

E-seminar: Ustavnopravno varstvo okolja

Aljoša Petek, september 2018

[Ustava Republike Slovenije](#) (v nadaljevanju URS) je temeljni pravni akt v Republiki Sloveniji, ki na slovenskem ozemlju "skrbi za ohranjanje **naravnega bogastva** in kulturne dediščine ter ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije." (5. člen URS). Temeljna ustavna pravica na področju varstva okolja je **pravica do zdravega življenjskega okolja**, ki je zapisana v 72. členu Ustave.

Ustavne določbe

Vsak državljan ima pravico do zdravega življenjskega okolja, za kar skrbi država. V okviru 72. člena je določeno tudi varstvo živali pred mučenjem. Način izvrševanja ustavnih pravic se predpiše z zakonom, kot to velja po 15. členu URS.

Varstvo okolja lahko smiselno predstavlja tudi omejitev izvrševanja lastninske pravice, saj URS v 67. členu določa, da mora biti pri pridobivanju in uživanju lastninske pravice zagotovljena tudi njena ekološka funkcija; ta določba je pogosto neposredno povezana z 72. členom. Po 73. členu je vsak državljan v skladu z zakonom dolžan varovati naravne znamenitosti in redkosti ter kulturne spomenike; za ohranjanje naravne in kulturne dediščine skrbijo država in lokalne skupnosti. Nadalje se po 71. členu v zakonu določi posebno varstvo kmetijskih zemljišč, po 70. členu pa pogoje, pod katerimi se sme izkoriščati naravna bogastva.

Nadalje ima po 70. členu URS vsak pravico do čiste pitne vode, vodni viri pa so določeni kot javno dobro. Gospodarska dejavnost se v skladu s 74. členom ne sme izvajati v nasprotju za javno koristjo, katero lahko pogosto predstavlja ravno varstvo zdravega življenjskega okolja in varovanje naravnih znamenitosti.

Uporaba ustavnih pravic v praksi

Pravice, navedene v besedilu zgoraj, so pravni okvir, znotraj katerega lahko upravičenci koristijo pravna sredstva pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije (v nadaljevanju USRS), kadar menijo, da so jim kršene ustavne pravice. USRS je med drugim pristojno tudi kadar so kršene pravice po kateri izmed konvencij in mednarodnih pogodb, ki zavezujejo Slovenijo, v skladu z 8. in 153. členom URS. Na tem področju so bile na Sodišču NVO uspešne predvsem s primeri glede udeležbe javnosti pri načrtih, programih in politikah v zvezi z okoljem po 7. členu [Aarhuške konvencije](#) (o sodelovanju pri okoljskem odločanju ali sprejemanju predpisov – glej odločbi [U-I-386/06](#) in [U-I-43/13](#)).

Kako koristiti ustavno varstvo, ki ga posamezniku zagotavljata Ustava in Ustavno sodišče? To podrobneje ureja [Zakon o ustavnem sodišču](#) (v nadaljevanju ZUstS), ki določa postopke, po katerih lahko upravičenci vlagajo pravna sredstva na USRS. Nevladne organizacije (v nadaljevanju NVO) v Zakonu niso omenjene in tako nimajo posebnega statusa, ki bi jim olajševal dostop do Sodišča na področju njihovega delovanja. To je še posebno pomemben vidik za NVO, saj mora vlagatelj **ustavne presoje ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov** po IV. Poglavju ZUstS vselej izkazati pravni interes; to v skladu s 24. členom URS pomeni, da mora splošni akt v presoji neposredno posegati v pravice vlagatelja, njegove pravne interese oz. v njegov pravni položaj. Splošni pravni akt je tisti, ki svojih naslovljencev ne našteva poimensko, ampak jih splošno opiše po njihovih bistvenih značilnostih (npr. Ustava, zakoni, pravilniki in navodila ministrstva...). USRS zelo ozko

interpretira izpolnjevanje pravnega interesa, kadar so vlagateljice pobude za presojo NVO, ki 'zastopajo' dele narave, v katere se posega.

