljanje tekočih poslov, čeprav se 5. točka zaključí s stavkom »*Glede na navedeno se šteje izdaja tega predpisa za opravljanje tekočih poslov v smislu 115. člena Ustave Republike Slovenije*«. Gre za pavšalno trditev, ki je vsebinsko povsem izvotljena in na nobenem mestu ne konkretizira obstoja razlogov, ki bi utemeljevali sprejem te Uredbe kot tekočega posla.

Vladno gradivo v 5. točki kot domnevne razloge za sprejem Uredbe o hrupu in kot utemeljitev, da naj bi šlo za tekoče posle, najprej navaja, da naj bi se z Uredbo o hrupu v pravni red Republike Slovenije prenesla Priloga II k Direktivi 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. 6. 2002 o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa (v nadaljevanju: Direktiva 2002/49/ES). Gre za trditev, ki je v celoti neresnična. Priloga II Direktive 2002/49/ES je namreč že bila prenesena v pravni red Republike Slovenije. Najprej leta 2004 z Uredbo o ocenjevanju in urejanju hrupa v okolju (Ur. l. RS 121/04) in nato še leta 2005 z Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Ur. l. RS 105/05) in njenimi kasnejšimi spremembami (Ur. l. RS 34/08, 109/09 in 62/10), torej prav z Uredbo, ki jo nova

Uredba o hrupu nadomešča. Poleg tega je že na prvi pogled jasno, da gre za neresnično navedbo tudi iz razloga, ker je povsem nelogično, da naj bi Direktivo 2002/49/ES iz leta 2002 v pravni red Republike Slovenije prenesli šele leta 2018.

Res pa je, da zadnja sprememba Direktive 2002/49/ES, tj. sprememba z dne 19. 5. 2015 (Direktiva Komisije (EU) 2015/996 z dne 19. maja 2015 o določitvi skupnih metod ocenjevanja hrupa v skladu z Direktivo 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta), za prenos katere je bil rok 31.12. 2018, še ni bila prenesena v pravni red Republike Slovenije. Vendar pa nova Uredba o hrupu navedene zadnje spremembe, ki edina še ni bila prenesena, prav tako ne prenaša v pravni red Republike Slovenije, čeprav bi iz zgoraj citiranega dela besedila, ki je zapisano v vladnem gradivu, vsakdo sklepal, da se z Uredbo o hrupu izpolnjuje vsaj ta najnovejša obveznost iz Direktive 2002/49/ES. Po spremembi direktive z dne 19. 5. 2015 bi morali v naš pravni red vnesti nove računske metode za izračunavanje hrupa v okolju, vendar pa so v novi Uredbi o hrupu še vedno navedene stare računske metode za izračunavanje hrupa, ki so bile po spremembi direktive veljavne zgolj še do 31. 12. 2018. Torej so navedbe MOP kot pripravljavca in predlagatelja nove Uredbe o hrupu, glede implementacije direktive v novo Uredbo o hrupu, tudi s tega vidika neresnične. To dokazuje tudi opredelitev MOP do pripombe Agencije RS za okolje v dokumentu MOP »Obrazloženo stališče k pripombam in predlogom iz postopka sodelovanja javnosti«, št. 007-108/2017/157, z dne 23. 7. 2018 (Priloga 1), pod zaporedno št. 294: *»Predmetna uredba ne vključuje prenosa Direktive komisije (EU) 2015/996 z dne 19. maja 2015 o določitvi skupnih metod ocenjevanja hrupa v skladu z Direktivo 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta v slovenski pravni red. Prenos predhodno navedene Direktive v slovenski pravni red je načrtovan z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju EVA 2018-2550-0013, in je vključen v Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2018.«* Prav tako je MOP na svoji spletni strani dne 1. 2. 2019 objavilo novico (Priloga 3), da je Evropska komisija odprla nov predsodni postopek zoper Republiko Slovenijo zaradi nenotifikacije predpisov za prenos Direktive Komisije (EU)2015/996 o določitvi skupnih metod ocenjevanja hrupa v skladu z Direktivo 2002/49/ES, kar dokazuje, da z novo Uredbo o hrupu v pravni red Republike Slovenije niso bila prenesena določila Direktive Komisije (EU)2015/996.

V okviru zgoraj opisanih kriterijev tekočega posla je pravno pomembno predvsem vprašanje, ali Uredba o hrupu morebiti predstavlja nujno izpolnjevanje zavez iz Direktive 2002/49/ES (v slednje sicer neresnično zavaja citirano besedilo v vladnem gradivu, pa to dejansko ni tako), kar bi morebiti lahko bil upravičen razlog, da bi sprejem Uredbe o hrupu šteli med tekoče posle. V resnici se torej s sprejemom te Uredbe v pravni red Republike Slovenije (ponovno) prenaša le del, ki je bil že zdavnaj prenesen z Uredbo, ki je bila v veljavi doslej. Del, ki pa edini ni bil prenesen že prej, pa se ne prenaša niti zdaj, z novo Uredbo o hrupu.

Pripravljavci predloga Uredbe o hrupu so v nadaljevanju obrazložitve za njen sprejem zapisali še: *»Področje mejnih vrednosti kazalcev hrupa v okolju je trenutno urejeno v Uredbi o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Uradni list RS, št. 105/05, 34/08, 109/09 in 62/10). To uredbo je bilo treba spremeniti zaradi sprememb Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16 in 61/17 – GZ, v nadaljevanju: ZVO-1), s katerimi so bile opuščene določbe, ki so ministrstvu omogočale izdajo posebnih dovoljenj za čezmerne obremenitve okolja, te pa so se uporabljale tudi za čezmerno obremenjevanje s hrupom v obratovanju gradbišč. Takšna ureditev se je izkazala za neučinkovito in je pomenila administrativno oviro oz. obremenitev, saj bi bilo treba v Republiki Sloveniji izdajati posebna dovoljenja za veliko*

število gradbišč. Predlagana ureditev ureja hrup z gradbišč drugače, o čemer več v obrazložitvi po členih.»

V zgornjem odstavku navedeni razlogi za sprejem nove Uredbe o hrupu so prav tako pravno in dejansko zmotni. Glede dokazovanja, da naj bi šlo pri sprejemu predpisa za tekoči posel, pa je citirani odstavek irelevanten, saj v ničemer ne utemeljuje, zakaj predlagane spremembe ne bi mogle biti v pravni red Republike Slovenije sprejete, ko bo izvoljena nova Vlada s polnimi pooblastili. Kot pojasnjeno, je treba izjeme razlagati ozko in restriktivno, zato bi na tem mestu Vlada vsekakor morala obrazložiti nujnost sprejema obravnavane Uredbe o hrupu. Toliko bolj, ker so navedene spremembe ZVO-1, »s katerimi so bile opuščene določbe, ki so ministrstvu omogočale izdajo posebnih dovoljenj za čezmerne obremenitve okolja«, stopile v veljavo že leta 2013 s sprejemom ZVO-1F (Ur. l. RS 92/13 z dne 8. 11. 2013). Ureditve brez izjem za gradbišča je bila pred sprejemom nove Uredbe torej v veljavi že skoraj 5 let, zato spreminjanje te ureditve po nobenem kriteriju ne more spadati med tekoče posle.

