



REPUBLIKA  
SLOVENIJA



VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC



VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC

Podpisnik: Peter Svetina  
Izdajatelj: Republika Slovenija  
Št. certifikata: 93 66 3e 97 00 00 00 00 56 7e 69  
Potek veljavnosti: 07.02.2020  
12:21, 18.03.2024  
Ref. št. dokumenta: 17.1 - G / 2023 - 8

Varuh človekovih pravic  
Dunajska cesta 56  
1000 Ljubljana

## MOJE OKOLJE - DRUŠTVO ZA ZDRAVO ŽIVLJENJSKO OKOLJE

[mojeokolje@gmail.com](mailto:mojeokolje@gmail.com)

**Številka:** 17.1-6/2023-8-IR  
**Datum:** 18. 03. 2024

Spoštovana,

kot smo vas že predhodno seznanili, je Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) očitne zamude pri uresničitvi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-441/18-23 z dne 6. 7. 2022 (odločba) ter tudi zaradi drugih ugotovljenih nepravilnosti, na Vlado Republike Slovenije (Vlada) ter Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo (MOPE) naslovil s pozivom na nemudno ukrepanje, ter nanjo prejel tudi odgovor. V nadaljevanju vas podrobneje seznanjamo z našimi končnimi ugotovitvami.

Uvodno pojasnjujemo, da je Varuh problematiko neuresničitve predmetne odločbe obravnaval tudi v kontekstu problematike manka regulative na področju emisij nizkofrekvenčnega hrupa (NF hrup), ki je s spomo Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Uredba) tesno povezana. Po izvedenem izčrpnem ugotovitvenem postopku, ki je vključeval poizvedovanje pri številnih organih tako glede problematike NF hrupa ter aplikativnosti reševanja le-te v okviru priprave nove Uredbe, je Varuh lahko ugotovil, da primerjava prejetih odzivov nakazovala različne, mestoma diametralno nasprotno poglede relevantnih odločevalcev na isto problematiko, zaznavno pa je bilo tudi zelo pomanjkljivo medresorsko sodelovanje pri reševanju te problematike, čemur velja pripisati razlog za nekoliko daljše obravnavanje tudi vaše pobude.

Po izvedenem ugotovitvenem postopku je Varuh ob upoštevanju vseh relevantnih dejstev na podlagi 7. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) na MOPE in Vlado naslovil svojo kritiko, saj s prejetimi odzivi ni mogel biti zadovoljen. Po Varuhovem mnenju je namreč MOPE kršilo načelo pravne države s tem, da ugotovljeno protiustavnost Uredbe po odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-441/18-23 z dne 6. 7. 2022 ni odpravilo v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, tj. do 22. 7. 2023. Svojo kritiko je Varuh poleg MOPE naslovil tudi na Vlado kot primarno zavezanko po omenjeni ustavni odločbi ter do nje kot hierarhično nadrejeni organ izrazil pričakovanje k takojšnjemu ukrepanju v smeri odprave navedene kršitve. Ob tem je Vladi posebej predlagal, da pozornost usmeri tudi v očitno šepajoče medresorsko sodelovanje, primarno med MOPE in Ministrstvom za zdravje (MZ), ter da v okviru svojih pristojnosti tudi ta problem ustrezno in nemudoma naslovi.

Varuh s prejetimi odzivi MOPE in Vlade na omenjeno kritiko ni mogel biti zadovoljen. Naslovnika sta s svojim odzivom<sup>1</sup> namreč skušala relativizirati pomen omenjene ustavne odločbe, kar je Varuh označil kot nesprejemljivo in nezdružljivo z načelom pravne države in načelom delitve oblasti v okviru sistema zavor in ravnovesij, ki predstavlja temelj vsake razvite demokracije.

MOPE in Vlada sta sicer sporočila, da sprejem Uredbe skladno s stališči Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Ustavno sodišče) načrtujeta še letos. Glede normative ureditve NF hrupa je MOPE že izvedlo Analizo metodologije merjenja hrupa vetrnih elektram,<sup>2</sup> v kateri naj bi preverilo izvršljivost danske metodologije izvedbe meritev zvočne moči vetrnih elektram, določitev ravni zvočnega tlaka na fasadi stanovanjskih stavb ter določitev nizkofrekvenčnega hrupa znotraj stanovanjskih stavb. Metodologija naj bi bila primerna za uporabo v slovenskem okolju in bo vključena v napovedano spremembo Uredbe. Nadalje MOPE za letos načrtuje še izvedbo naloge, v kateri naj bi obravnavalo področje slišnega in NF hrupa toplotnih črpalk z namenom razvoja metodologije meritev hrupa toplotnih črpalk in metodologije izračuna dovoljene zvočne moči za izbrano lokacijo. Nato naj bi MOPE pripravilo smernice za njihovo montažo in ukrepe za zmanjševanje hrupa njihovega obratovanja. Razvite metodologije naj bi bile tudi vključene v napovedano spremembo Uredbe. V sklepnem delu svojega odgovora je MOPE še napovedalo, da bo v okviru Javnega razpisa za izbiro raziskovalnih projektov v okviru Ciljnega raziskovalnega programa (CRP 2024) predlagalo projekt »Upravljanje nizkofrekvenčnega hrupa pri spodbujanju uporabe obnovljivih virov energije«. Cilj tega predloga je identificirati primarne izvore infrazvoka, ki ga povzročajo vetrne elektrarne, jih povezati z akustičnimi resonancami gradbenih konstrukcij objektov in razviti metodologijo za obvladovanje infrazvoka v varovanih prostorih teh objektov. S tem interdisciplinarnim raziskovalno aplikativnim projektom želi MOPE nadgraditi obstoječe metodologije na področju merilnih metod hrupa, kartiranja hrupa, prepoznavanja in razvrščanja hrupnih dogodkov ter zmanjševanja njihovega vpliva na ljudi.

