

Opravična št.:

U-I-194/19

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2020:U.I.194.19

Akt:

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

Izrek:

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

Evidenčni stavek:

Spreminjanje zakonske ureditve po prosti presoji zakonodajalca pomeni uresničevanje zakonodajne funkcije v sistemu delitve oblasti v skladu z drugim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave. Razlage zakonov in na njihovi podlagi sprejetih podzakonskih predpisov, ki jih v posameznih postopkih sprejmejo sodišča, zakonodajalca ne vežejo. Iz načela delitve oblasti izhaja tudi zahteva, da posamezna veja oblasti ne sme prevzemati pristojnosti drugih vej oblasti, niti nedopustno posegati v izvrševanje njunih tipičnih oblastnih funkcij. Zato zakonodajna oblast ne sme prevzemati funkcij, ki so tipično izvršilne narave in pripadajo izvršilni (oziroma upravni) oblasti, prav tako pa ne sme posegati v tipični funkciji sodne veje oblasti, da odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov oziroma pravnih oseb ter nadzoruje zakonitost izvršilne funkcije odločanja o konkretnih posamičnih razmerjih. V neskladju z načelom delitve oblasti je, če zakonodajalec ureja vsebine, ki imajo izključno ali v bistvenem delu pomen akta posamične in konkretne narave. S tem prevzame tipično funkcijo izvršilne oblasti, z izvrševanjem katere ta oblast odloča o konkretnih posamičnih razmerjih. Hkrati nedopustno poseže v pristojnost sodne veje oblasti, da izvršuje tipično funkcijo razsojanja o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov oziroma pravnih oseb ter nadzoruje zakonitost odločanja izvršilne oblasti o konkretnih posamičnih razmerjih, kot to zahteva prvi odstavek 157. člena Ustave. Zakon o interventnem odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave s prilogama v bistvenem delu konkretno določa obseg ter časovno in prostorsko razporeditev načrtovanega odstrela točno določenega števila medvedov in volkov ter pogoje in omejitve, ki jih morajo lovske družine upoštevati pri izvedbi tega odstrela. Brez teh določb bi postala vsebina zakona brezpredmetna. Zato ima izpodbijana ureditev, čeprav je sprejeta v zakonski obliki, v bistvenem naravo posamičnega pravnega akta. Ker je v neskladju z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave, jo je Ustavno sodišče razveljavilo.

Geslo:

1.5.51 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča.

3.4 - Splošna načela - Delitev oblasti.

3.9 - Splošna načela - Vladavina prava.

5.3.13.2 - Temeljne pravice - Državlanske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Dostop do sodišč.

5.5.1 - Temeljne pravice - Kolektivne pravice - Pravica do okolja (72, 73).

1.5.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Pritrdilna mnenja.

Pravna podlaga:

Člen 3.2, Ustava [URS]

Člen 43, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Dokument v PDF obliki:

 [U-I-194-19.pdf](#)

 [U-I-194-19 - Pritrdilno LM dr. Knez.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-194/19-24

9. 4. 2020

ODLOČBA

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

odločilo:

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

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnika
izpodbijata Zakon o interventnem odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (v nadaljevanju ZIOMVN), ki mu očitata neskladje z 2. členom, drugim odstavkom 3. člena ter 23. in 25. členom Ustave. Navajata, da odvzem živali zavarovanih vrst iz narave urejata Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 46/14 in 31/18 – v nadaljevanju ZON) in Uredba o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Uradni list RS, št. 46/04, 109/04, 84/05, 115/07, 96/08, 36/09, 102/11, 15/14, 64/16 in 62/19 – v nadaljevanju Uredba), ki naj bi v 7.a členu določala tudi podlago za selektivni in omejeni odvzem osebkov vrst rjavega medveda (v nadaljevanju medved) in volka iz narave. Skladno s to določbo naj bi se odvzem medvedov in volkov iz narave izvajal sprva na podlagi pravilnikov, ki jih je vsako leto izdal minister, pristojen za okolje in prostor, po uveljavitvi sprememb in dopolnitev Uredbe, sprejetih leta 2016, pa na podlagi odlokov Vlade. Skladno s stališčem, da je mogoče pravno varstvo zoper akte, izdane na podlagi 7.a člena Uredbe, uveljavljati le v upravnem sporu, ki ga je Ustavno sodišče sprejelo v sklepih št. U-I-217/14 z dne 17. 12. 2014 in št. U-I-20/17 z dne 9. 3. 2017, sta pobudnika vložila tožbe zoper tri take akte, ki jim je Upravno sodišče ugodilo, tako da je te akte odpravilo.^[1] To sodišče naj bi s sodbo št. I U 2541/2018 z dne 10. 4. 2019, izdano v zvezi s tožbo organizacije Alpe Adria Green, odpravilo tudi Prilogo Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrste rjavega medveda (*Ursus arctos*) iz narave za obdobje do 30. septembra 2019 (Uradni list RS, št. 74/18 – v nadaljevanju Odlok/18) in zadevo v tem delu vrnilo Vladi v nov postopek. Ker naj bi Vlada, namesto da bi sprejela nov odlok, ki bi v odpravljenem delu nadomestil Odlok/18, pripravila predlog izpodbijanega zakona in ga predložila Državnemu zboru v sprejetje po nujnem postopku, naj bi bilo s sprejetjem ZIOMVN kršeno načelo delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Pobudnika navajata, da varstvo zavarovanih živalskih vrst in odvzem živali

teh vrst iz narave urejata ZON in Uredba, ob vložitvi pobude pa naj bi to materijo glede odvzema medvedov iz narave urejal tudi neodpravljeni del Odloka/18. Ker naj bi ZIOMVN urejal isto materijo, ne da bi vzpostavil razmerje z že veljavno ureditvijo, pobudnika zatrjuje, da pomeni tako vzporedno urejanje iste vsebine z različnimi pravnimi akti, sprejetimi na normativno hierarhično različnih ravneh, kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave. Zatrjuje, da so bile s sprejetjem izpodbijanega zakona z vsebino, o kateri se je že večkrat, tudi na podlagi njunih tožb, izreklo Upravno sodišče, "izničene" njune pravice iz 23. in 25. člena Ustave. Pobudnika navajata, da pri pripravi ZIOMVN niso bile upoštevane ustrezne strokovne podlage, ki jih določa 8. člen Uredbe, prav tako pa za njegovo sprejetje niso bili izpolnjeni vsi pogoji iz 16. člena Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22. 7. 1992 – v nadaljevanju Direktiva o habitatih). Zlasti naj ne bi bil izpolnjen pogoj, da za preprečitev škode, ki jo povzročajo volkovi, ni drugih zadovoljivih možnosti, saj naj bi bilo tako škodo mogoče učinkovito preprečiti že z odstrelom posameznih živali na podlagi dovoljenj iz 7. člena Uredbe. Pobudnika poudarjata nujnost ustavnosodne presoje izpodbijanega zakona, saj menita, da bi se sicer v prihodnosti lahko uveljavila praksa vsakoletne določitve odstrela živali zavarovanih vrst z interventnim zakonom, sprejetim brez ustreznih strokovnih podlag, ter opozarjata na možnost prenosa take prakse na druga družbena področja.

2. Pobudnika delujeta kot zavod oziroma društvo, ki jima je bil z odločbama Ministrstva za okolje in prostor na podlagi 153. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16 – v nadaljevanju ZVO-1) oziroma na podlagi 137. člena ZON priznan status nevladnih organizacij na področju varstva okolja oziroma ohranjanja narave, ki delujeta v javnem interesu. Navajata, da je Upravno sodišče na podlagi njunih tožb odpravilo tri akte s podobno vsebino, kot jo ima izpodbijani zakon, ker je presodilo, da pogoji za odstrel živali zavarovane vrste niso bili izkazani, ter da je prvi pobudnik s pripombami, ki jih je podal v postopku priprave odloka o načrtovanem odvzemu medvedov in volkov iz narave v obdobju od 1. oktobra 2018 do 30. septembra 2019, dosegel, da v sprejetem Odloku/18 odstrel volkov v tem obdobju ni bil več predviden. Ker pa izpodbijani ZIOMVN zaradi sprejetja po nujnem postopku ni bil v javni razpravi, naj pobudnika v postopku njegove priprave ne bi mogla podati pripomb oziroma izraziti stališče glede upoštevanja pravnomočnih sodb Upravnega sodišča. Pobudnika navajata, da je bil s sprejetjem izpodbijanega zakona izničen učinek sodno uveljavljenih pravic varstva in sta bili kršeni njuni pravici iz 23. in 25. člena Ustave. Zato menita, da za začetek postopka za oceno ustavnosti ZIOMVN izkazujeta pravni interes.

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

4. Vlada v mnenju o pobudi navaja, da je predlagala sprejetje izpodbijanega zakona po nujnem postopku skladno s prvim odstavkom 143. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17) z namenom, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, ki bi lahko nastale zaradi sodnega zadržanja izvrševanja že sprejetih odlokov o ukrepu odvzema medvedov in volkov iz narave. Ker naj bi populacija teh živali zaradi neizvajanja

odstrela v zadnjih letih zelo narasla, naj bi se povečala verjetnost njihovega pogostejšega pojavljanja v bližini naselij in na krajih, kjer najlažje pridejo do hrane, s tem pa tudi možnost nastanka vse večje škode na premoženju in nevarnost napada medveda na človeka. Po mnenju Vlade nastalega položaja ni bilo mogoče reševati le z odstrelom posameznih živali na podlagi odločb Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju ARSO), izdanih po 7. členu Uredbe, pač pa le na način, da se številčnost populacije obeh živalskih vrst uravna s takojšnjo določitvijo kvotnega odstrela. Po odpravi Priloge Odloka/18 naj bi pristojno ministrstvo sicer res že pripravljalo osnutek odloka o ukrepu odvzema medvedov in volkov iz narave za obdobje do 30. 9. 2020, vendar naj bi Vlada in Državni zbor ocenila, da je bilo zaradi posebnih okoliščin, ki so nastopile v tem času, nastali položaj treba rešiti takoj, in sicer z zakonom, sprejetim po nujnem postopku.