Z novo Uredbo o hrupu se prav tako ne odpravljajo nobene administrativne ovire, kot je navedeno v vladnem gradivu, saj se posebna dovoljenja ne izdajajo več že od leta 2013, kot je bilo pojasnjeno v prejšnjem odstavku. S to Uredbo naj bi torej Vlada domnevno odpravljala administrativne ovire, ki jih že 5 let več ni. Varuh je prepričan, da je navedeno samo po sebi dovolj zgovoren argument, ki priča o popolni odsotnosti izpolnjevanja kriterija tekočih pravnih poslov zaradi sprememb ZVO-1.

V nadaljevanju 5. točke obrazložitve vladnega gradiva je nato zapisana trditev, da predlagana ureditev ne spreminja mejnih vrednosti kazalcev hrupa, kar je prav tako neresnično. Nedvomno so spremenjene (zvišane) mejne vrednosti kazalcev hrupa za gradbišča, prav tako se drugačne (višje) mejne vrednosti kot doslej uporabljajo za pristanišča in v primeru velikih onesnaževalcev s hrupom, če navedemo le nekatere najbolj očitne spremembe mejnih vrednosti kazalcev hrupa v novi Uredbi (podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju).

Tudi razlog iz zadnjega odstavka 5. točke, da naj bi bila izdaja Uredbe o hrupu vnaprej določena dolžnost za izpolnitev ZVO-1, ne zdrži osnovne presoje, saj je zakonska obveza Vlade, da Uredbo o hrupu izda, že bila izpolnjena z obstoječo Uredbo in za izpolnitev zakona ni bilo prav nobene potrebe po izdaji nove. Prav tako nujnosti sprejema nove Uredbe ni mogoče upravičiti iz povsem nejasne in neobrazložene trditve, da naj bi bila sprememba predpisa nujna »s stališča razvojnih projektov prometne infrastrukture«. Najprej sploh ni jasno, kaj naj bi to sploh pomenilo. Še bolj nerazumljivo je, zakaj naj bi bila sprememba nujna, niti ni jasno, za katero spremembo ali več sprememb sploh gre ter kako naj bi to utemeljevalo nujnost nadomeščanja celotne obstoječe, več kot deset let stare in »delujoče« ureditve na področju varstva hrupa (predhodno veljavna Uredba o hrupu) s povsem novo. Sklicevanje na abstraktne »razvojne projekte prometne infrastrukture« nikakor ne more biti zadostna utemeljitev za uveljavljanje tako pomembnih in celovitih sprememb s področja varstva pred okoljskim hrupom v kontekstu pravnega standarda tekočih poslov, ki ga je treba razlagati ozko in restriktivno. Razvojni projekti bi morali temeljiti na obstoječi veljavni zakonodaji, ne pa da se predpisi prilagajajo projektom, ki s predpisi niso usklajeni.

V vladnem gradivu tako ni zaslediti niti enega samega resnega razloga, ki bi utemeljeval sklep, da je bil pri sprejemu Uredbe o hrupu izpolnjen pravni standard tekočih poslov, zato gre za grobo in očitno **kršitev 115. člena Ustave RS**. Pri sprejemu Uredbe o hrupu gre za celovite in velike spremembe, s katerimi se močno posega v sistem varstva okolja in v

pravico do življenja v zdravem okolju velikega števila prebivalcev, na katere bodo spremembe imele (negativen) vpliv.

Pri tem je treba poudariti, da je Vlada v odstopu v času rednega mandata, ko je še imela polna pooblastila, večkrat neuspešno poskušala spreminjati ureditev varstva pred okoljskim hrupom. Nesprejemljivo je, da potem, ko ji to ni uspelo v mandatu s polnimi pooblastili (čeprav je bila javna obravnava osnutka predpisa zaključena več kot eno leto pred sprejemom, in sicer 3. 5. 2017), spremembo sprejme v času, ko ima omejena pooblastila za vodenje tekočih poslov in pod pretvezo, da naj bi šlo za tekoče posle. Še posebej je nesprejemljivo, da Vlada v odstopu sprejme predpis, s pomembnim vplivom na okolje in na zdravje prebivalstva, ki mu je glasno nasprotovala strokovna in laična javnost ter tudi Ministrstvo za zdravje, ki je dalo negativno mnenje k predpisu. O nesprejemljivosti postopka sprejemanja te Uredbe je svoje mnenje podala tudi Komisija za preprečevanje korupcije (Priloga 4).

Iz teh razlogov je Varuh prepričan, da je bila Uredba o hrupu sprejeta **v nasprotju s 115. členom Ustave RS**.

Kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, je neustavnost Uredbe o hrupu v celoti utemeljena tudi iz razloga, ker so posamezni členi Uredbe o hrupu, ki so vsebinsko nezakoniti in neustavni, prepleteni do te mere, da bi bilo neustavnost posameznih členov nemogoče izpodbijati.

II. KRŠITVE USTAVNIH PRAVIC

Ne glede na to, da je treba Uredbo o hrupu v celoti razveljaviti že iz razlogov, navedenih v prejšnji točki, Varuh navaja nadaljnje razloge, ki terjajo razveljavitev Uredbe o hrupu in se nanašajo na vsebino ter postopek pri sprejemu Uredbe. Gre predvsem za **kršitve 2., 8., 14., 72. in 153. člena Ustave RS**, ki se vsebinsko navezujejo tudi na zgoraj omenjeni 115. člen Ustave RS in pa za kršitve načela sodelovanja javnosti.

A) NESKLADJE Z 8. ČLENOM USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Varuh izpostavlja sledeče nepravilnosti, ki so bile storjene v samem postopku sprejema Uredbe o hrupu, kot tudi nezakonitost in neustavnost posameznih določil Uredbe.

Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah ali t.i. Aarhuška konvencija je bila sprejeta s ciljem, da bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo tako, da vsaka pogodbenica v skladu z določbami te konvencije zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Konvencija določa minimalne standarde, ki jih morajo države pogodbenice upoštevati pri zagotavljanju prej navedenih pravic. Aarhuška konvencija je bila sprejeta leta 1988, ratificirana pa leta 2004. Iz sodbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-386/06 pa izhaja, da bi se v delih, za katere bi se ugotovilo, da zakoni ne povzemajo Aarhuške konvencije, lahko sklicevali neposredno na določila konvencije.

Uredba o hrupu je bila sprejeta na način, da je bila javnost pri sprejemanju *de facto* v celoti izključena, storjene so bile tudi kršitve načel in določil 8., 2. in 9. člena Aarhuške konvencije.

