



REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-386/06-32

Datum: 13. 3. 2008

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Društva za osvoboditev živali in njihove pravice, Ponikva, ki ga zastopa predsednik društva Stanko Valpatič, na seji 13. marca 2008

odločilo:

- 1. Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 56/99, 31/2000 – popr., 119/02, 41/04 in 96/04 – ur. p. b.) je v neskladju z Ustavo, ker ne ureja sodelovanja javnosti v postopku priprave podzakonskih aktov, ki se izdajajo na podlagi prvega odstavka 26. člena in prvega odstavka 81. člena istega zakona. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje odpraviti v treh mesecih po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 2. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Uradni list RS, št. 84/05) se razveljavi.**
- 3. Pravilnik o odvzemu osebkov vrste rjavega medveda (*Ursus arctos*) iz narave (Uradni list RS, št. 87/05, 17/06, 21/07, 36/07 in 23/08) se razveljavi.**
- 4. Razveljavitev iz 2. in 3. točke tega izreka začne učinkovati tri mesece po uveljavitvi zakona, s katerim bo zakonodajalec odpravil v 1. točki tega izreka ugotovljeno neskladje.**

### Obrazložitev

#### A.

1. Pobudnik izpodbija četrti odstavek 2. člena in 3. člen Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Uradni list RS, št. 84/05 – v nadaljevanju Uredba/05) ter Pravilnik o odvzemu osebkov vrste rjavega medveda (*Ursus arctos*) iz narave (Uradni list RS, št. 87/05 in 17/06 – v nadaljevanju Pravilnik). Navaja, da sta bila postopka priprave obeh izpodbijanih predpisov izvedena v nasprotju z 8. členom Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (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 – v nadaljevanju MKDIOZ), ker javnosti pri pripravi teh predpisov ni bila zagotovljena udeležba. Izpodbijana predpisa naj

bi bila zato v neskladju tudi s členi 2, 8, in 153 Ustave. Zatrjuje tudi neskladje s 16. členom Direktive Sveta 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L št. 206, 22. 7. 1992, str. 7 – v nadaljevanju Direktiva Sveta 92/43/EGS), ker naj bi izpodbijani ureditvi mimo pogojev, ki jih določa ta direktiva, omogočali širitev odstopanja od strogega varstva živalskih vrst. Neskladje Uredbe/05 in Pravilnika oziroma njunih posameznih določb s členi 24, 25, 26 in 81 Zakona o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 56/99 in nasl. – v nadaljevanju ZON) pobudnik utemeljuje z navedbo, da ureditev varstva živalskih vrst s splošnim pravnim aktom lahko ureja le Vlada, ne pa tudi ministrstvo, ki lahko v zvezi s tem izdaja le konkretne pravne akte. Izpodbijani Pravilnik naj bi bil v neskladju še s 5., s 63., z 72. in s 73. členom Ustave, ker naj bi se z odvzemom osebkov vrste rjavega medveda (v nadaljevanju medvedi) iz narave, ki ga določa, krnilo naravno bogastvo, namerno pobijanje živali pa naj ne bi vodilo do skladnega civilizacijskega razvoja, ki ga mora po Ustavi zasledovati država, pač pa naj bi spodbujalo k nasilju in dopuščalo mučenje živali. Zato naj bi bil izpodbijani Pravilnik v neskladju tudi s 4. členom Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 98/99 in nasl. –ZZZiv). Pravni interes za vložitev pobude utemeljuje pobudnik z navedbo, da ima kot društvo, ki deluje v javnem interesu, na podlagi tretjega odstavka 137. člena ZON pravico zastopati interese ohranjanja narave v vseh upravnih in sodnih postopkih.