5. Vlada tudi navaja, da je bila z odpravo Priloge Odloka/18, ki je določala kvoto za odvzem medvedov iz narave, v celoti odpravljena podlaga za odvzem teh živali iz narave. Ker naj bi se veljavnost Odloka/18 iztekla že 30. 9. 2019, ZIOMVN pa naj bi učinkoval do 30. 9. 2020, Vlada zavrača očitke o vzporednem obstoju več pravnih podlag, ki urejajo isto materijo. Sicer pa meni, da vzporedno urejanje odvzemov velikih zveri iz narave omogoča že Uredba z določitvijo možnosti odstrela nevarnih živali na podlagi dovoljenj ARSO in odvzema živali zavarovanih vrst iz narave na podlagi splošnih aktov. Vlada navaja, da so bile pri pripravi izpodbijanega zakona upoštevane vse strokovne podlage iz 8. člena Uredbe, čeprav naj Uredba, kot hierarhično nižji akt, ne bi mogla biti podlaga za izdajo zakona. V zakonodajnem gradivu naj bi bila tudi natančno obrazložena izpolnjenost pogojev po t. i. trojnem testu, ki ga za uveljavljanje izjem pri odvzemu strogo zavarovanih živalskih vrst iz narave zahteva Direktiva o habitatih. Predlog ZIOMVN naj bi bil pripravljen tudi skladno z napotili Upravnega sodišča, saj naj bi obrazložitev predloga vsebovala analizo (preliminarnih) izsledkov ankete, izvedene leta 2019, in oceno trenda družbene sprejemljivosti, v dodatni obrazložitvi predloga pa naj bi bila dokazana tudi vzročna povezava med območji z največ primeri škod in lovsko upravljavskimi območji (v nadaljevanju LUO), v katerih je predviden kvotni odvzem medvedov in volkov iz narave.[\[2\]](file:///usd-fps/RDSUsers/rudolf/Documents/Zadeve%20pdf/U-I-194-19.doc#_1ftn2) Poleg tega naj bi bile v zakonodajnem postopku sprejete tudi pripombe Zakonodajno-pravne službe, ki so se nanašale na predvideni odvzem volkov iz narave.[\[3\]](file:///usd-fps/RDSUsers/rudolf/Documents/Zadeve%20pdf/U-I-194-19.doc#_1ftn3) Zato se po mnenju Vlade ZIOMVN v bistvenem delu tudi vsebinsko razlikuje od sodno odpravljenih pravnih podlag za odvzem medvedov in volkov iz narave. Vlada tudi meni, da z vidika Ustave ni bistveno, da odvzem velikih zveri iz narave ureja zakon in ne odlok, saj naj bi šlo v obeh primerih po vsebini za splošna pravna akta, ki vsebujeta splošna in abstraktna pravna pravila. Navaja, da je izpodbijani zakon v formalnem in vsebinskem smislu splošni in ne posamični akt, saj naj (v primerjavi z dovoljenji, izdanimi na podlagi 7. člena Uredbe) ne bi konkretno določal živali, ki so predvidene za odvzem iz narave, pač pa naj bi skladno s točko (e) prvega odstavka 16. člena Direktive o habitatih le opredelil merila in pogoje, ki zagotavljajo selektiven in omejen odvzem živali strogo zaščitene vrste v omejenem številu (t. i. kvotni odvzem). Zato Vlada meni, da s sprejetjem ZIOMVN pobudnikoma ni bila kršena pravica iz 25. člena Ustave. Ker naj bi Ustavno sodišče pobudo sprejelo v obravnavo, pa naj bi bil neutemeljen tudi očitke pobudnikov o kršitvi pravice iz 23. člena Ustave.

6. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade vročilo pobudnikoma, ki sta nanju odgovorila. Navajata, da se Državni zbor zgolj sklicuje na razloge, ki naj bi utemeljevali sprejetje ukrepa z močjo zakona, ne opredeli pa se do zatrjevanih kršitev Ustave, na katere je v mnenju o Predlogu ZIOMVN opozorila že Zakonodajno-pravna služba. Menita, da je bilo sprejetje ukrepa o odvzemu medvedov in volkov iz narave v obliki interventnega zakona nepotrebno in neprimerno, saj naj bi bile v času priprave in sprejemanja ZIOMVN pripravljene že vse strokovne podlage za sprejetje ukrepa selektivnega in omejenega odvzema medvedov in volkov iz narave na podlagi 7.a člena Uredbe. Če naj bi razmere res zahtevale nujno in hitro ukrepanje, bi bilo po mnenju pobudnikov primernejše pospešiti postopek priprave in sprejemanja odloka, katerega osnutek je bil že dan v javno razpravo, ne pa začeti postopka priprave in sprejemanja zakona po nujnem postopku. Pobudnika navajata, da Vlada niti v zakonodajnem postopku niti v mnenju o pobudi ni navedla strokovnih in nepristranskih podatkov

oziroma raziskav, ki bi utemeljevali nujnost sprejetja ukrepa odvzema medvedov in volkov iz narave v obliki zakona, za sprejetje takega ukrepa pa naj tudi ne bi izkazala izpolnjenosti vseh pogojev iz 16. člena Direktive o habitatih. Ker naj bi slovenski pravni red skladno z ZON in Direktivo o habitatih že omogočal sprejetje ukrepov za odvzem živali iz narave v obliki posamičnih in podzakonskih aktov, pobudnika menita, da pomeni sprejetje takega ukrepa v obliki zakona ne le obid ZON in omenjene direktive, pač pa tudi obid odločb Upravnega sodišča. Menita tudi, da bi argumentacija, s katero Vlada zavrača očitke o vzporednem urejanju iste materije s podzakonskimi akti in z izpodbijanim zakonom, lahko vodila do absurdnih, zaradi odsotnosti nadzora sodne veje oblasti nad zakonodajalcem nevarnih in z vidika načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave protiustavnih položajev, v katerih bi bilo mogoče s pravnomočno sodno odločbo odpravljen nezakonit izvedbeni pravni akt v nasprotju z odločitvijo sodišča nadomestiti s sprejetjem drugega, hierarhično višjega (prav tako nezakonitega) pravnega akta (zakona) in na ta način obiti pravna varovala, ki obstajajo v pravnem redu. Ker naj bi bila vsebina prilog ZIOMVN povsem primerljiva z vsebino prilog predhodno sprejetih pravilnikov oziroma odlokov o odvzemu medvedov in volkov iz narave, glede katerih je Ustavno sodišče v sklepkih št. U-I-217/14 in št. U-I-20/17 že odločilo, da imajo naravo posamičnih pravnih aktov, temu pa je pri presoji zakonitosti teh aktov sledilo tudi Upravno sodišče, naj bi stališče Vlade, da je ZIOMVN po vsebini splošni in ne posamični akt, pomenilo nespoštovanje odločitev obeh sodišč glede pravne narave izpodbijanega zakona.

B. – I.

Glede procesne predpostavke pravnega interesa pobudnikov

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

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

9. Vendar pa je za oceno ustavnosti akta, ki je bil sprejet po zakonodajnem postopku in nosi naziv zakon, skladno s prvo alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave (in prvo alinejo prvega odstavka

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

10. Izpodbijani zakon z določitvijo obsega in pogojev za odvzem medvedov in volkov iz narave ureja materijo s področja varstva živalskih vrst, na katerem pobudnika delujeta v javnem interesu. Do uveljavitve ZIOMVN sta imela pobudnika tako na podlagi veljavne zakonske ureditve kot na podlagi Aarhuške konvencije^[8] priznan pravno varovani položaj, ki jima je omogočal ne le sodelovanje že v samem postopku priprave ustreznih podzakonskih predpisov s področja varstva živalskih vrst, temveč, kolikor so imele posamezne določbe teh predpisov naravo posamičnih aktov, tudi uveljavljanje sodnega varstva pred Upravnim sodiščem skladno s četrtem odstavkom 5. člena ZUS-1. V navedene pravice pobudnikov je bilo poseženo z uveljavitvijo izpodbijanega zakona. Ker gre za zakonske določbe, pobudnika za varstvo teh pravic nimata na razpolago drugih oblik sodnega varstva kot le ustavnosodno varstvo. Zato jima je Ustavno sodišče priznalo pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti ZIOMVN. Živalski vrsti rjavi medved in volk sta zavarovani z Direktivo o habitatih,^[9] ki od držav članic Evropske unije (v nadaljevanju EU) zahteva vzpostavitev strogega varstva ogroženih živalskih in rastlinskih vrst in njihovih habitatov ter sprejetje ukrepov njihovega zavarovanja. Zato ni dopustna odsotnost vsakega pravnega varstva, tudi ustavnosodnega pred Ustavnim sodiščem, ki ga v (javnem) interesu varstva okolja oziroma ohranjanja narave izvajajo nevladne organizacije (s statusom delovanja v javnem interesu). Pravno varstvo prav v tem pogledu izrecno zahteva tretji odstavek 9. člena Aarhuške konvencije, ki je tako del prava EU^[10] kot del nacionalnega prava, saj je bila Konvencija na podlagi 8. člena Ustave z ratifikacijo inkorporirana v slovenski pravni red.^[11]