Sodelovanje javnosti pri sprejemanju Uredbe o hrupu je potekalo na podlagi 34.a člena ZVO-1, pri čemer je Vlada sodelovanje javnosti zagotovila zgolj v formalnem smislu besede. Dejansko pa je bilo sodelovanje javnosti v celoti onemogočeno, pri čemer so bila grobo kršena načela in določila 8. in 2. in 9. člena Aarhuške konvencije:

- a) Kršeno je bilo določilo o učinkovitem sodelovanju javnosti. MOP je kot predlagatelj predpisa konec marca 2017 objavilo osnutek predpisa in pozvalo javnost k oddaji mnenj in pripomb. Pripombe so zbirali do 3. 5. 2017. Učinkovito sodelovanje javnosti v tem delu ni bilo omogočeno, ker v objavljenem osnutku niso bili predstavljeni razlogi za sprejem nove Uredbe, niti priložene kakršnekoli strokovne podlage. Razlogi so bili prvič javno objavljeni šele leta 2018 v gradivu za obravnavo na Vladi, pa še ti so bili v dejanskem smislu v celoti neutemeljeni in neresnični ter so se do zadnjega spreminjali. Zadnja verzija gradiva z novimi razlogi je bila javno objavljena šele na isti dan (14. 6. 2018), ko je bila Uredba o hrupu sprejeta na seji Vlade. Javnost torej v postopku z razlogi za sprejem nove Uredbe dejansko ni bila seznanjena. Posledično je nemogoče zagotoviti učinkovito sodelovanje javnosti, če le-ta ni seznanjena niti z osnovnimi razlogi za spreminjanje dosedanje dolgoletne ureditve področja okoljskega hrupa.
- b) Leta 2017 javno objavljeni osnutek Uredbe o hrupu ni vseboval niti vsebinske obrazložitve predlaganih rešitev, pač pa namesto tega le kratke povzetke posameznih členov brez obrazložitve. Tudi v tem delu javnost ni imela možnosti učinkovitega sodelovanja pri sprejemanju predpisa, če ta ni niti obrazložen, saj je lahko le ugibala, zakaj so predlagane posamezne rešitve, kaj pomenijo, kakšne so alternativne možnosti in kakšne so možne posledice. Pripravlavec predpisa je tudi po Poslovniku Vlade Republike Slovenije in v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti dolžan obrazložiti predlog predpisa. Pripravlavec predpisa je vse prej navedene informacije nedvomno moral imeti, saj bi brez njih ne mogel pripraviti objavljenega osnutka, vendar pa jih niti po več pozivih z javnostjo ni želel deliti. Tudi obrazložitve predpisa so bile, tako kot razlogi za sprejem nove Uredbe, javno objavljene šele leta 2018 v gradivu, ki je bilo pripravljeno za Vlado, se pravi šele leto dni po tem, ko se je iztekel rok, ki ga je imela javnost za podajo pripomb. Javnost tako ni imela nikakršne možnosti informirano in učinkovito sodelovati pri sprejemanju predpisa. Glede na kompleksnost problematike varstva pred okoljskim hrupom in tehnične zahtevnosti področja, sodelovanje javnosti z enosmerno pisno komunikacijo na podlagi neobrazloženega osnutka zagotovo ni omogočalo učinkovitega sodelovanja. Za učinkovito sodelovanje bi bilo smiselno organizirati tudi javne razprave, ki pa jih v tem primeru ni bilo.
- c) V medresorskem usklajevanju so bile po zaključku sodelovanja javnosti s strani organov oblasti predlagane in uveljavljene nekatere bistvene rešitve, ki so bile drugačne od tistih, ki so bile javnosti predstavljene v osnutku. Tako je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT) zahtevalo, da se za naprave, ki lahko povzročajo onesnaženje okolja večjega obsega, dopusti preseganje mejnih vrednosti kazalcev hrupa, če so izvedeni ukrepi za zaščito pred hrupom, ti pa so obvezni zgolj, če so ekonomsko upravičeni (Prilogi 5 in 6). Namesto da bi Vlada

spodbujala, da bi se glede naprav, ki lahko povzročajo onesnaženje okolja večjega obsega, iskalo rešitve in ukrepe za zmanjšanje obremenjevanja, je upoštevala predlog MGRT. S tem pa nova Uredba odpira pot o kateri sploh ni tekla javna razprava, da bodo vse takšne naprave še naprej povzročale prekomerno obremenitev s hrupom, saj za onesnaževalce protihrupni ukrepi ne bodo ekonomsko sprejemljivi. Če bi takšni ukrepi zanje bili ekonomsko upravičeni, bi ti hrup sanirali že v preteklosti, pa ga niso. MOP je v novi Uredbi te zahteve MGRT, ki so bile dane po zaključku obdobja za sodelovanje javnosti, upoštevalo, javnosti pa ni dalo možnosti, da se do njih opredeli.

Na podoben način kot MGRT je po zaključku sodelovanja javnosti pritisk na MOP vršilo tudi Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: MZI). MOP je tudi interesom MZI sledilo, in sicer v smeri mehčanja zakonodaje, po kateri bi ljudje lahko zahtevali odškodnine za življenje v prekomernem hrupu (Prilogi 7 in 8). Za linijske vire hrupa je namreč MOP način dokazovanja prekomerne obremenitve spremenilo tako, da iz predpisa ni nedvoumno jasno, kako je moč takšno prekomerno obremenitev dokazati. Pri protihrupni zaščiti pa je postavilo pravila tako, da se protihrupna zaščita izvede le, če je ekonomsko upravičena. Objavi metodologije, ki predpisuje način, kako se ekonomska upravičenost določa, je MZI nasprotovalo (Priloga 9). Javnost se tudi do teh, za sistem varstva pred hrupom bistvenih rešitev, ki so bile v Uredbo o hrupu vključene po zaključku obdobja, predvidenega za dajanje pripomb javnosti, ni mogla opredeliti. Po prepričanju civilne družbe, ki se je obrnila na Varuha in po mnenju Varuha gre za tako pomembne rešitve, ki so bile uveljavljene po zaključku sodelovanja javnosti, vendar ne kot rezultat predlogov javnosti, da bi to terjalo, da predlagatelj predpisa, potem, ko se je odločil za njihovo uveljavitev, te rešitve oz. spremenjen osnutek predpisa ponovno predstavi javnosti in ji da možnost, da se do teh rešitev opredeli, česar pa ni storil. S tem je bila kršena pravica javnosti do sodelovanja pri sprejemanju predpisov, ki imajo lahko vpliv na okolje.

- d) V skladu z 8. členom Aarhuške konvencije je izid udeležbe javnosti treba čim bolj upoštevati. Navedeno določilo je bilo v postopku sprejema Uredbe o hrupu kršeno. Predlagatelj predpisa je upošteval le nekaj manjših in manj pomembnih pripomb javnosti, večji del pripomb in predlogov pa je popolnoma ignoriral oz. javnosti sploh ni dal možnosti sodelovanja, kot že opisano. Prav tako ni podal podrobne obrazložitve, zakaj pripomb javnosti ni upošteval, oziroma je to do sprejema predpisa storil z le nekaj vrsticami v vladnem gradivu (Priloga 2). Pripomb javnosti je bilo ogromno in so bile podane tako s strani splošne kot strokovne javnosti ter okoljskih organizacij. Odziv pripravljavca predpisa, ki je upošteval le redke pripombe s strani javnosti in obrazložitve v nekaj vrsticah vladnega gradiva, ki še zdaleč ne odgovarja na vse podane pripombe in ne podaja obrazložitve, zakaj večina predlogov v sprejetem predpisu ni bila upoštevana, ne zadosti kriteriju iz Aarhuške konvencije, da se pripombe čim bolj upoštevajo. Dokazno breme, da je bil izid sodelovanja javnosti upoštevan v čim večji meri, je na predlagatelju predpisa (MOP), ki mu seveda vseh pripomb nikakor ni potrebno upoštevati, mora pa utemeljeno in podrobno obrazložiti, zakaj posameznih predlogov in pripomb javnosti ni upošteval pri pripravi predpisa. Ker tega ni storil, tudi ni moč trditi, da je bil izid udeležbe javnosti upoštevan tako kot zahteva Aarhuška konvencija.