2. Vlada na pobudo ni odgovorila. Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju Ministrstvo) v mnenju navaja, da je bila z Uredbo/05 v naš pravni red prenesena ureditev iz točke e) prvega odstavka 16. člena Direktive Sveta 92/43/EGS, ki omogoča natančnejšo določitev primerov odvzema živali iz narave, na katere se osnovna Uredba o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Uradni list RS, št. 46/04 in 109/04 – v nadaljevanju Uredba) ni nanašala. Ker naj bi tudi dejanske okoliščine narekovale takšno rešitev, je Vlada z Uredbo/05 določila tudi možnost selektivnega in omejenega odvzema živali zavarovanih živalskih vrst iz narave v omejenem številu in pod strogo nadzorovanimi pogoji (četrti odstavek 2. člena Uredbe/05), v skladu s tem pa je določila tudi podlago za izdajo izpodbijanega Pravilnika (3. člen Uredbe/05). Ker je poseg v populacijo zavarovanih živalskih vrst na podlagi 7. člena Uredbe ter na podlagi 3. člena Uredbe/05 mogoč le ob pogoju, da ni druge možnosti in da ta ravnanja ne škodujejo ohranitvi ugodnega stanja populacije, Ministrstvo pojasnjuje, da se načrtovani odstrel medvedov skladno s 3. členom Uredbe/05 in s četrtim odstavkom 8. člena Uredbe določi na podlagi strokovnega mnenja, ki ga vsako leto pripravi Zavod za gozdove Slovenije, temu pa mora biti skladno s petim odstavkom 8. člena Uredbe priloženo tudi pisno stališče Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave. V zvezi z očitkom o neskladnosti Uredbe/05 z MKDIOZ Ministrstvo navaja, da je bil predlog Uredbe/05 objavljen na spletnih straneh Ministrstva in da je javnost imela možnost nanj podati pripombe. Ker pa naj bi se v postopku medresorskega usklajevanja pokazala potreba po nujni širši pravni ureditvi tega področja, se sprejeta ureditev ne nanaša zgolj na velike zveri. Ne glede na to, da v konkretnem primeru ni objavilo predloga izpodbijanega Pravilnika, ker naj bi ocenilo, da se je zainteresirana in strokovna javnost s to problematiko dovolj seznanila že na podlagi objave predloga Uredbe/05, Ministrstvo navaja, da so bila v postopku sprejemanja Pravilnika obravnavana vsa stališča javnosti (tudi znana stališča pobudnika) v zvezi z zadevno problematiko. Ministrstvo nadalje zavrača očitke pobudnika o neskladnosti Uredbe/05 s 25. členom ZON, saj naj bi ta ne izključeval možnosti urejanja posameznih družbenih razmerij na podlagi 81. člena ZON oziroma po določbah zakona, ki ureja državno upravo. Pooblastilo Vladi iz 24. člena ZON, da predpiše podrobnejši način varstva rastlinskih in živalskih vrst ter pri tem uredi zlasti

ravnanje v zvezi z odvzemom živali iz narave, naj bi se nanašalo na živalske vrste, ki niso zavarovane, zato Ministrstvo zavrača tudi očitek o neskladju s 24. členom ZON ter navaja, da 81. člena ZON ni mogoče razumeti tako, da se vsa vsebina varstva prosto živečih vrst živali lahko uredi zgolj z uredbo in na njeni podlagi izdanih dovoljenj. Ker naj bi bila velikost populacije medvedov tolikšna, da dejanskega stanja ni mogoče več reševati s konkretnimi pravnimi akti, naj bi Vlada z Uredbo/05 oziroma s tem, ko je določila podlago za izdajo Pravilnika, sprejela celostno rešitev, v okviru katere pa naj ne bi bila izključena možnost izdaje posamičnega dovoljenja za odvzem živali iz narave, če je tak odvzem v okviru kvote, določene s Pravilnikom.