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

B. – II.

Presoja ustavnosti ZIOMVN

12. Varstvo zavarovanih prosto živečih živalskih vrst ureja ZON. Ta zakon, s katerim je bila v pravni red Republike Slovenije med drugim prenesena tudi Direktiva o habitatih (2. točka četrtega odstavka 1. člena ZON), v prvem odstavku 26. člena določa, da se ugodno stanje rastlinskih ali živalskih vrst, ki so varovane na podlagi ratificiranih mednarodnih pogodb, zagotavlja z varstvom njihovih habitatov in z varstvenim režimom, ki ga določi Vlada s predpisom iz 81. člena ZON. Prvi odstavek 81. člena ZON Vladi nalaga, naj zaradi dejanske ali možne ogroženosti, ki je ugotovljena na podlagi predpisa iz 80. člena ZON,^[12] sprejme akt o zavarovanju rastlinskih ali živalskih vrst, določi ukrepe varstva njihovih habitatov, predpiše pravila ravnanja in poseben varstveni režim. Skladno s tem pooblastilom je Vlada izdala Uredbo, s katero je uredila varstvo ogroženih prostoživečih živalskih vrst, predpisala pravila ravnanja, poseben varstveni režim ter ukrepe varstva in smernice za ohranitev habitatov živalskih vrst, z namenom ohranitve njihovega ugodnega stanja (prvi odstavek 1. člena Uredbe). V skladu z Direktivo o habitatih pa je uredila tudi ukrepe za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja tistih živalskih vrst, ki so v interesu EU (tretji odstavek 1. člena Uredbe). Ogrožene in mednarodno varovane živalske vrste, ki so zavarovane z Uredbo, je Vlada določila v Prilogi 1 in Prilogi 2, ki sta skladno s prvim odstavkom 2. člena Uredbe njen sestavni del.

13. Namen Direktive o habitatih, na katero se v uvodnih določbah sklicujeta tako ZON kot Uredba, je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti v EU z ohranjanjem naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst. Skladno s to direktivo so države članice EU dolžne vzpostaviti sistem strogega varstva posebno ogroženih živalskih vrst (ki so navedene v Prilogi IV(a) Direktive o

habitatih) na njihovem naravnem območju razširjenosti in prepovedati vse oblike namernega ujetja ali ubitja osebkov teh vrst v naravi (točka (a) prvega odstavka 12. člena Direktive o habitatih), od te prepovedi pa lahko izjemoma odstopijo le pod pogoji, določenimi v prvem odstavku 16. člena te direktive.^[13] Tem zahtevam sledi tudi Uredba, ki v prvem odstavku 5. člena prepoveduje zavestno poškodovanje, zastrupitev, usmrtitev, odvzem iz narave, lov, ujetje ali vznemirjanje živali zavarovanih živalskih vrst iz poglavja A Priloge 1 Uredbe,^[14] možnost izjemnega posega v populacijo teh živalskih vrst pa omogoča le v primerih, določenih v 7. in 7.a členu Uredbe. Po prvem odstavku 7. člena Uredbe^[15] lahko ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave, dovoli usmrtitev, odvzem iz narave, ujetje, vznemirjanje, zastrupitev ali poškodovanje živali živalskih vrst iz 5. člena Uredbe, če ni druge zadovoljive možnosti in ta ravnanja ne škodujejo ohranitvi ugodnega stanja populacije, vendar le, če je za tak ukrep podan vsaj eden od razlogov, ki so (taksativno) navedeni v prvi do sedmi alineji te določbe. Po 7.a členu Uredbe lahko ukrep odvzema živali (razen ptic) iz narave v primeru iz sedme alineje prvega odstavka 7. člena Uredbe^[16] sprejme tudi Vlada z odlokom, če se ta ukrep izvede na podlagi strokovnega mnenja iz 8. člena Uredbe^[17] in ob upoštevanju usmeritev, določenih v strategiji, akcijskem načrtu ali drugem programskem dokumentu, če so taki dokumenti sprejeti za zagotavljanje ugodnega stanja živalskih vrst.

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

15. Pobudnika uveljavljata, da Vlada ni ravnala skladno z izrekom navedene sodbe in da pomeni zakonodajalčevo sprejetje ukrepa odvzema medvedov in volkov iz narave v obliki zakona in z vsebino, ki je bila predmet presoje Upravnega sodišča, nespoštovanje (obid) pravnomočne sodne odločbe in zato kršitev načela delitve oblasti iz 3. člena Ustave. Z zakonodajalčevo določitvijo kvotnega odstrela medvedov in volkov v obliki zakona naj bi jima bila odvzeta možnost uveljavljanja pravnih sredstev, s katerimi bi lahko dosegla izpolnitev zahtev, ki izhajajo iz pravnomočnih sodb Upravnega sodišča. Hkrati uveljavljata tudi, da stališč glede upoštevanja teh zahtev nista mogla izraziti niti v postopku priprave izpodbijanega zakona, saj ta, zaradi sprejetja po nujnem zakonodajnem postopku, ni bil v javni obravnavi. Glede na to je Ustavno sodišče izpodbijani zakon najprej preizkusilo z vidika skladnosti z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave.

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

s človekovo pravico in pomeni uresničevanje zakonodajne funkcije v sistemu delitve oblasti, kot je določen v drugem stavku drugega odstavka 3. člena Ustave.^[23]

17. Vendar pa načelo delitve oblasti zahteva tudi, da posamezna veja oblasti ne sme prevzemati pristojnosti drugih vej oblasti,^[24] niti ne sme nedopustno posegati v izvrševanje njunih tipičnih funkcij. Temeljna razmerja med posameznimi vejami oblasti so namreč že ustavno določena. Zato zakonodajna oblast ne sme prevzemati funkcij, ki so tipično izvršilne narave, prav tako pa ne sme preprečevati sodni veji oblasti izvrševanja pristojnosti, ki so ji lastne oziroma so ji zaupane z Ustavo. Tipična funkcija zakonodajalca je, da pri urejanju pravic in obveznosti oziroma pravnih položajev subjektov pod jurisdikcijo države zajema večplastna dejanska življenjska razmerja z enotnimi in splošnimi pravili tako, da množico ali večje število takih razmerij posploši in tipizira.^[25] Tipična funkcija izvršilne veje oblasti je izvrševanje zakonov, na temelju katerih izdaja izvršilne predpise, pa tudi, kadar tako določa zakon, odloča s posamičnimi pravnimi akti o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih fizičnih oziroma pravnih oseb. Tipična funkcija sodne veje oblasti pa je prav razsojanje o pravicah in obveznostih ali pravnih koristih posameznikov oziroma pravnih oseb.^[26] Če je odločanje o konkretnih posamičnih razmerjih poprej pridržano izvršilnemu (oziroma upravnemu) odločanju, mora biti to podvrženo neodvisni kontroli sodne oblasti, ker Ustava tako opredeljuje medsebojni odnos posameznih vej oblasti (prvi odstavek 157. člena Ustave).^[27] Tipična funkcija sodne oblasti in tudi njena funkcija nadzora nad izvrševanjem izvršilne funkcije odločanja o konkretnih posamičnih razmerjih sta namenjeni zagotavljanju človekove oziroma ustavne pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ki je pomembna vrednota pravne države,^[28] saj mora o pravicah, ki jih imata posameznik oziroma pravna oseba, (na koncu) vedno odločiti neodvisno sodišče v poštenem sodnem postopku. Prav zahteva po neodvisnem sodišču, ki nepristransko odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi, je razlog za ločitev sodne funkcije ne le od izvršilne, temveč tudi od zakonodajne funkcije oblasti, kar pomembno opredeljuje vsebino načela delitve oblasti.

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

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

20. Izpodbijani zakon v navedenih delih konkretno določa obseg ter časovno in prostorsko razporeditev načrtovanega odstrela točno določenega števila medvedov in volkov ter pogoje in omejitve, ki jih morajo lovske družine upoštevati pri izvedbi tega odstrela. Zato imata Priloga 1 in Priloga 2 z omenjenimi določbami ZIOMVN, ki pomenijo bistveno vsebino tega zakona, čeprav so bile sprejete v zakonski obliki, naravo posamičnega pravnega akta. Tako ni mogoče sprejeti ugovora Vlade, da je ZIOMVN (le) opredelil merila in pogoje, pod katerimi naj se izvajajo odvzemi osebkov dveh zavarovanih živalskih vrst, volka in medveda, iz narave. Po vsebini gre za v bistvenem enako odločitev, kot jo je doslej Vlada za posamezna leta sprejemala z odloki, katerih zakonitost je bila že večkrat predmet presoje pred Upravnim sodiščem. Po tretjem odstavku 9. člena Aarhuske konvencije mora biti upravičeni javnosti zagotovljen dostop do upravnih postopkov ali sodišč za izpodbijanje dejanj in opustitev dolžnih ravnanj organov javne oblasti, če kršijo okoljsko pravo, ki je notranje pravo države (12. in 13. točka obrazložitve te odločbe). Ta dostop sicer ni neomejen, saj ta konvencija ne nudi dostopa vsakomur (kot *actio popularis*). Omogoča pa ga nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu na področju varstva okolja. Pravica do zdravega življenjskega okolja je zagotovljena tudi s prvim odstavkom 72. člena Ustave. V skladu s prvim stavkom drugega odstavka tega člena mora država skrbeti za zdravo življenjsko okolje. Njegov sestavni del je tudi varovanje ogroženih živalskih vrst, ki so sicer tudi del skupne evropske dediščine. Kadar se v naši pravni ureditvi odločitve organov javne oblasti na področju varstva okolja sprejemajo z akti, ki imajo naravo posamičnih pravnih aktov, mora biti v skladu s prvim odstavkom 157. člena Ustave pravno varstvo zoper njih zagotovljeno upravičenim subjektom (tj. subjektom skladno z Aarhusko konvencijo)[31] v upravnem sporu. V njem nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu, kakršna sta tudi pobudnika, lahko uveljavljajo pravno korist, vendar ne svoje, temveč skupno pravno korist varovanja okolja in ohranjanja narave (torej zdravega življenjskega okolja, 72. člen Ustave) z zahtevo za upravnosodno presojo (ustavnosti in) zakonitosti konkretnih pravnih aktov, ki jih organ javne oblasti izda na tem področju. Zakonska ureditev izrecno določa, da je za presojo njihove (ustavnosti[32] oziroma) zakonitosti, četudi so izdani v obliki podzakonskih predpisov, pristojno Upravno sodišče (četrti odstavek 5. člena ZUS-1).