MOP je uveljavilo nesprejemljivo prakso, ki izhaja iz internih navodil ministrstva (Priloga 10), da se odziv na sodelovanje javnosti objavlja na spletnih straneh

ministrstva najkasneje v 30 dneh po objavi predpisa v Uradnem listu. Varuh je prepričan, da navedena navodila in iz njih izhajajoča praksa, niso v skladu z načeli sodelovanja javnosti iz Aarhuške konvencije, saj na ta način javnost izve za stališča do svojih pripomb in za razloge za njihovo (ne)upoštevanje nesprejemljivo pozno, po sprejemu in objavi predpisa, torej v času, ko ni več prav nobene možnosti za kakršno koli vplivanje na vsebino predpisa. Odlašanje z obveščanjem javnosti in celo prelaganje obveščanja na čas po objavi v Uradnem listu pomeni dodatno razvodenitev načela sodelovanja javnosti. Zato praksa v primeru sprejemanja Uredbe o hrupu in navodil MOP, ki napotujejo na objavo opredelitev do pripomb javnosti šele do 30 dni po objavi v Uradnem listu, niso v skladu z namenom in cilji Aarhuške konvencije in ne sledijo načelu učinkovitega sodelovanja javnosti.

- e) MOP je šele 23. 7. 2018 na svoji spletni strani objavilo »Obrazloženo stališče k pripombam in predlogom iz postopka sodelovanja javnosti« za Uredbo o hrupu (Priloga 1). Čeprav gre za obsežen dokument in na prvi pogled podrobno obrazložitev stališč MOP do pripomb javnosti, pa dejansko to ni tako. Dokument je obsežen predvsem zaradi velikega števila in obširnosti prejetih pripomb, ne pa zaradi podrobnih in vsebinskih obrazložitev stališč pripravljavca predpisa. Prav nasprotno; stališča MOP so pavšalna (npr. pripombi št. 175 in 232), veliko kritičnih pripomb je označenih kot »splošen komentar« in zato nanje sploh ni podanega nobenega vsebinskega odgovora (npr. pripombi št. 201 in 202), kritične pripombe so napačno razumljene oz. so stališča brez vsebinske povezave z dano pripombo (npr. pripombe št. 174, 181, 162) in podobno. Iz dokumenta je razvidno, da je MOP upoštevalo predvsem konkretne pripombe, ki so popravljale tehnične napake v predlaganih rešitvah (npr. pripombe št. 209, 212 – točki 6 in 7, 213), zavrnilo pa je kritične pripombe, ki so se nanašale na bistvene predlagane rešitve (npr. pripombi 266, 284). Med pripombami javnosti je najti tudi opozorila na skoraj vse neustavnosti in nezakonnosti, ki so vsebina te zahteve za presojo ustavnosti in zakonitosti, pa jih je MOP večinoma odpravilo z oznako, da gre za splošen komentar, ali pa je namesto obrazložitve uporabilo isto splošno besedilo, ki je bilo uporabljeno v 5. točki vladnega gradiva (Priloga 2), ki je v celoti neutemeljeno, kot je bilo že obširno pojasnjeno. Načelo Aarhuške konvencije, da je izid sodelovanja javnosti pri pripravi predpisa treba upoštevati v čim večji meri, ne pomeni, da mora Vlada upoštevati vse pripombe javnosti, pač pa je ključni test za odgovor na vprašanje ali je bilo načelo v celoti upoštevano, v tem, ali so bile pripombe, predlogi, pomisleki in opozorila javnosti podrobno in vsebinsko obravnavani in preiščeni, njihova zavrnitev oz. neupoštevanje pa utemeljena in vsebinsko obrazložena. Menimo, da je že iz zgoraj navedenih le nekaj primerov iz dokumenta MOP povsem jasno, da tega testa postopek sodelovanja javnosti v primeru sprejemanja Uredbe o hrupu ni preстал, s tem je bilo načelo Aarhuške konvencije o upoštevanju izida sodelovanja javnosti kršeno.
- f) V dokumentu s stališči do pripomb javnosti (Priloga 1) je med pripombami javnosti najti pripombe oblastnih organov, in sicer Ministrstva za infrastrukturo, Agencije RS za okolje ter mestnih občin Ljubljana in Maribor. Navajanje pripomb in predlogov oblastnih organov kot pripomb javnosti je neposredna kršitev določil Aarhuške konvencije, ki javnost in oblastne organe jasno razlikuje (2. člen konvencije).

Med pripombami javnosti so tudi v vladnem gradivu (Priloga 2) v 9. točki (Predstavitev sodelovanja javnosti) navedene pripombe Mestne občine Ljubljana, Mestne občine Maribor, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstva za zdravje in Ministrstva za obrambo. Tudi to predstavlja kršitev Aarhuške konvencije, saj javnost v skladu z 2. členom te konvencije pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb ali njihova združenja, organizacije ali skupine. Navedeni mestni občini in ministrstva v smislu 2. člena Aarhuške konvencije nikakor niso javnost oziroma vključena javnost, pač pa organi javne oblasti. Sodelovanje oblastnih organov kot javnosti in upoštevanje pripomb oblastnih organov kot pripomb javnosti oziroma njihovo skupno navajanje v obrazložitvi, ob hkratni dejanski izključitvi prave javnosti iz postopka sprejema predpisa, po prepričanju Varuha predstavlja kršitev osnovnih načel Aarhuške konvencije.

- g) Kronologija sprejemanja od objave osnutka Uredbe o hrupu 31. 3. 2017, objave sprejetega predpisa v Uradnem listu RS 22. 6. 2018 in objave stališč o predlogih javnosti 23. 7. 2018, napotuje na sklep o zavlačevanju, kar pomeni kršitev 2. in 3. točke 9. člena Aarhuške konvencije.

Posledica vsake od navedenih kršitev kot tudi vseh kršitev skupaj je dejstvo, da je bilo s celotnim postopkom načelo sodelovanja javnosti povsem izvotljeno. Z vidika javnosti je namreč od načela in pravice do sodelovanja pri sprejemanju okoljskih predpisov iz Aarhuške konvencije, ostala samo konkretna možnost pošiljanja pisnih pripomb in nato več kot eno leto trajajoče čakanje na sprejem predpisa, ki se je le v posamičnih redkih primerih vsebinsko opredelil in posledično upošteval le redke pripombe javnosti ter nato še dolgo čakanje na obrazložitev stališč k pripombam.

Pomen in vsebino določil Aarhuške konvencije glede sodelovanja javnosti, kot so »učinkovito sodelovanje« ali »upoštevanje izida v čim večji meri« sta od sprejema konvencije že dodobra napolnila Compliance committee in pa sodišče EU s svojimi razlagami in sodbami, duh, smisel in namen konvencije pa so jasno zapisani v njenih uvodnih določilih. Formalistična praksa MOP in njeno obravnavanje sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov kot v predmetnem postopku, nikakor ni v skladu z namenom Aarhuške konvencije ter predstavlja tudi neposredno kršitev določb, 8., 2. in 9. člena Aarhuške konvencije, v posledici pa gre za neskladje z 8. členom Ustave RS.