#### B. – I.

3. Pobudnik pravni interes za vložitev pobude utemeljuje z navedbo, da ima status društva, ki deluje v javnem interesu. Vendar zgolj to, da ima tak status, za priznanje pravnega interesa ne zadošča. Pravni interes za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanih predpisov pobudnik izkazuje zato, ker s pobudo uveljavlja, da mu kot zainteresiranem subjektu ni bilo zagotovljeno sodelovanje v postopku priprave teh predpisov, ki urejajo varstvo na področju, na katerem deluje.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-386/06 z dne 7. 12. 2006 pobudo sprejelo v obravnavo. S sklepom št. U-I-386/06 z dne 27. 9. 2007 je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS) sklenilo, da začne postopek za oceno ustavnosti ZON. Na podlagi istega člena ZUstS je Ustavno sodišče začelo tudi postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti Pravilnika o spremembi Pravilnika o odvzemu osebkov vrste rjavega medveda (*Ursus arctos*) iz narave (Uradni list RS, št. 21/07 in 36/07) in Pravilnika o spremembi Pravilnika o odvzemu osebkov vrste rjavega medveda (*Ursus arctos*) iz narave (Uradni list RS, št. 23/08), ki sta bila uveljavljena v času po vložitvi pobude.

#### B. – II.

5. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/04 in nasl. – v nadaljevanju ZVO-1) v 1. točki 3. člena določa, da je okolje tisti del narave, kamor seže ali bi lahko segel vpliv človekovega delovanja, v točki 1.3 istega člena pa določa, da so del okolja tudi živalske in rastlinske vrste. V okviru varstva okolja oziroma ohranjanja narave zagotavlja varstvo živalskih in rastlinskih vrst ZON. Ta določa ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti in sistem varstva naravnih vrednot z namenom prispevati k ohranjanju narave, pri čemer določa, da se z ukrepi ohranjanja biotske raznovrstnosti ureja varstvo prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst, vključno z njihovim genskim materialom in habitatom ter ekosistemi, in omogoča trajnostna raba sestavin biotske raznovrstnosti ter zagotavlja ohranjanje naravnega ravnovesja (prvi in drugi odstavek 1. člena ZON).

6. Po prvem odstavku 26. člena ZON 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 določa, da zaradi dejanske ali možne ogroženosti, ki je

ugotovljena na podlagi predpisa iz 80. člena ZON,<sup>1</sup> Vlada sprejme akt o zavarovanju rastlinskih ali živalskih vrst, določi ukrepe varstva njihovih habitatov, predpiše pravila ravnanja in poseben varstveni režim. Na podlagi navedenih določb ZON je Vlada izdala izpodbijano Uredbo/05, s katero je bila spremenjena oziroma dopolnjena Uredba, ki ureja varstvo ogroženih prostoživečih živalskih vrst, predpisuje pravila ravnanja, poseben varstveni režim ter ukrepe varstva in smernice za ohranitev habitatov živalskih vrst, z namenom ohranitve njihovega ugodnega stanja (1. člen Uredbe).

7. Pobudnik zatrjuje, da postopka priprave Uredbe/05 in Pravilnika nista bila izvedena v skladu z 8. členom MKDIOZ, zaradi česar naj bi bila oba izpodbijana predpisa v neskladju tudi z 2., 8. in s 153. členom Ustave.

8. MKDIOZ (oziroma t. i. Aarhuška konvencija) določa pravice do dostopa do informacij o okolju, možnost sodelovanja v postopkih odločanja in prost dostop do pravnih sredstev ter uvaja minimalne standarde, ki jih morajo države pogodbenice upoštevati pri zagotavljanju navedenih treh sklopov pravic. V 8. členu MKDIOZ določa udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov ali splošnoveljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov. Po tej določbi si mora država na ustrezni stopnji, in ko so možnosti še odprte, prizadevati spodbuditi učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. V ta namen je treba določiti dovolj dolgo časovno obdobje za učinkovito udeležbo, objaviti osnutek akta ali ga kako drugače dati na razpolago javnosti in dati javnosti možnost, da neposredno ali po predstavnikiških svetovalnih telesih daje svoje pripombe. Izid udeležbe javnosti je treba čim bolj upoštevati.