21. Vsebina izpodbijanega zakona bi postala brezpredmetna, če bi iz njega izvzeli vse določbe (vključno s prilogama), ki pomenijo konkretno urejanje posamičnih razmerij na tem področju. Z ZIOMVN zato zakonodajalec ni izvrševal tipične funkcije, ki jo ima v sistemu državne oblasti in ki mu je lastna, temveč je sprejel povsem konkretne ukrepe za posamične primere, ki so vsebinsko v bistvenem enaki tistim, ki so jih vsebovali odloki Vlade, odpravljeni s sodbami Upravnega sodišča (14. točka obrazložitve te odločbe). Zakonodajalec je tako prevzel funkcijo, ki je tipično izvršilne narave. Ker je sprejel interventno zakonsko ureditev take narave na področju, ki je s siceršnjo zakonsko ureditvijo pridržano odločanju izvršilne oblasti, je hkrati nedopustno preprečil sodni oblasti izvrševanje neodvisnega sodnega nadzora, ki bi ga morala imeti nad izvršilno oblastjo v takih primerih. S tem pa ji je preprečil tudi izvrševanje njene tipične oblastne funkcije imeti zadnjo besedo o tem, kaj je pravo v konkretnih posamičnih razmerjih.[33] V posledici tega je nevladne organizacije, ki imajo pomembno vlogo v sistemu varovanja okolja in ogroženih živalskih vrst kot njegovega pomembnega dela, prikrajšal za pomembno pravico, ki jo imajo po mednarodnem pravu zaradi varovanja skupne pravne koristi na področju varstva okolja in ohranjanja narave. S tem je zaobšel pravico do učinkovitega sodnega nadzora nad delom izvršilne oblasti, kot jo predvideva prvi odstavek 157. člena Ustave. Te pravice ni mogoče nadomestiti z upravnosodno presojo zakona. Ustavno sodišče ima namreč pri nadzoru ustavnosti posamičnih pravnih aktov zgolj subsidiarno vlogo, ki jo izvaja le v okviru pristojnosti odločanja o ustavnih pritožbah zoper odločitve rednih sodišč (šesta alineja prvega odstavka in tretji odstavek 160. člena).

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

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

C.

24. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS in petega odstavka v zvezi s tretjo alinejo tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič. Sodnik Knez je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez
Predsednik

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

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

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

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

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

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

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

[8] Državni zbor je Aarhuško konvencijo ratificiral s sprejetjem Zakona o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 62/04, MP, št. 17/04 – MKDIOZ), spremembo Aarhuške konvencije pa z Zakonom o ratifikaciji spremembe Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 11/10, MP, št. 1/10 – MSKIVOZ).

[9] Glej Prilogo IV(a) Direktive o habitatih.

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

[11] Glej opombo 8.

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

[13] Prvi odstavek 16. člena Direktive o habitatih določa:

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

(a) zaradi varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov;

(b) da preprečijo resno škodo, zlasti na posevkih, živini, gozdovih, ribištvu in vodi ter drugih vrstah premoženja;

(c) zaradi interesov zdravja ljudi in javne varnosti ali zaradi drugih razlogov prevladujočega javnega interesa, ki je lahko tudi socialne ali gospodarske narave, in zaradi koristnih posledic bistvenega pomena za okolje;

(d) zaradi raziskovanja in izobraževanj, zaradi doseljavanja in ponovnega naseljevanja teh vrst ter za to potrebne vzreje, vključno z umetnim razmnoževanjem rastlin;

(e) da pod strogo nadzorovanimi pogoji dovolijo selektiven in omejen odvzem ali zadrževanje nekaterih osebkov vrst, navedenih v Prilogi IV, v omejenem številu, ki ga določijo pristojni nacionalni organi."

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

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

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

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

[18] Glej sodbe, navedene v opombi 1.

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

[20] Glej 221. točko obrazložitve navedene sodbe.

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

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

[23] Prav tam.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⇒

U-I-194/19-25

16. 4. 2020

**Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Rajka Kneza k odločbi št. U-I-194/19
z dne 9. 4. 2020**

***Canis lupus*, *ursus arctos* in spoštovanje načela delitve oblasti, vključujoč
mednarodne obveznosti po Aarhuški konvenciji**

I. Uvod

1. Odločitev Ustavnega sodišča, da razveljavi interventni zakon o odstrelu rjavih medvedov in volkov, s katero soglašam, bo gotovo povzročila slabo voljo pri tistih, ki so v času številnih napadov na drobnico in druge domače živali zahtevali in pozdravili ukrepanje države. Številna medijska poročanja o razburjanjih in protestih niso pozabljena. Znam si predstavljati, s čim so bili kmetje soočeni. Eden od razlogov za to ločeno mnenje je tudi v tem, da pojasnim svoje razmišljanje, ki pa nikakor ne zanemarja in ne spregleda številnih argumentov za in proti dejanjem oblasti, a so ta ostala v ozadju, kajti v ospredju so drugačna vprašanja. To tudi ne pomeni, da se je Ustavno sodišče želelo tovrstni vsebinski presoji izogniti in da do mene ne bi segel trk ekocentrizma in antropocentrizma^[1] pri kateremkoli oblastnem ukrepu varovanja okolja in ohranjanja narave. Spregledana ne ostajajo niti stališča okoljevarstvenikov.^[2] Eni in drugi bodo morda razočarani, da se Ustavno sodišče ni ukvarjalo s posameznimi pogoji ravnanja z zaščitnimi živalskimi vrstami, kot jih narekujejo Direktiva o habitatih^[3] in izvedbena pravila v slovenski zakonodaji.^[4] Ustavno sodišče je namreč moralo odgovoriti na ustavnopravna vprašanja sistemske narave, vse pod okriljem načela delitve oblasti; z odločanjem o pogojih odstrela oziroma o tem, kdaj je ta sploh dovoljen, se Ustavno sodišče ni ukvarjalo. Za presojo o teh vprašanjih namreč pristojnost Upravnemu sodišču sploh ne bi smela biti odvzeta. K tem uvodnim besedam se vrnem v zaključku ločenega mnenja.
2. Odločba temelji na ugotovljenem neskladju z načelom pravne države, katerega zahteva je tudi, *inter alia*, da morajo posamezne veje oblasti pri izvrševanju lastnih pristojnosti spoštovati pristojnosti drugih vej oblasti. To je v osrčju pojasnjevanj v nadaljevanju. Razložiti skušam tudi učinek *Aarhuške konvencije*,^[5] predvsem njene zahteve iz tretjega stebra (pravica do sodnega varstva), ki je bila z interventnim zakonom onemogočena. Bralec bo v nadaljevanju lahko spoznal tudi vlogo oziroma pomen, ki ga pripisujem nevladnim organizacijam s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja, pravu EU glede ravnanja z zavarovanimi živalskimi vrstami in sprejetim (inkorporiranim) mednarodnim obveznostim. Znam si predstavljati tudi, da bodo kritiki odločitve Ustavnega sodišča v obrazložitvi našli pravniško neživljenjskost in odsotnost stika z realnostjo, vendar, kot poskušam pojasniti, ni tako. Gre za precej več; gre za odnos zakonodajalca do izvršilne veje oblasti, do sodne veje oblasti, do mednarodnih obveznosti in teh vprašanj ni mogoče enostavno potisniti "na stran" (tudi ne zato, ker se z nekim ukrepom "mudi").^[6] Interventni zakon je zato odprl pomembna ustavnopravna vprašanja, čeprav ga (niti strokovna) javnost tako ni dojemala.

II. Kako in zakaj je interventni zakon neskladen z načelom delitve oblasti?

II. 1. Uvod

3. S tem, ko je zakonodajalec v interventni zakon vnesel znatni del vsebine, o kateri je poprej presojalo Upravno sodišče (in odločilo, da ni zakonita, ter presojani odlok odpravilo),^[7] je povzročil, da te vsebine Upravno sodišče od uveljavitve zakona ni več pristojno presojati. Pristojnost je prešla na Ustavno sodišče, kajti samo to je pristojno presojati, ali je zakon v skladu z Ustavo ali ne. To velja tudi v primeru, kadar zakon vsebuje posamezne določbe, ki urejajo konkretna razmerja. Dovolj je torej že, da gre za akt, ki nosi naziv zakon (*formalni kriterij*). Ne gre torej le zato, da glede vsebine ne pripravlja več ustrezne spremembe^[8] pristojno ministrstvo za okolje in prostor in nato odloča Vlada, temveč odločitev sprejme sam zakonodajalec. Zato gre tudi za to, da je zakonodajalec protiustavno povzročil omenjeno nepristojnost Upravnega sodišča za vsebinsko presojo dopustnega odvzema zavarovanih živali iz okolja.^[9] Ustavno sodišče se pri obrazložitvi zato ni moglo in ni smelo ustaviti zgolj pri vprašanju, ali je zakonodajalec z interventnim zakonom posegel v pristojnost (le) izvršilne veje oblasti.^[10]

4. Slika torej zajema odnos zakonodajalca tako do izvršilne veje oblasti kot tudi do sodne veje oblasti. Interventni zakon je povzročil protiustavno drobitev ustrezne slike pristojnosti vseh treh vej oblasti, odločba Ustavnega sodišča pa jo sestavi nazaj.