B) NESKLADJE Z 2., 14., 72. IN 153. ČLENOM USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

- a) Uredba o hrupu v 2. in 3. členu arbitrarno in v nasprotju z 21. členom Zakona o vladi (ZVRS) ter Direktivo 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. junija 2002 o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa (v nadaljevanju: Direktiva 2002/49/ES) opredeljuje vire hrupa.

ZVRS v 21. členu določa, da lahko Vlada z uredbo podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa. V tem delu ZVO-1 Vladi ne daje pooblastil, da bi lahko v uredbi samovoljno določala, kaj so oz. niso viri hrupa, saj gre za pojem, ki je integralen del varstva okolja, zato ga ni mogoče predpisati v podzakonskem aktu in to celo v nasprotju s spoznanji znanosti in znanstvene doktrine ter evropskimi direktivami.

Uredba o hrupu je tako med drugim samovoljno določila, da del okoljskega hrupa, ki ga povzročajo ladje, ni hrup (7. točka drugega odstavka 2. člena) in da vir hrupa niso ceste z manj kot 1.000.000 vozil letnega prometa, železniške proge z manj kot 10.000 letnimi prevozi, skladišča z manj kot 10.000 ton letnega pretovora, odprta parkirnišča z manj kot 1.000.000 letnega pretoka vozil in pa gradbišča, za katera ni treba izvesti presoje vplivov na okolje (17. točka prvega odstavka 3. člena).

S tem je Uredba o hrupu brez kakršnihkoli utemeljenih razlogov, ki bi to opravičevali, legalizirala neomejeno obremenjevanje prebivalcev s hrupom iz nekaterih (zelo pogostih) virov hrupa. S tem je po mnenju Varuha kršeno načelo enakosti pred zakonom (tako med prebivalci kot tudi med upravljavci virov) in pravica do zdravega življenjskega okolja, kršeni pa so tudi cilji in namen ter osnovna načela ZVO-1, saj prebivalci, ki bodo prebivali v okolju, kjer bo hrup iz zgoraj navedenih virov prisoten, sploh ne bodo uživali varstva pred hrupom. Medtem pa bodo prebivalci, ki živijo v okolju, kjer določeni viri hrupa predstavljajo hrup po definiciji Uredbe o hrupu, deležni tovrstnega varstva. Glede na to, da gre za povsem arbitrarna merila o tem, kaj je in kaj ni vir hrupa, to pomeni, da Uredba o hrupu na podlagi enakih in podobnih dejanskih položajev, uvaja različno pravno obravnavo teh primerljivih položajev (varstvo zgolj nekaterih prebivalcev pred hrupom), pri čemer za tovrstno razlikovanje ne obstajajo utemeljeni razlogi. Bistveno enaki položaji se torej neutemeljeno obravnavajo neenako, kar po mnenju Varuha predstavlja **kršitev 14. člena Ustave RS**.

Po mnenju Varuha tudi zgoraj naštetih viri hrupa, ki so v nasprotju z Direktivo 2002/49/ES iz Uredbe o hrupu arbitrarno izvzeti, povzročajo obremenjujoče emisije hrupa. Zato gre pri tem za diskriminacijo ter delitev prebivalcev na tiste prebivalce, ki so izpostavljeni »od vlade priznanemu« hrupu in na tiste, ki so izpostavljeni »od vlade nepriznanemu« hrupu.

Okoljski hrup je v Direktivi 2002/49/ES definiran kot *»nezaželen ali škodljiv zunanji zvok, ki ga povzročajo človeške dejavnosti, vključno s hrupom, ki ga oddajajo prevozna sredstva, cestni, železniški in zračni promet ter hrup z območij z industrijsko dejavnostjo, kot na primer tistih, določenih v Prilogi I Direktive Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesaževanja«*.

Direktiva se ne uporablja za *»hrup, ki ga povzroča izpostavljen človek sam, hrup zaradi domačih dejavnosti, hrup, ki ga proizvajajo sosede, hrup na delovnem mestu, hrup, ki nastane znotraj prevoznih sredstev ali hrup zaradi vojaških dejavnosti na vojaških območjih«*. Gre za ozko predvidene izjeme, ki se nanašajo predvsem na tisti hrup, ki ga bodisi povzroča človek sam in se mu sam tudi lahko izogne, ali pa za hrup, ki ga urejajo drugi predpisi. V Direktivi 2002/49/ES je torej jasno definirano, kaj je okoljski hrup. Viri, ki so izvzeti, so taksativno naštetih, tisti, ki pa predstavljajo hrup, pa so naštetih le primeroma.

Uredba o hrupu v nasprotju z Direktivo 2002/49/ES poljubno širi seznam virov hrupa, ki naj to (več) ne bi bili ter taksativno našteva, kaj so viri hrupa, kar je v nasprotju z direktivo, saj vseh možnih virov hrupa ni možno vnaprej naštetih, zato jih tudi citirana direktiva našteva zgolj primeroma, izjeme pa taksativno. Kot je pojasnjeno zgoraj, Vlada za odločanje, kaj je in kaj ni vir hrupa tudi nima nobene pravne podlage v ZVO-1 ali kateremkoli drugem predpisu. Iz tega razloga je Uredba o hrupu v 2. in 3. členu v

nasprotju z 21. členom ZVRS in z 2. in 3. členom Direktive 2002/49/ES. Navedeno pomeni poleg kršitve 14. člena Ustave RS tudi kršitev 8. in 153. člena Ustave.

- b) Uredba o hrupu v več členih krši enakost pred zakonom iz 14. člena Ustave RS

V primeru obremenitev s hrupom cestnega in železniškega prometa

17. točka prvega odstavka 3. člena kot vir onesnaženja s hrupom navaja ceste, na katerih je letni pretok večji kot 1.000.000 vozil ter železniške proge z letnimi prevozi več kot 10.000 vlakov. S tem vzpostavlja neenako raven zaščite pred hrupom za prebivalce, ki živijo ob teh virih hrupa in tistimi, ki so lahko obremenjeni z enakimi ravnmi hrupa, pa ne zadostijo kriteriju določenega letnega pretoka oz. števila letnih prevozov.

Kljub temu da so ljudje lahko obremenjeni z enakimi ravnmi hrupa, bodo protihrupne zaščite deležni le tisti prebivalci, ki stanujejo ob cestah z več kot 1.000.000 vozil letno. Ostali, torej tisti, ki stanujejo ob cestah z manj kot 1.000.000 vozil letno, pa ne.

Dodatni element neenakosti prinaša še 14. člen Uredbe o hrupu, ki zahteva, da je treba za ceste in železnice izvajati obratovalni monitoring, vendar zgolj za tiste z več kot 3.000.000 vozil oz. več kot 30.000 vlaki letno, če se te ceste in železnice nahajajo izven Ljubljane in Maribora, v Ljubljani in Mariboru pa se prag zniža na 1.000.000 vozil letno za ceste oz. 10.000 vlakov letno za železniške proge. Iz vladnega gradiva (Priloga 2) ne izhajajo razlogi za takšno razlikovanje.

Za varstvo prebivalstva pred hrupom cest in železnic so torej predvideni različni standardi, odvisno od tega, kje kdo živi in od tega kako prometna je cesta oz. železnica, ki povzroča hrup. Gre za grobo in očitno ter povsem neutemeljeno kršitev načela enakosti pred zakonom, saj se bistveno enaki položaji obravnavajo različno, brez kakršnegakoli tehtnega in utemeljenega razloga, ki bi upravičeval neenako obravnavo.