9. Iz 8. člena MKDIOZ izhaja dolžnost države, da zagotovi udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. Člen 8 MKDIOZ zakonodajalca zavezuje pri sprejemanju zakonov. Zakonodajalec bi zato moral v zakonu, s katerim organu izvršilne oblasti nalaga izdajo podzakonskih aktov, ki urejajo zavarovanje rastlinskih ali živalskih vrst (torej izvršilnih predpisov s področja varstva okolja), skladno z 8. členom MKDIOZ določiti tudi procesna pravila za učinkovito vključitev javnosti v pripravo teh predpisov.<sup>2</sup> ZON, ki sicer v prvem odstavku 26. člena in v prvem odstavku 81. člena daje podlago za izdajo podzakonskih aktov s tega področja, sodelovanja javnosti v postopku njihove priprave ne ureja. Zato je v neskladju z 8. členom MKDIOZ.

10. V konkretnem primeru se Ustavnemu sodišču ni bilo treba ukvarjati z vprašanjem, ali ureditev 8. člena MKDIOZ velja za vse vrste izvršilnih predpisov, ki urejajo varstvo živalskih in rastlinskih vrst oziroma, ali velja za vse vrste posegov v ta del okolja.

<sup>1</sup> 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). Minister določi ogrožene rastlinske ali živalske vrste in jih uvrsti v rdeče sezname s predpisom (tretji odstavek). V predpisu iz prejšnjega odstavka se določi tudi stanju ogroženosti vrste ustrezen ukrep za izboljšanje stanja vrste (četrti odstavek).

<sup>2</sup> Navedeno izhaja tudi iz 19. točke obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-406/06 z dne 29. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 33/07 in OdlUS XVI, 23), v kateri je to zapisalo: "Splošni namen sodelovanja javnosti po MKDIOZ je, da se ji da možnost vplivanja na izbiro predlaganih vsebin. Varstvo okolja in urejanje prostora sta področji, ki zadevata vse člane družbe. Sodelovanje javnosti ne pomeni le določitev pravil, ampak terja od oblasti, da zainteresirano javnost informira, ji omogoča sodelovanje in prizna določeno težo njenega mnenja pri sprejemu končne odločitve. Zato je treba določiti procesna pravila za vključitev javnosti. ..."

Nedvomno pa velja za tiste predpise izvršilnih organov, ki omogočajo večje posege v populacijo živalskih in rastlinskih vrst, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. Tak predpis je po oceni Ustavnega sodišča tudi izpodbijana Uredba/05.

11. Ustavno sodišče je zato v skladu z 48. členom ZUstS ugotovilo, da je ZON v neskladju z Ustavo, ker ne ureja sodelovanja javnosti v postopku priprave podzakonskih aktov, ki se izdajajo na podlagi prvega odstavka 26. člena in prvega odstavka 81. člena istega zakona in zakonodajalcu določilo rok treh mesecev, v katerem mora ugotovljeno neskladje odpraviti (1. točka izreka). Ustavno sodišče je ocenilo, da bo rok, ki ga je določilo, zakonodajalcu zadoščal za odpravo ugotovljenega neskladja, saj je vprašanje, na katerega je opozorilo Ustavno sodišče, mogoče rešiti z manjšimi dopolnitvami zakona.

### B. – III.

12. Izpodbijana Uredba/05 je bila izdana na podlagi zakona, za katerega je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo prav zato, ker ne ureja sodelovanja javnosti v postopku priprave takega predpisa. Ker je bila izdana po postopku, ki ga ZON ne ureja, je Ustavno sodišče ugotovilo, da je tudi izpodbijana Uredba/05 v neskladju z Ustavo. Pri tem se Ustavnemu sodišču ni bilo treba spuščati v oceno, ali je bilo v konkretnem primeru v postopku priprave izpodbijane Uredbe/05 zadoščeno zahtevam iz 8. člena MKDIOZ. Že to, da se je predlog tega predpisa vsebinsko (predvsem glede cilja, ki ga je zasledoval)<sup>3</sup> bistveno razlikoval od sprejete ureditve, pri čemer iz mnenja Ministrstva izhaja, da naj bi se potreba po vsebinski spremembi predlagane ureditve pokazala šele v postopku medresorskega usklajevanja,<sup>4</sup> kaže na to, da pri pripravi tega predpisa sodelovanje javnosti v smislu določb 8. člena MKDIOZ ni bilo zagotovljeno.