II. 2. O konkretnosti (individualnosti) in pravnih posledicah (odnos do izvršilne in sodne veje oblasti)

5. Izhajajoč iz zgoraj zapisanega lahko torej naredimo korak naprej; z vsebino izpodbijanega odloka (na Upravnem sodišču), ki jo je zakonodajalec, kljub temu, torej, da je bila ugotovljena njena nezakonnost, v večinskem delu prenesel v zakon, ni le onemogočil izvršilni veji oblasti izvrševati njeno pristojnost, ampak je tudi "" odločitev sodišča. Kot razlaga odločba Ustavnega sodišča (17. točka obrazložitve), načelo delitve oblasti zahteva, da posamezna veja oblasti ne prevzema pristojnosti drugih vej oblasti, niti ne sme nedopustno posegati v izvrševanje nujnih tipičnih funkcij oziroma pristojnosti.^[11] To pomeni da zakon, sprejet v običajnem stanju, ne sme urejati vsebine, ki bi imela izključno ali v bistvenem delu pomen akta posamične in konkretne narave. To pa izpodbijani interventni zakon ima in ne gre za primer, ko bi imel zakon poleg določb z naravo predpisa le posamične določbe, ki bi imele značaj posamičnega pravnega akta. Da so takšna razmerja, ki jih ureja interventni zakon, konkretna in posamična, je Ustavno sodišče odločilo že v preteklosti v sklepkih št. U-I-217/14 z dne 17. 12. 2014 in U-I-20/17 z dne 9. 3. 2017. Tudi za presojani zakon ter njegovi prilogi 1 in 2 (brez katerih bi zakon izgubil namen in učinkovitost) Ustavno sodišče presodi, da gre v bistvenem za enako odločitev, torej za enako urejanje razmerji, kot

jih je doslej Vlada za posamezna leta sprejemala z odloki in katerih zakonitost je bila že večkrat predmet presoje pred Upravnim sodiščem. Z drugimi besedami, zakonodajalec je v interventnem zakonu prevladujoče uredil konkretna razmerja. Morda je diskutabilno, ali je to Ustavno sodišče ustrezno odločilo že decembra 2014 in nato še marca 2017.^[12] Sam se stališčem omenjenih preteklih odločitev Ustavnega sodišča pridružujem, ker menim, da držijo. Odločitev, ali gre za konkretna ali splošna razmerja, pa ni brez posledic za sodno varstvo; konkretna razmerja presoja Upravno sodišče, splošna pa Ustavno sodišče. Pri tem je pomembno, da Upravno sodišče, ko presoja (ustavnost in) zakonitost posamičnega pravnega akta izvršilne veje oblasti, odloča tako o vseh pravnih kot o vseh dejanskih pravnih vprašanjih. Kadar pa so konkretna razmerja urejena v zakonu, to nujno pomeni dvoje: najprej, da o njih ne odloča izvršilna veja oblasti, in nato tudi, da o njih ne presoja Upravno sodišče, čeprav bi morale biti odločitve izvršilne oblasti v obliki konkretnih posamičnih aktov podvržene sodnemu nadzoru pred Upravnim sodiščem. In hkrati, da o njih lahko le omejeno odloča Ustavno sodišče, ko v skladu s prvo in drugo alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave ocenjuje skladnost zakonov z Ustavo in mednarodnimi obveznostmi.

6. Ker je za presojo posamičnega konkretnega razmerja, četudi je urejeno v zakonu (kot omenjeno zgoraj), torej vedno pristojno Ustavno sodišče, je tako mogoče z zakonom onemogočiti upravnosodno varstvo. Postopek pred Ustavnim sodiščem pa je prirejen oziroma prilagojen za prvostopenjsko presojo ustavnosti/zakonitosti predpisov, tj. aktov, ki se nanašajo na nedoločeno število abstraktnih razmerij,^[13] in zajema presojo pravnih vprašanj, saj gre za oceno skladnosti predpisa s hierarhično višjim predpisom. in^[14] se namreč močno razlikujeta in postopki prvega, ko gre za presojo ustavnosti zakonov, niso prilagojeni presoji individualnih upravnih aktov. O tem ne kaže izgubljeni nadaljnji besedi. Presoja konkretnih razmerij mora zato ostati pri Upravnem sodišču. To potrjuje tudi tretji odstavek 9. člena Aarhuske konvencije,^[15] ki zahteva dostop do upravnih ali sodnih postopkov na področju varstva okolja. Za ene in druge postopke, čeprav se prvi odvijajo v okviru izvršilne veje oblasti, je značilno, da se v njih odloča o posamičnih razmerjih s konkretnimi posamičnimi akti. Zahteva Ustave pa je, da mora zoper odločitve izvršilne veje oblasti obstajati sodni nadzor.^[16] Tako je v vsakem primeru treba zagotoviti na področju varstva okolja v skladu s tretjim odstavkom 9. člena Aarhuske konvencije sodno varstvo. To poudarjam. Če je torej zakonodajalec sprejel to konvencijo v naš pravn red (in s tem tudi omenjeno obveznost), potem ne more ob neki drugi priložnosti tega ignorirati in za razmerja, za katera po ustavnosodni presoji ni sporno (nekaj več besed o tem v nadaljevanju), da so konkretna, odreči pristojnost sodnega varstva (upravnosodna kontrola s polno sodno jurisdikcijo) in to prenesti na Ustavno sodišče v postopek presoje ustavnosti zakona, ki je namenjen presoji ustavnosti predpisov.

7. Zakaj menim, da gre za konkretna razmerja? Ukrepi v prilogah (Prilogi 1 in 2), skupaj z določbami Zakona, navedenimi v 19. točki obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča, se gotovo ne nanašajo na nedoločeno število abstraktnih primerov,^[17] kar je tipična značilnost predpisa. Ustavno sodišče v 20. točki obrazložitve pojasnjuje, zakaj konkretnost. Nadaljuje smer razlage iz odločitev št. U-I-217/14 in št. U-I-20/17.^[18] Za ta razmerja (koliko osebkov zavarovanih živalskih vrst se odvzame iz okolja, v kakšnem časovnem obdobju, znotraj katerega območja, na kakšen način) je Ustavno sodišče torej že v preteklosti (in sedaj ponovno gradi na tem) odločilo, da so konkretna (čeprav tedaj izdana v obliki splošnih podzakonskih aktov), in posledično je za presojo njihove ustavnosti oziroma zakonitosti pristojno Upravno sodišče.

8. Seveda je ustavna ureditev teh vprašanj, kdo je pristojen za urejanje in presojanje ter kakšnih razmerij, lahko različno urejena od države do države; kot je tudi različno v posameznih državah izpeljano načelo delitve oblasti, na kar je Ustavno sodišče že večkrat opozorilo. Lahko se tudi ne

strinjamo o tem, ali je opredelitev tovrstnih razmerij kot konkretnih ustrezna ali ne. Vendar smo zavezani razlagati našo Ustavo in s tem smo zavezani tudi izpeljavi načela delitve oblasti med posameznimi vejami oblasti, kot jih določa Ustava. Izhajajoč iz nje je, po mojem mnenju, dosedanja presoja Ustavnega sodišča pravilna. Teh stališč (če bi menili, da niso pravilna) tudi ne moremo spremeniti brez res utemeljenih razlogov.

9. Gotovo je še prostor tudi za razvoj doktrine, vendar v tokratnem primeru vstopijo v razumevanje konkretnosti tudi druge dimenzije. Najprej jih naštejemo, nato pa jih povežem v celoto: (i) prvi odstavek 157. člena Ustave, ki zahteva, da se o pravnih koristih posameznikov in organizacij, določenih v dokončnih posamičnih aktih, odloča v upravnem sporu; (ii) 72. člen Ustave, ki preko pravice do zdravega življenjskega okolja varuje tudi interese zaščitenih živalskih vrst; (iii) dejstvo, da interesi zavarovanih živalskih vrst izhajajo iz prava EU (Direktive o habitatih) in to pravo zahteva tudi učinkovito pravno (sodno) varstvo;^[19] in (iv) mednarodne obveznosti iz tretjega odstavka 9. člena Aarhuške konvencije, ki prav tako zahtevajo ali upravne postopke ali sodno varstvo.

10. Naj te dimenzije povežem. Zaščita zavarovanih živalskih vrst je del zahteve iz 72. člena Ustave.^[20] Živalske vrste varujejo tudi izvedbena pravila – ZON in Uredba o zavarovanih živalskih vrstah, katerih vsebino narekuje pravo EU (Direktiva o habitatih). Za njihovo varstvo Aarhuška konvencija predvideva varstvo v upravnem ali sodnem postopku. Tudi prvi odstavek 157. člena Ustave, ki varuje pravne koristi (koristi zavarovanih živali izhajajo iz 72. člena Ustave in iz ureditve na zakonodajni ravni in na ravni podzakonskih predpisov; za te koristi ne skrbi le država, ampak tudi nevladne organizacije z ustreznim statusom^[21] – te skrbijo za korist, oprto na zakon ali drug predpis). Zakonodajni ukrep na nacionalni ravni pa to varstvo izniči.