Izločitev hrupa, ki ga povzročajo ladje

7. točka drugega odstavka 2. člena kot vir hrupa izvzema hrup, ki ga povzročajo ladje. Neenakost pred zakonom se kaže tudi v primeru z novo Uredbo predpisanega pristopa obravnavanja pristanišč, kjer ladje sploh niso štete kot vir hrupa. Zakaj ladje niso več vir hrupa, zakonodajalec v obrazložitvi predpisa ne pojasni. Iz vladnega gradiva (Priloga 2) in obrazloženega stališča k pripombam in predlogom iz postopka sodelovanja javnosti (Priloga 1); pripomba št. 83 izhaja, da je bil to predlog Luke Koper d. d., kar je v tem primeru bil edini razlog za sprejem takšne rešitve.

V pristanišču Luke Koper so, če ladij ne upoštevamo, viri hrupa žerjavi za raztovor, manipulativne storitve itn., ki po naravi spadajo med vire hrupa, za katere veljajo mejne vrednosti iz Preglednice 4 Priloge 1 nove Uredbe o hrupu. Zakonodajalec je na osnovi predloga Luke Koper te vire hrupa opredelil kot linijske vire hrupa, za katere veljajo manj stroge mejne vrednosti iz Preglednice 3 Priloge 1, čeprav za to ni navedene argumentacije.

Način, po katerem so kot vir hrupa pri pristaniščih izločene ladje, bi se lahko nekoč v prihodnje uporabil, da se pri cestah kot vir hrupa izločijo vozila oz. pri železnicah kot vir hrupa vlaki, pri letališčih pa letala. Prebivalci ob tovrstnih virih hrupa so z novo dikcijo v Uredbi o hrupu, da ladje niso več vir hrupa, v neenakopravnem položaju glede na ljudi, ki živijo ob drugih podobnih (linijskih) vrstah virov hrupa, ki pa jih Uredba ne izključuje kot vir hrupa. Ti drugi viri hrupa morajo obratovati pod mejnimi vrednostmi hrupa, ki za takšne vire veljajo, kar pomeni, da je hrup za ljudi stanujoče okoli teh virov normiran in nadzorovan, kar pa za hrup, ki ga povzročajo ladje ne drži, kar pomeni kršitev 14. člena Ustave RS. Hrup ladij bo torej popolnoma nenadzorovan in v primeru zdravju škodljivih ravni za to ne bo odgovoren nihče.

Zagotavljanje protihrupne zaščite

Upravljavec linijskih virov hrupa bo k izvedbi protihrupne zaščite pristopil zgolj, če bo to zanj ekonomsko upravičen poseg. Tako pravi deveti odstavek 9. člena Uredbe o hrupu, ki govori celo o tem, da zaradi obratovanja linijskega vira prekomeren hrup ni čezmeren, če so izvedeni ekonomsko upravičeni ukrepi za zmanjšanje hrupa na viru hrupa, ukrepi aktivne zaščite vira hrupa ter izvedeni pasivni protihrupni ukrepi v vplivnem območju vira hrupa.

Uredba nikjer ne definira metodologije določanja protihrupnih ukrepov, zaradi česar so lastniki prekomerno obremenjenih stavb z varovanimi prostori prepuščeni zgolj presojam upravljavcev linijskih virov hrupa in njihovi definiciji ekonomske upravičenosti protihrupnih ukrepov. Podobno velja tudi za industrijske vire hrupa, ki imajo izdano okoljevarstveno dovoljenje (IPPC oz. IED zavezanci). Po novem lahko obratujejo z mejnimi vrednostmi za 4. stopnjo varstva pred hrupom, protihrupne ukrepe pa izvajajo zgolj, če so ti ekonomsko upravičeni. Ob tem ostaja nedorečeno tudi vprašanje, kaj so kriteriji za ekonomsko upravičenost nekega ukrepa in kdo bo o tem presojal. Glede na navedeno bodo prebivalci ob teh virih hrupa, upoštevalje tudi ohlapnost in nedorečenost ureditve, v neenakem položaju glede na tiste, ki ne živijo ob tovrstnih virih hrupa. Kljub temu da bodo torej lahko izpostavljeni istim ravnam hrupa, ali celo višjim, se v teh primerih to ne bo štelo za čezmerno obremenitev, ne da bi bil za to predstavljen kakršenkoli tehten ali utemeljen razlog, ki bi to neenako obravnavo opravičeval.

Gradbišča

Pri hrupu gradbišč gre prav tako za zelo evidentno neenako obravnavo, saj se hrup gradbišč kot vir hrupa priznava zgolj za gradbišča, ki so posledica posega, za katerega je treba izvesti presojo vplivov na okolje. Ta gradbišča so omejena z mejnimi vrednostmi, ki jih predpisuje Preglednica 6 Priloge 1 nove Uredbe o hrupu. Vsa ostala gradbišča so izvzeta in posledično lahko obratujejo neprekinjeno brez kakršnih koli omejitev, saj napotila iz 1. točke prvega odstavka 11. člena Uredbe ne predstavljajo omejitve, ki bi bila enakovredna določitvi mejnih vrednosti.

- c) Uredba o hrupu v 5. členu in Preglednici 6 iz Priloge 1 krši določila ZVO-1F (Ur. l. RS 92/2013 z dne 8. 11. 2013) in 21. člena ZVRS

Z 42. členom ZVO-1F se je spremenil 94. člen ZVO-1E, ki je dotlej dopuščal, da je ministrstvo, pristojno za okolje, povzročitelju obremenitve lahko izjemoma izdalo

dovoljenje za začasno ali občasno čezmerno obremenitev okolja, kar se je uporabljalo predvsem za gradbišča.

Državni zbor je z novelo ZVO-1F leta 2013 ukinil takšne izjeme za gradbišča z obrazložitvijo, da »take izjeme niso v skladu z direktivami, ki urejajo obratovanje naprav« (Priloga 11). S tem, ko je Vlada v Uredbi o hrupu ponovno uvedla izjeme za gradbišča in s tem spremenila odločitev Državnega zbora iz ZVO-1F, je bil **kršen 153. člen Ustave RS**. Gre za kršitev temeljnega načela in pravila, da uredba kot podzakonski predpis ne more in ne sme biti v nasprotju s hierarhično višjim predpisom, tj. zakonom. Navedeno je toliko bolj sporno v luči citirane obrazložitve za odpravo izjem, iz katere izhaja, da je zakonodajalec to storil zaradi uskladitve z evropsko direktivo. Nova Uredba o hrupu tako derogira zakon in je v nasprotju z Ustavo RS in Direktivo 2002/49/ES, saj širi v slednji taksativno našteje izjeme.

Izjeme za gradbišča so z Uredbo o hrupu vpeljane na način, da veljajo za gradbišča posebne, višje mejne vrednosti hrupa (sedmi odstavek 5. člena Uredbe o hrupu in Preglednica 6 iz Priloge 1 Uredbe o hrupu), ki so enake mejnim vrednostim hrupa za linijske vire hrupa (ceste, železnice) za 3. stopnjo varstva pred hrupom. S tem je Vlada z zakonom ukinjene izjeme za gradbišča, ki so bile prej časovno (začasno ali občasno preseganje) in po višini (le do kritičnih vrednosti za posamezno območje) omejene in predmet vsakokratne presoje ministrstva ter občine, nadomestila kar s »splošnim dovoljenjem« (brez presoje kogarkoli in brez mnenja občine) za časovno neomejeno preseganje prejšnjih mejnih vrednosti in to do ravni hrupa, ki veljajo za linijske vire hrupa za 3. stopnjo varstva pred hrupom, ne glede na to, v kateri stopnji varstva pred hrupom se obremenjeni prostori nahajajo.