Tako je Sodišče v za vlagatelja sicer ugodni sodbi U-I-386/06 USRS vzpostavilo sodno prakso, po kateri goli status delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja ne zadostuje za priznanje pravnega interesa, ki je za nadaljnji postopek pred Sodiščem nujen. Citat Sodišča: "Vendar zgolj to, da ima tak status (organizacije, ki deluje v javnem interesu, op.a.), za priznanje pravnega interesa ne zadošča. Pravni interes ... pobudnik izkazuje zato, ker s pobudo uveljavlja, da mu kot zainteresiranemu subjektu ni bilo zagotovljeno sodelovanje v postopku priprave teh predpisov, ki urejajo varstvo na področju, na katerem deluje." To seveda ne pomeni, da je interes priznan le pri onemogočanju sodelovanja v postopkih priprave predpisov, vsekakor pa to pomeni, da sam **status delovanja v javnem interesu nikoli ni dovolj**. Potrebno je zatrjevanje neposrednega posega v pravice ali pravni status vlagatelja (da dejansko obstaja poseg v pravice državljanov). Sodišče je navedeno prakso potrdilo tudi v sodbi [U-I-316/12](#) (s citatom zgoraj navedene sodbe), ki je bila za prijavitelje neugodna v smislu neizpolnjevanja pravnega interesa; sam pravni interes v vlogi ni bil utemeljen nikakor drugače kot le s pridobljenim statusom delovanja v javnem interesu.

USRS je pravni interes NVO priznalo v več primerih, med katerimi so tudi [U-I-30/95](#), U-I-386/06, U-I-43/13 in drugi. Kot že omenjeno poprej, je Sodišče najbolj naklonjeno priznanju pravnega interesa NVO s statusom na področju varstva okolja, kadar ima vsebina primera za opraviti s kršitvijo pravice do sodelovanja javnosti pri okoljskem odločanju ali sprejemanju predpisov s področja varstva okolja.

NVO imajo na voljo tudi institut **ustavne pritožbe**, po V. poglavju ZUstS. V nasprotju z oceno ustavnosti gre tu za zatrjevanje kršenja človekove pravice ali temeljne svoboščine v sprejetem **posamičnem aktu**, s katerim je državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o domnevno kršeni pravici/temeljni svoboščini. Posamični pravni akt je tisti, ki posameznike, na katere je naslovljen, določa poimensko ali jih določa na način, ki nas z dodatnim vložkom vodi neposredno do konkretne osebe (posameznik je v aktu določen *ali* določljiv). Podobno kot pri presoji ustavnosti in zakonitosti, je tudi pri ustavni pritožbi potrebno izkazati pravni interes. Pred uporabo ustavne pritožbe pa mora upravičenec v skladu z ZUstS izčrpati vsa nacionalna pravna sredstva, ki so mu na voljo (redna in izredna pravna sredstva); le izjemoma USRS odloči pred izčrpanjem vseh pravnih sredstev, če je kršitev očitna in bi za pritožnika predstavljala nepopravljive posledice, če Sodišče ne bi postopalo takoj (51. člen Zakona). To izjemo je sicer potrebno interpretirati ozko in uporabljati le v skrajnih primerih, v skladu s prakso Sodišča (npr. Up-249/96, Up-414/00, Up-373/14).

NVO imajo v skladu z navedenim na voljo dva postopka pred Ustavnim sodiščem: 1. **ustavno presojo** ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov in 2. **ustavno pritožbo** zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt. NVO s statusom delovanja v javnem interesu na področju okolja morajo pred sodiščem vselej izkazati pravni interes, katerega pa sam status delovanja organizacije v javnem interesu na področju varstva okolja ni dovolj. Potrebno je utemeljeno zatrjevati poseg v ustavne pravice, pravne interese in status.