11. Seveda ne moremo izhajati zgolj iz tretjega odstavka 9. člena Aarhuške konvencije; to bi zanemarilo definicijo konkretnosti neke določbe. Procesno pravilo praviloma ne more narekovati vsebinskega (materialnopravnega) razumevanja neke določbe (prav obratno). Vendar vidim dodaten argument za dosedanje, zgoraj omenjeno ustavnosodno presojo, ki je ta razmerja opredelila kot konkretna. Poleg kriterijev, ki jih je izoblikovalo Ustavno sodišče,^[22] menim, da gre za zaprt krog naslovljencev (*closed class*).^[23] Vnaprej je nesporno, na koga (na katere zavarovane živali katere živalske vrste) se ukrep nanaša, omejenost je natančno označena z območjem, s številom, časovno omejenostjo odstrela, le točno to, kateri osebki točno določenega revirja bodo izbrani za odstrel, je prepuščeno naključju; vendar ne zaradi kakšnih njihovih tipskih lastnosti, ki bi bile posebej opredeljene, temveč samo zaradi tega, ker gre za omejitve odstrela v številu (kvota) v posameznem revirju. Ukrep sam se torej nanaša tako na tiste subjekte, ki bodo ustreljeni (odstreljeni), kot tiste, ki – zgolj po naključju – ne bodo, ker bo številčno omejena kvota že dosežena. Ti volkovi in rjavi medvedi so torej v tako specifični in konkretni situaciji (prej z odlokom, zdaj z interventnim zakonom), da določb, ki urejajo njihov odstrel, ne gre razumeti drugače, kot da so naslovljene na njih. V tem se kaže individualiziranost do te mere, da bistveno označi naravo konkretnega posamičnega akta.^[24] Samo naključje zaradi številčno določene kvote na posameznih območjih je torej tisto, zaradi katerega posamezne živali točno določene vrste na tem območju ne bodo odstreljene. To pa je, po mojem mnenju, bistveno, kar razločuje določbe izpodbijanega zakona od splošnih pravil zakona ali drugega predpisa, katerih tipična značilnost je, kot je bilo že omenjeno, da se nanašajo na nedoločeno število abstraktnih primerov.

II. 3. Izkušnje EU in Aarhuške konvencije

12. Do neke mere se vprašanje posledic (ne)konkretnosti določb odvija tudi na ravni EU, ki se je z ratifikacijo Aarhuške konvencije leta 2005^[26] zavezala, da bo zagotovila širok dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah tudi, ko gre za akte, ki jih sama sprejema. V teoriji je Sodišče EU kritizirano, ker zavrača razloge za omilitev pogojev za dostop do sodnega varstva v okviru neposrednih tožb zoper akte EU, ki bi lahko vplivali na okolje.^[27] Tako je Splošno sodišče EU v dveh odločitvah ugotovilo,^[28] da ^[29] z izključitvijo splošnih aktov EU (*general acts*) s področja t. i. notranjega pregleda krši tretji odstavek 9. člena Aarhuške konvencije. Vendar je Sodišče EU ti odločitvi v pritožbenem postopku razveljavilo in zavzelo stališče, da Aarhuške uredbe ni mogoče presoati glede na Aarhuško konvencijo.^[30] Z zavrnitvijo uporabe tretjega odstavka 9. člena Aarhuške konvencije kot referenčnega merila za preverjanje skladnosti prava EU z obveznostmi Aarhuške konvencije je Sodišče EU poseglo tudi na raven sodnega varstva v okoljskih zadevah na ravni EU. Z drugimi besedami, zahteve Aarhuške konvencije je (v okviru prava EU) mogoče "izigrati", če se konkretna razmerja urejajo s splošnimi akti. Vendar je Sodišče EU imelo možnost prenesti "skrb" sodnega varstva na nacionalno pravo,^[31] medtem ko slednje ne more reagirati na enak način. Torej, tudi če se ne spuščamo v oceno ustreznosti pristopa Sodišča EU, je jasno, da v nacionalnem pravu (za razliko od prava EU) ni več prostora za umikanje sodnemu, to je upravnosodnemu varstvu, kot pojasnujem zgoraj, upoštevajoč tudi 157. in 23. člen Ustave.^[32]

13. Širša razprava o tem, ali EU izpolnjuje obveznosti iz Aarhuške konvencije, kaj o tem meni Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo (t. i. *Compliance Committee of the Aarhus Convention*) in ali se od držav članic morda zahteva več kot glede dostopa do sodnega varstva omogoča sama EU, bi presegla namen tega ločenega mnenja. Želim izpostaviti le, da se tako na nacionalni ravni kot na ravni EU pojavlja vprašanje dostopa do sodnega varstva in da je eden od načinov, da se dostop (ne le omeji, ampak) prepreči, tudi ta, da se določbam, ki urejajo varstvo okolja, podeli narava splošnosti ali da se uvrstijo v zakonodajni ukrep. Prav to je Ustavno sodišče zaznalo v tokratnem primeru, kar pa je nedopustno že z vidika izpeljave načela delitve oblasti v Ustavi; to, kateri organ znotraj države je pristojen za posamezne zadeve, četudi te segajo na področje urejanja s pravom EU, pa je najprej vprašanje notranjega ustavnega reda.

II. 4. Sestavljanje posameznih argumentov v celotno sliko

14. Vse zgoraj navedeno pomeni, da se šele z združitvijo odnosa zakonodajalca in izvršilne veje oblasti z vprašanjem ustreznega sodnega varstva in zahtev mednarodnih obveznosti celotna slika izriše kot popolna – vsa odprta vprašanja se povežejo. Zato se mi zdi prav, da se odločba v obrazložitvi ni ustavila zgolj pri vprašanju, ali je zakonodajalec s sprejetjem interventnega zakona nedopustno drugače izvedel ("zlorabil") ustavno opredeljeno načelo delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave) le v razmerju do izvršilne veje

oblasti.^[33] Za ustrezno obrazložitev v podporo izreku je treba argumentirati tudi neskladje s pravico do sodnega varstva po tretjem odstavku 9. člena Aarhuške konvencije.^[34] V tem pogledu se v obrazložitev vključi omenjena določba; upošteven pa je tudi prvi odstavek 157. člena Ustave; prva določba zahteva, da imajo nevladne organizacije z ustreznim statusom na področju varstva okolja dostop do upravnega ali sodnega postopka, druga pa, da se o konkretnih razmerjih in pravnih koristih posameznikov (pravnih oseb, četudi te nastopajo v javnem interesu) odloča v upravnem sporu, za kar je lahko pristojno le sodišče (torej po ZUS-1 Upravno sodišče).

III. Zaključek

13. Ustavno sodišče je ravnalo kot branik ustavnosti; pri izvrševanju te svoje vloge pa v tem primeru ni sledilo razumevanju delitve pristojnosti med posameznimi vejami oblasti, kot si jo je zamislil zakonodajalec. Zakonodajalca je Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora opozorila na spornost početja. Ni prvič, da je preslišal njeno mnenje.^[35] Kot razlagam, bi moral prepustiti urejanje tega vprašanja izvršilni veji oblasti; vendar, kot kaže, je želel, da o tej vsebini ne presoja več Upravno sodišče (kajti to je že odločilo in odločitev ni bila po volji zakonodajalca). Težko se znebim občutka, da zakonodajalec namenoma ni presojanja odpravljene vsebine Odloka ponovno prepustil Upravnemu sodišču. Vse "karte je namreč imel na mizi": tako preteklo presojo Ustavnega sodišča, ki je za pretežno vsebino odlokov odločilo, da urejajo konkretna razmerja (in s tem, da je za nadzor nad ustavnostjo oziroma zakonitostjo ukrepov pristojno Upravno sodišče), kot tudi obveznost prvega odstavka 157. člena Ustave, da se konkretna razmerja presojujejo v upravnem sporu. Prav tako tretji odstavek 9. člena Aarhuške konvencije, ki skupaj z navedeno določbo Ustave zahteva dostop (upravičene) javnosti do sodnega varstva, pa pristojnost, da ravnanje z zaščitenimi živalskimi vrstami ureja izvršilna veja oblasti itd. Pa vendar se je zakonodajalec navzlic vsemu odločil za (interventni) zakon. Ker tudi hitrost priprave gradiva ne more upravičiti te zakonodajalčeve poteze (kajti običajno je odlok sprejet lažje in hitreje kot zakon), se toliko bolj dozdeva, da se je zakonodajalec želel izogniti Upravnemu sodišču.

14. Lahko razumem, da zakonodajalec ni vedno zadovoljen z odločitvami sodišč. A ima tudi vselej možnost uzakoniti drugačno stališče, ki se bo od sodne prakse razlikovalo (posredno torej lahko poseže in spremeni tudi stališča izvršilne veje oblasti).^[36] Vendar ne na takšen način, se obide pristojnost sodišča, katerega odločitev mu ni po volji, kadar iz Ustave (skupaj z upoštevanjem mednarodnih obveznosti) izhaja, da mora imeti o koristih, katerih varstvo je v javnem interesu, zadnjo besedo (specializirano) redno sodišče. To pa, menim, pomeni neskladje z načelom delitve oblasti. Interventni zakon je porušil celotno sliko pristojnosti posameznih vej oblasti. Že zato ni dovolj, da se ustavimo zgolj pri pojasnjevanju odnosa med zakonodajalcem in izvršilno vejo oblasti, ampak je, kot to naredi odločba, Ustavno sodišče moralo razložiti celotno sliko tega kompleksnega odnosa, kot je izpeljana v Ustavi, vključno z mednarodno obveznostjo po Aarhuški konvenciji.