Iz tabel v nadaljevanju, ki prikazujeta mejne vrednosti za hrup gradbišč podnevi (Ldan) in ponoči (Lnoč), je razvidno, da se z novo Uredbo o hrupu bistveno višajo dovoljene obremenitve za hrup gradbišč. V primeru najbolj občutljivih območij varstva pred hrupom (I. in II. območje) se z novo Uredbo dovoljuje celo obremenjevanje, ki presega dosedanje kritične vrednosti (poševna pisava v tabeli). Tako je po novem v primeru gradbišč na najbolj občutljivih območjih dovoljeno celo obremenjevanje s hrupom, kakršno po ureditvi pred sprejemom ZVO-1F ni bilo dovoljeno niti v primeru pridobitve izjemnega dovoljenja za začasno oz. občasno čezmerno obremenjevanje. Se pravi, ne le, da Vlada ne upošteva namena zakonodajalca, ki je izjeme za gradbišča z novelo ZVO-1F odpravil, pač pa z novo Uredbo o hrupu za gradbišča izjeme uvaja kot pravilo in za gradbišča predpisuje poseben (izjemen) režim varstva pred hrupom, ki je celo bolj ugoden za onesnaževalce, kot so bile prejšnje, časovno omejene izjeme, ki sta jih morala dovoliti ministrstvo in občina in ki jih je Državni zbor ukinil.

mejne vrednosti Ldan (dBA)	stara Uredba	kritične vrednosti (preračunane iz Ldvn) (dBA)	nova Uredba
I. Območje	47	60	65
II. Območje	52	66	65

III. Območje	58	72	65
IV. Območje	73	83	65

mejne vrednosti Lnoč (dBA)	stara Uredba	kritične vrednosti (dBA)	nova Uredba
I. Območje	37	47	55
II. Območje	42	53	55
III. Območje	48	59	55
IV. Območje	63	80	55

Ob tem je v novi Uredbi o hrupu še dodatna novost, zaradi katere bo zaradi hrupa gradbišč prizadetih veliko prebivalcev. Za gradbišča, na katerih se izvaja poseg v okolje, za katerega ni treba izvesti presoje vplivov na okolje, namreč po novem sploh ni več nobenih omejitev, saj po novi Uredbi ta niso več vir hrupa in bodo lahko poljubno povzročala hrup.

Vlada sicer lahko za različne vire hrupa določi različne mejne vrednosti, vendar tega ne sme početi v nasprotju z namenom varstva okolja, ki izhaja iz ZVO-1 in zakonodajalca, ki je v ta namen uzakonil oz. spremenil za to posebej relevantne zakonske določbe. Čeprav želi Vlada tudi z že citirano obrazložitvijo v vladnem gradivu zbujati vtis, da gre v tem primeru za izpolnjevanje volje zakonodajalca, je tovrstna argumentacija ob kritični presoji v celoti neutemeljena. Niti iz vsebine niti iz obrazložitve novele ZVO-1F namena zakonodajalca ni možno razumeti tako, da izjeme pri obremenjevanju s hrupom gradbišč ukinja le zato, da bi jih Vlada nato z Uredbo spremenila v še bistveno bolj »širokogrudno« pravilo. Iz že citiranih obrazložitvev v predlogu besedila ZVO-1F je povsem očitno, da je bil jasen namen Državnega zbora, da se izjeme za začasno in občasno čezmerno obremenjevanje okolja ukinejo.

Po mnenju Varuha si je Vlada v tem primeru z »obvodom« odločitve zakonodajalca uzurpirala delegirane zakonodajne pristojnosti, ki jih sicer nima, in je ravnala v nasprotju z 42. členom ZVO-1F in tudi v nasprotju z 21. členom ZVRS, kar hkrati predstavlja **kršitev 153. člena Ustave RS ter v posledici tudi 72. člena Ustave RS**. Po slednjem členu mora država skrbeti za zdravo življenjsko okolje in to ji nalaga, da v ta namen z zakonom (ne kot v obravnavanem primeru z uredbo) določi pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča iz tega izhaja obveznost države sprejeti take standarde oziroma okvire dovoljenih posegov v prostor, da ne bo ogroženo zdravje ljudi. V konkretnem primeru iz vladnega gradiva za sprejem Uredbe o hrupu (Priloga 2), ne izhaja utemeljitev oziroma pojasnilo za zvišanje dovoljenih obremenitev niti morebitni posledični vplivi na zdravje ljudi, kaj šele upoštevanje načela previdnosti pri sprejeti ureditvi. Prav tako je iz vladnega gradiva razvidno, da Vlada ni ocenila tveganja, ki ga nova ureditev uvaja za zdravje ljudi in posledično tudi ni sprejela nobenih ukrepov, ki bi vpliv v zadostni meri preprečevali, kar je tudi v nasprotju s Protokolom o strateški presoji vplivov na okolje h Konvenciji o presoji čezmejnih vplivov na okolje (Ur. l. RS

11/2010). Omenjeni Protokol je s strani Republike Slovenije podpisana in ratificirana mednarodna pogodba, ki v 13. točki od podpisnic zahteva tudi, da se ob pripravi predpisov, ki bi lahko imeli pomemben vpliv na okolje in zdravje, preučijo možni negativni vplivi na okolje in zdravje. To pomeni tudi **kršitev 72. člena Ustave RS** oziroma pravice do zdravega življenjskega okolja, po katerem mora država tudi spodbujati tak družbeni razvoj, ki zagotavlja pogoje za človekovo zdravje in kakovost njegovega življenja. V nadaljevanju navajamo dele Uredbe o hrupu, s kršitvijo navedene ustavne pravice.

- d) Mejne vrednosti kazalcev hrupa v okolju, kot jih določa 5. člen oz. Priloga 1 Uredbe o hrupu, so višje za pristanišča (ker se za njih po novi Uredbi upoštevajo mejne vrednosti za linijske vire hrupa), gradbišča (za njih veljajo enake mejne vrednosti kot za 3. območje varstva pred hrupom pri linijskih virih hrupa), pri tem pa velja izpostaviti, da so se za linijske vire hrupa kritične vrednosti kazalcev hrupa za posamezna območja varstva pred hrupom v skladu s staro, predhodno veljavno Uredbo, v novi Uredbi o hrupu spremenile v mejne vrednosti kazalcev hrupa za celotno obremenitev za posamezna območja varstva pred hrupom. Zato predstavljajo dodatno obremenitev okolja, kar tudi **ni skladno z 72. členom Ustave RS**, iz katerega izhaja obveznost države, da skrbi za zdravo življenjsko okolje. Poleg tega pa tudi ne sledi obvezam iz sklepa št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 „Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta“ (Priloga 12). Tudi za to ureditev Vlada svoje odločitve ni utemeljila, niti predvidela morebitnih vplivov na zdravje in počutje ljudi ali omilitvenih ukrepov za zmanjšanje teh vplivov. Če država ne sprejme vseh ukrepov, ki zagotavljajo življenje v zdravem življenjskem okolju (in v tem primeru jih ni), to pomeni kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja.