13. Pobudnik predlaga odpravo izpodbijanih določb Uredbe/05. Ustavno sodišče lahko v skladu s 45. členom ZUstS neustaven ali nezakonit podzakonski predpis odpravi, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti, pri čemer odprava učinkuje za nazaj. V obravnavnem primeru posledic protiustavnosti izpodbijanega predpisa ni mogoče odpraviti. Zato je Ustavno sodišče Uredbo/05 razveljavilo. Razveljavilo jo je v celoti in ne le v delu, ki ga izpodbija pobudnik (2. točka izreka). Tako se je odločilo, ker je bila Uredba/05 kot taka (in ne le njene posamezne določbe) sprejeta po postopku, ki ga ZON v neskladju z Ustavo ne ureja.

14. Pobudnik izpodbija tudi Pravilnik, ki določa pogoje in obseg selektivnega in omejenega odvzema medvedov iz narave zaradi uravnavanja velikosti populacije z okoljem (1. člen Pravilnika). Minister za okolje in prostor je Pravilnik izdal na podlagi Uredbe/05, ki jo je Ustavno sodišče razveljavilo. Zato je Ustavno sodišče razveljavilo tudi Pravilnik (3. točka izreka). Ker je bilo ta podzakonski predpis treba razveljaviti že zato, ker je bil izdan na podlagi razveljavljene Uredbe/05, Ustavnemu sodišču ni bilo treba ocenjevati, ali je bil postopek njegove priprave izveden v skladu z 8. členom MKDIOZ.

---

<sup>3</sup> Predlog Uredbe/05 je predvideval možnost odvzema (le) velikih zveri iz narave zaradi zagotavljanja sožitja s človekom, izpodbijana ureditev pa določa možnost odvzema živali (torej ne le velikih zveri) iz narave zaradi uravnavanja velikosti populacije z okoljem.

<sup>4</sup> Ministrstvo je v zvezi s tem v mnenju navedlo: "V postopku medresorskega usklajevanja se je pokazala potreba po širši pravni ureditvi in nujnost, da se zadevna problematika v predlagani uredbi ne uredi zgolj za velike zveri, ampak v celoti."

Ob tem je treba opozoriti, da tudi Pravilnik sodi med izvršilne predpise, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. Na njegovi podlagi se namreč izvršuje načrtovani odvzem medvedov iz narave, kar omogoča večje posege v populacijo te zavarovane živalske vrste. Zato mora biti tudi postopek priprave tega predpisa skladen z ureditvijo 8. člena MKDIOZ.

15. Ustavno sodišče je učinek razveljavitve obeh predpisov, ki ju razveljavlja s to odločbo, odložilo za čas, ki je potreben zakonodajalcu, da skladno z 8. členom MKDIOZ v ZON uredi sodelovanje javnosti v postopku priprave predpisov iz prvega odstavka 26. člena in prvega odstavka 81. člena ZON, ter za čas, ki je potreben Vladi in pristojnemu ministru, da po postopku, ki ga bo določil zakonodajalec, izdala nova predpisa (4. točka izreka).

16. Če bo razveljavitev Uredbe/05 in Pravilnika začela učinkovati, pristojni minister na podlagi Uredbe/05 ne more z dovoljenjem ali s predpisom določiti selektivnega in omejenega odvzema medvedov iz narave zaradi uravnavanja velikosti njihove populacije z okoljem.

17. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje ZON z MKDIOZ in Ustavo ter zato razveljavilo Uredbo/05 ter Pravilnik, drugih očitkov pobudnika ni presojalo.

### C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in tretjega odstavka 45. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07) v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, mag. Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ciril Ribičič in dr. Mirjam Škrk. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Mozetič.

Jože Tratnik  
Predsednik