15. Naj se vrnem k uvodnim stavkom tega mnenja; zapisal sem, da bo lahko kdo razočaran, ker se Ustavno sodišče ni dotaknilo vsebinskih pogojev za ravnanje z zaščitenimi živalskimi vrstami po substančnem pravu EU, izvedenem v nacionalno pravo. Verjetno je na koncu mnenja bolj jasno, zakaj je tako. Ne le, da se je Ustavno sodišče moralo ustaviti precej prej (pri pomembnih ustavnopravnih vprašanjih), temveč je sedaj verjetno tudi bolj jasno, da takšna vsebinska presoja v prvi vrsti pripada Upravnemu sodišču, ki nadzoruje delovanje izvršilne oblasti, kadar gre v običajnih razmerah za odločanje o posamičnih razmerjih, tako z vidika dejanskih kot pravnih vprašanj. Ali bi morali vse to spregledati, ker se je "mudilo"? Nikalen odgovor sem dejansko podal že v uvodu; Ustave ne moremo in ne smemo prilagajati konkretnim okoliščinam, kadar tega njena načela in iz

njih izvedena ustavna pravila ne dopuščajo. Dodatno zmoti tudi to, da te okoliščine niso nastale čez noč; ne gre za nepričakovane, nepredvidljive okoliščine, ki bi že zaradi tega, torej same po sebi, zahtevale urgentno ukrepanje. Ob takšni situaciji (način ravnanja z zaščitnimi živalskimi vrstami) je treba imeti odgovor tudi na vprašanje, kako ukrepati, če v postopku sodnega varstva (v sporu pred Upravnim sodiščem) pride do odprave ali razveljavitve ukrepov; z drugimi besedami, pravočasno je treba imeti rezervni načrt ukrepanja. Ta pa ne sme biti takšen, kot se je uporabil v tem primeru: da se ukrepi, odpravljeni v upravnosodnem varstvu, sprejmejo v obliki zakona in s tem obideta tako izvršilna veja oblasti kot tudi upravnosodno varstvo.

Dr. Rajko Knez

Sodnik

[1] Glej več o tem trku pri S. Pličanič, Temelji ekološkega prava. Cankarjeva založba, Ljubljana 2003.

[2] V ločenem mnenju se, razen na tem mestu, ne opredeljujem do vsebinskih vprašanj pogoja odstrela zavarovanih živalskih vrst. Menim, da bi pravo moralo slediti stroki. Pri tem morajo rešitve, ki jih slednja ponuja, ustrezati načelu sorazmernosti; torej je treba uporabiti tisto rešitev, ki je za posamezno živalsko vrsto najmanj invazivna za dosego cilja ukrepa. Ali je zato potrebnega več napora, več sredstev, je vprašanje primernosti, ki ga je treba presojeti v skladu z načeli varstva okolja in ohranjanja narave, v prvi vrsti z načelom vzdržnosti (ne trajnostnega razvoja) – *principle of sustainability*; torej, "to sustain" prevedem kot "vzdržati se" (glej R. Knez, komentar 72. člena Ustave, v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. del, Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019, točka 4, str. 574–575). Naj dodam, da v številnih argumentih ne bi smelo ostati spregledano desetletja dolgo neustrezno (razpršeno oz. disperzijsko) poseganje v prostor (ne upoštevajoč pristop "land sparing" (ohranjanje celovitih površin), ki takšno disperzijsko poseganje v prostor odklanja), ki je skrčilo življenjski prostor divjadi. O poseganju v prostor pišem že v ločenem mnenju k odločbi št. U-I-64/14.

Dodatno, odkazujem na dognanja stroke, ki opozarja, da je odstrel napačen pristop. Tako so Krofel, Černe in Jerina že leta 2011 analizirali učinke legalnega odstrela volkov in vpliv na obseg škode. S statističnimi analizami niso ugotovili nobenih vplivov odstrela volkov na višino škode. Učinkov odstrela ni bilo zaslediti niti tedaj, ko so med seboj primerjali najbolj ekstremna leta. Pišejo, da se rezultati ujemajo z izsledki tujih raziskav, ki prav tako opozarjajo, da (v nasprotju s splošnim prepričanjem!) trajnostni lov volkov ni učinkovit ukrep

za zmanjšanje škode. Odstrel postane učinkovit šele, če z njim iztrebimo celo populacijo ali odstranimo večino volkov z večjega območja. Avtorji priporočajo, da se v prihodnje naporu in sredstva osredotočijo v bolj učinkovite ukrepe. Glej M. Krofel, R. Černe, K. Jerina, Učinkovitost odstrela volkov (*Canis lupus*) kot ukrepa za zmanjševanje škode na domačih živalih, Zbornik gozdarstva in lesarstva, št. 95 (2011), str. 11–22. Tukaj se ustavim in opozorim le še na zadnjo odločitev Sodišča EU (C-674/17), ki opozarja države članice, da nimajo diskrecijske pravice pri sprejemanju odločitev, pod katerimi pogoji se lahko odstrelijo zaščitene živali (volk).

[3] Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22. 7. 1992 – v nadaljevanju Direktiva o habitatih).

[4] Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 46/14 in 31/18 – v nadaljevanju ZON), Uredba o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Uradni list RS, št. 46/04, 109/04, 84/05, 115/07, 96/08, 36/09, 102/11, 15/14, 64/16 in 62/19 – v nadaljevanju Uredba o zavarovanih živalskih vrstah).

[5] Zakon 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, in št. 11/10, MP, št. 1/10 – MSKIVOZ).

[6] Pri vsakem nujnem ukrepu se je namreč treba vprašati tudi, ali je ta nujen postal zato, ker se ni pravočasno ukrepalo, ali zato, ker so ga povzročile nepredvidljive okoliščine.

[7] Glej opombo 1 k 1. točki obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča.

[8] Spremembe, ki bi bila skladna s sodbo Upravnega sodišča št. I U 2541/2018 z dne 10. 4. 2019.

[9] V ločenem mnenju se ne ukvarjam podrobneje s pravico nevladnih organizacij (s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja in ohranjanja narave) biti stranka pred Ustavnim sodiščem. To vprašanje namreč ustrezno pojasnijo točke 7–10 obrazložitve odločbe, a dodajam v opombi naslednje: stališče Ustavnega sodišča v tem pogledu močno podpiram. Nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju okolja in narave so torej videne kot *alter ego* – ne zastopajo svojih interesov, temveč interese okolja in narave (zgolj v pojasnilo, okolje in narava nista sinonima, čeprav je v praksi včasih težko narediti ločnico; okolje je namreč tisti del narave, kamor seže človekovo delovanje. Tudi zato se okolje varuje, narava pa ohranja. Glej 5. člen Zakona o varstvu okolja, Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16 – ZVO-1).

Primarni skrbnik varstva interesov okolja in narave (torej ne interesov skupin ali posameznikov in v tem pogledu tudi ne vedno javnega interesa) je država, vendar pa, kadar slednja te skrbi ne uresničuje najbolje ali jo spregleda, "vstopijo v položaj" okolja in narave omenjene nevladne organizacije. Brez njih okolje in narava izgubita svoj "glas" oziroma pravico do varstva. Ker mora varstvo biti tudi sodno varstvo (kot je v nadaljevanju razloženo in ta pogoj izhaja tudi iz tretjega odstavka 9. člena Aarhuske konvencije) in ker pobudnika drugega varstva sploh nista imela, je k temu zavezano tudi Ustavno sodišče. Pomembno je, da pobudnika drugega sodnega varstva (pred tako imenovanimi rednimi ali

specializiranimi sodišči) nista imela. Priznanje pravnega interesa v veliki meri temelji na tem dejstvu. Pomembno je tudi naslednje: če pobudnikoma ne bi bil priznan pravni interes, bi Ustavno sodišče ogrozilo tudi uporabo 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije, to je postopek predhodnega odločanja, kajti brez sodnega varstva bi tudi ne bilo mogoče nobenemu drugemu organu (skladno z *Vassen kriteriji*; glej sodbe Sodišča EU v zadevah *Vaassen-Göbbels proti Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, 61/65, *François De Coster proti Collège des bourgmestres et échevins de Watermael-Boitsfort*, C-17/00, in *Puligienica Facility Esco SpA*, C-689/13) postaviti vprašanja za predhodno odločanje. S tem bi izostala tudi izključna pristojnost Sodišča EU, da interpretira zakonodajo EU (kot je v tem primeru tako vsebina Direktive o habitatih kot tudi Aarhuške konvencije) v povezavi z drugo primarno in sekundarno zakonodajo EU. Glej več o tem J. H. Jan, *Judicial Dialogue, Judicial Competition and Global Environmental Law*, v: *National Courts and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, the Avosetta series 10, Groningen/Amsterdam 2013, str. 145–165.

Želim reči, odvzem pravice navedenim subjektom do sodnega varstva ne pomeni le *denial of justice* na ravni nacionalnega prava, ampak tudi prava EU.

[10] Kajti ta ima na podlagi ZON, kot to pojasnjuje 12. točka obrazložitve odločbe (skupaj z ustreznimi pravnimi podlagami), pristojnost dovoliti usmritev, odvzem iz narave, ujetje ali kakšno drugo ravnanje z zaščitnimi živalskimi vrstami. Uredba o zaščitnih živalskih vrstah pa določa pogoje, ki jih narekuje Direktiva o habitatih (13. točka obrazložitve odločbe).

[11] Glej 18. točko obrazložitve odločbe in tam citirane odločitve Ustavnega sodišča.

[12] V omenjenih zadevah Ustavnega sodišča št. U-I-217/14 in št. U-I-20/17.

[13] Glej IV. poglavje Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS).

[14] Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1.

[15] Poleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena mora pogodbenica **zagotoviti, da imajo člani javnosti**, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, **dostop do upravnih ali sodnih postopkov** za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje. (Poudarki RK).