Nenazadnje iz zgoraj navedenega sklepa št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta (54. točka) izhaja, da s cilji zavarovanja državljanov Unije pred pritiski ter tveganji za zdravje in dobro počutje, ki so povezani z okoljem, sedmi okoljski akcijski program do leta 2020 med drugim zagotovi: *»onesnaževanje s hrupom v Uniji se znatno zmanjša in približa ravnem, ki jih priporoča Svetovna zdravstvena organizacija«*. Za to je potrebno zlasti izvajanje posodobljene politike Unije o hrupu, ki je usklajena z najnovejšimi znanstvenimi spoznanji, in ukrepov za zmanjšanje hrupa pri viru ter vključevanje izboljšav v osnovi mest. Varuh dodaja, da so sklepi EU za države članice obvezujoči. Ker Uredba o hrupu temu ne sledi, je to še dodatni argument, da je bila ta ureditev sprejeta arbitrarno, Republiko Slovenijo, kot državo članico, pa tudi normativno še bolj oddaljuje od obvezujočih ciljev do leta 2020.

- e) Prvi odstavek 12. člena Uredbe o hrupu določa, da vir hrupa ne sme obratovati, če povzroča čezmerno obremenitev, če gre za vir hrupa, ki ni linijski. Ceste in železnice, kot linijski viri obremenitev hrupa torej lahko obratujejo, tudi če okolje s hrupom obremenjujejo čezmerno. To še zlasti pomeni veliko obremenitev za okolje, saj ni določenega nikakršnega roka za prilagoditev mejnim vrednostim.

Nadalje Varuh ugotavlja **kršitev 72. člena Ustave RS** glede drugega odstavka 24. člena Uredbe o hrupu. Za industrijske vire hrupa veljajo mejne vrednosti hrupa iz Preglednice 4, Priloge 1. Stanovanja pa sodijo po 4. členu Uredbe o hrupu v 2. ali 3. stopnjo varstva pred hrupom in tem mejnim vrednostim se morajo industrijski viri

hrupa prilagoditi. 24. člen nove Uredbe pa za naprave, za katere je bilo izdano okoljevarstveno dovoljenje za obratovanje naprave, ki lahko povzročata onesnaževanje večjega obsega, uvaja odpustek, in sicer da lahko obratujejo z mejnimi ravnmi za 4. stopnjo varstva pred hrupom, kljub temu, da jim je bilo dovoljenje izdano pod pogoji, ki veljajo za 2. in 3. stopnjo varstva pred hrupom. 4. stopnja varstva pred hrupom namreč določa znatno višje dovoljene obremenitve s hrupom. Prebivalce se ločuje na tiste, ki so deležni zaščite v skladu z uvrstitvijo v območje varstva pred hrupom, in tiste, ki bodo kljub uvrstitvi v 3. stopnjo varstva pred hrupom, obremenjeni kot bi bili v 4. stopnji. Zagotovo pa takšno sprejeto določilo ne izkazuje aktivne skrbi države za zdravo življenjsko okolje.

Prav tako Varuh ugotavlja **kršitev 72. člena Ustave RS v povezavi z 2. členom Ustave RS** oz. načelom pravne države glede 18. točke prvega odstavka 3. člena Uredbe o hrupu. Po tem členu je namreč vplivno območje vira hrupa območje, na katerem je ocenjeno, da je hrup zaradi obratovanja vira hrupa višji od mejnih vrednosti za 3. stopnjo varstva pred hrupom. Takšna ureditev je bila sprejeta arbitrarno, brez kakršnekoli opredelitve oz. utemeljitve in je nerazumljiva, saj za območja, ki ležijo v 2. ali 4. stopnji varstva pred hrupom, ne veljajo mejne vrednosti za 3. stopnjo varstva pred hrupom. Hkrati tudi Uredba o vsebini poročila o vplivih nameravanega posega na okolje in načinu njegove priprave (Ur. l. RS 36/09 in 40/17) opredeljuje postopek določanja vplivnega območja v okviru pravil stroke, katere predmet je ocenjevanje vplivov na okolje. Izpodbijana ureditev je tako v nasprotju tudi s citirano Uredbo.

Za enake kršitve Ustave RS, kot v prejšnjih dveh odstavkih, gre tudi v primeru 3. točke prvega odstavka 11. člena Uredbe o hrupu, saj je povsem nedoločeno, kaj pomeni »optimiziranje obratovalnega časa«. Prav tako je povsem nedoločeno, kaj pomeni »celovito urejanje prevoza« iz 4. točke prvega odstavka 11. člena Uredbe. Takšne nedefinirane in nejasne obveznosti, ki omogočajo poljubno interpretacijo, pomenijo veliko pravno negotovost tako za onesnaževalce kot tudi za prizadete državljane in upravne organe, kar predstavlja kršitev ustavnega načela pravne države.

- f) 9. člen Uredbe o hrupu opredeljuje čezmerno obremenitev okolja s hrupom, pri tem pa določila od osmega do dvanajstega odstavka tega člena predvidevajo pasivno protihrupno zaščito v notranjosti stavb. Na stavbah izvedena pasivna protihrupna zaščita v ničemer ne vpliva na vrednost obremenitve z okoljskim hrupom, saj se kazalce hrupa meri in ocenjuje na fasadi. Kjer je mejna vrednost kazalca hrupa presežena, pasivna zaščita notranjosti stavb ne spremeni dejstva, da prihaja do čezmerne obremenitve okolja po definiciji iz ZVO-1. Podzakonski predpis, kot je Uredba, ne more čezmernosti definirati drugače kot zakon, zato so navedena določila 9. člena Uredbe v očitnem nasprotju z ZVO-1. Po sedanji novi ureditvi se tako v primeru, če so izvedeni (ali pa v primeru odklonitve lastnika) ukrepi pasivne protihrupne zaščite šteje, da obremenitev ni čezmerna (osmi odstavek 9. člena Uredbe o hrupu). Poleg tega navedena določila 9. člena v povezavi z določili 10. člena nadalje pomenijo, da velikodušni »odpustki« iz 9. člena ne bodo veljali le za že obstoječe vire hrupa, ampak tudi za nove. Navedeno pomeni možnost novega dodatnega nenadzorovanega in neomejenega onesnaževanja okolja s hrupom, kar je **v nasprotju z 72. členom Ustave RS**.

Uredba o hrupu po oceni Varuha posega na področja ZVO-1, hkrati pa je v tekstu navedenih členih tudi v nasprotju z ZVO-1. Podzakonski predpisi morajo biti v skladu z Ustavo RS, mednarodnimi akti in zakoni. Ker Uredba o hrupu ni v skladu z zakonom, je tudi v neskladju z Ustavo RS, prav tako pa je neskladna z Aarhuško konvencijo in drugimi mednarodnimi dokumenti.

Varuh na podlagi vsega navedenega Ustavnemu sodišču Republike Slovenije

predlaga,

da oceni ustavnost in zakonitost Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Ur. l. RS 43/2018 z dne 22. 6. 2018) in ugotovi, da je Uredba v celoti neustavna ter jo razveljavi.

S spoštovanjem,

Vlasta Nussdorfer,
varuhinja človekovih pravic