[16] Torej, v tretjem odstavku 120. člena in poudarjeno v prvem odstavku 157. člena Ustave; kot odrazu človekove pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

[17] Primerjaj 2. točko obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-86/04 z dne 22. 9. 2005 (Uradni list RS, št. 90/05 in 11/06 – popr., ter OdlUS XIV, 71).

[18] Kjer v 5. točki obrazložitve pojasni: "Izpodbijana Priloga 2 Pravilnika/14 torej konkretno določa načrtovani obseg in prostorsko razporeditev odstrela točno določenega števila volkov v poimensko posebej določenih loviščih posameznih LUO in v časovno natančno opredeljenem načrtovalskem obdobju ter pogoje in omejitve, ki jih morajo lovske družine upoštevati pri

izvedbi tega odstrela. Zato ima Pravilnik/14, ne glede na svoje poimenovanje, v tem delu značilnosti posamičnega akta." Podobno v sklepu št. U-I-20/17 v 6. in 7. točki obrazložitve.

[19] V zadevi *Brown Bears II* (C 243/15) je Sodišče EU preučilo, ali Listina EU o temeljnih pravicah nasprotuje uporabi nacionalnih procesnih pravil, ki so omejila sodno varstvo okoljevarstveni organizaciji. Najprej je opredelilo pomen 47. člena Listine glede na 9. člen Aarhuške konvencije in razsodilo, da morajo nevladne organizacije imeti možnost, da izpodbijajo vsebinsko oblastno odločitev. Ko je v navedeni določbi Listine prepoznalo pravico izpodbijati presojo, ki so jo naredili organi na podlagi Direktive o habitatih, je nadaljevalo s sklicevanjem na načelo nacionalne procesne avtonomije. Ni nepomembno, da je tradicionalno govorilo o načelu nacionalne procesne avtonomije, tako da je dodalo, da so države članice odgovorne za zagotavljanje, da so pravice EU "učinkovito zaščitene v vsakem primeru, in zlasti za zagotavljanje skladnosti s pravico do učinkovitega pravnega sredstva in poštenega sojenja iz člena 47 Listine" (65. točka obrazložitve).

Glej več o tem L. Ankersmit, *Brown Bears II: Aarhus And The Charter Show Their Teeth*, dosegljivo na <https://europeanlawblog.eu/2017/03/24/brown-bears-ii-aarhus-and-the-charter-show-their-teeth/>, (13. 4. 2020).

[20] Glej R. Knez, nav. delo, točke 4, 13, 24, str. 574–575, 577 in 579.

[21] Glej opombo 9 zgoraj.

[22] Glej opombo 18 zgoraj. Dodatno, glej tudi številne sklepe Ustavnega sodišča, s katerimi je Ustavno sodišče poudarilo, da imajo določbe predpisa naravo t. i. generalne upravne odločbe, četudi se ne nanašajo na poimensko določene osebe; glej sklep št. U-I-86/04, 5. točka obrazložitve, ter npr. sklepe št. U-I-322/08 z dne 9. 7. 2009, 2. točka obrazložitve, št. U-I-36/08 z dne 10. 4. 2008, 3. točka obrazložitve, št. U-I-187/07 z dne 15. 10. 2008, 5. točka obrazložitve, št. U-I-97/10 z dne 13. 5. 2010, 3. točka obrazložitve. O te vrste posamičnih upravnih aktih glej tudi E. Kerševan, V. Androjna, *Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor*, 2. spr. in dop. Izdaja, IUS Software, GV Založba, Ljubljana 2017, str. 320.

[23] Tudi Sodišče EU, ko presoja pravni interes (to je individualno zadevanje) za vložitev ničnostne tožbe po četrtem odstavku 263. člena Pogodbe o delovanju EU, je že v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja inovativno pristopilo k razumevanju tega pogoja. Med drugim tudi s testom – *closed class* (zaprtega kroga naslovnikov ukrepa). S tem pristopom je bil nadgrajen t. i. Plaumanov test (to je, da nekoga nek ukrep individualno zadeva; zadeva 25/62: "*Persons other than those to whom a decision is addressed may only claim to be individually concerned if that decision affects them by reason of certain attributes which are peculiar to them or by reason of circumstances in which they are differentiated from all other persons and by virtue of these factors distinguishes them individually just as in the case of the person addressed.*").

Ker se je test izkazal za preozkega, ga je Sodišče EU razširilo s testom *closed class*: Če gre za odločbo, je treba dokazati, da gre za *closed class* – skupino ljudi, ki jih zadeva v trenutku izdaje; ni pomembno, kako velika je ta skupina ljudi ali so imenovani ali ne (glej zadevo *Töpfer*, 106/63). Če pa gre za primer splošnega zakonodajnega akta, *closed class* ni dovolj – tožnik mora dokazati, da ga ta zadeva – dejansko in pravno – tako, kot da bi bila odločba. Torej, da zadeva njegov specifični položaj ali da bi morala institucija, ki je sprejela

akt, upoštevati njegov položaj. Glej zadevi *Piraiki Patraiki*, 11/82, podobno tudi *Codorniou*, C-309/89.

[24] Medtem ko se Uredba o zavarovanih živalskih vrstah nanaša na celotne vrste, pa Odlok to natančneje konkretizira na območja, revirje ter določa čas in način ravnanja (odvzem).

[25] Glej opombi 18 in 22 zgoraj.

[26] Ta je namreč sporazum t. i. mešane narave; zavezuje na eni strani države članice EU in na drugi strani institucije EU. Več o tem glej J. H. Jan, nav. delo, str. 87–99.

[27] Glej več o tem H. Schoukens, *Access to Justice in Environmental Cases after the Rulings of the Court of Justice of 13 January 2015: Kafka Revisited?* *Utrecht Journal of International and European Law*, let. 31, št. 81 (2015), str. 55.

[28] Zadevi *Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe proti Komisiji*, T-396/09, in *Vereniging Milieudefensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht proti Komisiji*, T-338/08.

[29] Konvencija je bila prenesena v pravo EU na dveh ravneh, to je na ravni držav članic in na ravni EU. Na ravni EU združuje Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, 25. 9. 2006, str. 13-19) tri stebre Aarhuške konvencije v en sam pravni predpis.

[30] Menilo je: "Kar zadeva člen 9(3) Aarhuške konvencije, v njem ni nobene nepogojne in dovolj natančne obveznosti, ki bi neposredno urejala pravni položaj posameznikov, zato ta člen ne izpolnjuje teh pogojev. Ker so namreč imetniki pravic iz navedenega člena 9(3) le „člani javnosti, ki izpolnjujejo morebitna merila, določena v notranjem pravu“, so izpolnitev ali učinki te določbe odvisni od sprejetja nadaljnjega akta (glej sodbo Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, točka 45)." Združeni zadevi *Svet in drugi proti Stichting Natuur en Milieu and Milieu and Pesticide Action Network Europe*, C-404/12 P in C-405/12 P, (v 47. točki) in združene zadeve *Svet in drugi proti Vereniging Milieudefensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, C-401/12 P in C-403/12 P (v 55. točki).

Sklicevalo se je torej na zadevo *Brown Bear I* in menilo, da morajo ti predpisi prava EU biti izvedeni v nacionalno pravo in tam predmet ustreznega (sodnega) varstva, kajti Sodišče EU lahko "dosežejo" prek postopka predhodnega odločanja (267. člen Pogodbe o delovanju EU).

[31] Glej predhodno opombo.

[32] Glej tudi 6. točko in opombo 16 zgoraj, ter točko 14 v nadaljevanju.

[33] Zakonodajni postopek je sicer bolj demokratičen in transparenten, vsaj načelno, od postopkov sprejemanja podzakonskih (in posamičnih konkretnih) aktov. Vendar pa, ko gre za vprašanje sodelovanje javnosti pri sprejemanju ukrepov, povezanih z okoljem, znotraj izvršilne veje oblasti, Aarhuška konvencija daje poseben položaj javnosti, torej tudi nevladnim organizacijam, sicer pod primernimi pogoji nacionalne zakonodaje. To pomeni, da

je tem omogočeno sodelovanje v postopkih izvršilne veje oblasti oziroma tudi v tistih postopkih, kjer gre za zakonodajni predlog, ne pa tudi v samem zakonodajnem postopku. Glej več o tem UNEC, The Aarhus Convention Implementation Guide, 2. izdaja, Ženeva 2014, str. 31, 49.

Navedeno pomeni, da tudi v tem pogledu interventni zakon ne pomeni izboljšanja položaja za tiste upravičene subjekte, ki lahko sodelujejo pri sprejemanju odločitev v postopkih izvršilne veje oblasti. Kot se je izkazalo v navedenem primeru tudi v postopku sprejemanja interventnega zakona pobudnika, nevladni organizaciji, ki izpolnjujeta pogoj po nacionalnem pravu, nista mogla sodelovati. Prav tako, kot je razvidno iz medijev, te možnosti nista imeli niti v postopku spreminjanja interventnega zakona. Če to drži, ni vredno nobenega komentarja.

[34] Ni pa tega treba po prvem odstavku 23. člena Ustave (pravica do sodnega varstva), ki je v bistvu širši. Na področju okolja se lahko uporabi ožji pristop (javnost je definirana ožje), kot to zahteva Aarhuška konvencija (glej njen 2. člen in UNEC, nav. delo, str. 55, 56).

[35] Oziroma ga morda ni želel slišati; v oceno slednjega se, seveda, nimam pravice spuščati.

[36] Ne spuščam se v diskurz za primer, ko ustavodajalec želi spremeniti Ustavo zaradi razlage Ustavnega sodišča, ki mu ne bi bila po volji.

⇒

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC, Ljubljana

Datum vloge:

5. 7. 2019

Datum odločitve:

9. 4. 2020

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava

Objava:

Uradni list RS

Dokument:

US32385