Varuh je lahko napovedane premike k regulaciji NF hrupa, izvirajočega iz vetrnih elektram in toplotnih črpalk, načelno pozdravil, saj predstavljajo prvi resnejši pristop k tej problematiki. Ne gre pa pozabiti, da Varuh na manko regulative na tem področju že vrsto let opozarja. Zaradi navedenega ter tudi dejstva, da ne MOPE ne Vlada s svojimi odgovori v ničemer nista pojasnila vmesnega zastoja pri sledenju odločbi vse od julija 2022, ko je bila sprejeta, Varuh ne glede na optimistično napoved obeh naslovnikov, da bo ta problematika na način, kot sta ga orisala, dokončno urejena, ostaja skeptičen. Šele nadaljnja ravnanja MOPE in Vlade kot celote, če bodo šla v smeri priprave ustavnoskladnega predpisa v razumnem času, bodo lahko pokazatelj dejanske in ne zgolj navidezne zavezanosti k napovedanim ciljem.

**Varuh bo o svojih javno poročal, nadaljnje dejavnosti odločevalcev pa bomo budno spremljali s ciljem, da se nova Uredba, ki bo ustrezno nasloвила vsa sporna področja urejanja hrupa v okolju, med katere sodi tudi NF hrup, sprejme v najhitrejšem možnem času.**

---

Zgoraj predstavljene aktivnosti Varuha, ki se bodo nadaljevale vsaj do sprejema nove Uredbe, po naši oceni odgovarjajo na vaše prvo vprašanje.<sup>3</sup>

V zvezi z vašimi vprašanji o skladnosti Uredbe z Direktivo št. 2002/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. 6. 2002 o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa

<sup>1</sup> Varuh je svojo kritiko naslovil tako na MOPE kot Vlado, od obeh pa prejel smiselno identičen odgovor. Od MOPE je odgovor prejel v postavljenem roku, za odgovor Vlade pa sta bili potrebni kar dve urgenci.

<sup>2</sup> [POROČILO \(gov.si\)](https://povocil.o.gov.si)

<sup>3</sup> Vprašali ste nas, kakšne so ali bodo aktivnosti Varuha v zvezi z izvršitvijo odločbe.

(Direktiva 2002/49/ES) Varuh, glede na to, da Ustavno sodišče z odločbo vsebinske skladnosti Uredbe ni presoјalo in Uredba vse do sprejema nove Uredbe še vedno velja, vztraja pri svojih stališčih, zavzetih v Zahtevi za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe z dne 15. 2. 2019 (zahteva za oceno ustavnosti). V njej je Varuh med drugim zapisal, da Uredba »v nasprotju z Direktivo 2002/49/ES poljubno širi seznam virov hrupa, ki naj to (več) ne bi bili ter taksativno našteva, kaj so viri hrupa, kar je v nasprotju z Direktivo 2002/49/ES, saj vseh možnih virov hrupa ni možno vnaprej naštet, zato jih tudi Direktiva 2002/49/ES našteva zgolj primeroma, izjeme pa taksativno.« Po oceni Varuha Vlada za odločanje, kaj je in kaj ni vir hrupa ob sprejemanju Uredbe tudi ni imela nobene pravne podlage v tedaj veljavnem Zakonu o varstvu okolja (ZVO-1) ali kateremkoli drugem predpisu. Iz tega razloga je Uredba po oceni Varuha v 2. in 3. členu v nasprotju z 21. členom Zakona o vladi Republike Slovenije (ZVRS) in v nasprotju z 2. in 3. členom Direktive 2002/49/ES. Navedeno pomeni poleg kršitve 14. člena Ustave RS tudi kršitev 8. in 153. člena Ustave. Celotno besedilo Varuhove zahteve je sicer dostopno na spodnji povezavi.<sup>4</sup>

V zvezi z vašimi preostalimi vprašanji o mnenju Varuha, kako naj posamezniki, okoljske organizacije, civilne iniciative, upravni in sodni organi v nadaljnjih postopkih, kjer se je oz. se še bo uporabila spoma Uredba, glede na svojo vlogo in interese ustrezno ravnajo, Varuh odgovarja na načelni ravni. Kot tudi že sami ugotavljate, gre pri predmetni odločbi Ustavnega sodišča za t.i. golo ugotovitveno odločbo, sprejeto na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (ZUstS).<sup>5</sup> Omenjena določba ZUstS pravne učinke takšne ugotovitvene odločbe določa le za posameznega normodajalca (Vlado, Državni zbor). Ustavno sodišče ima sicer možnost natančneje določiti način izvršitve svoje odločitve, bodisi v primerih odločb, s katerimi določene splošne akte v celoti ali deloma razveljaviti oz. odpravi, bodisi v predhodnih odločitvah začasnega zadržanja izvajanja določene norme še pred dokončno odločitvijo o zadevi,<sup>6</sup> vendar se za to v danem primeru ni odločilo. V njej je namreč Vladi le naložilo, da mora ugotovljeno protiuustavnost odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Uredbe same ni razveljavilo ali odpravilo, saj je ocenilo, da bi njena odprava ali razveljavitev pomenila, da do sprejetja nove uredbe mejne vrednosti kazalcev hrupa sploh ne bi bile določene, s čimer bi bil povzročen še bolj protiuustaven položaj od tega, ki je ugotovljen s to odločbo.

Ugotovitvene odločbe same po sebi ne vplivajo na formalno veljavnost protiuustavnih zakonskih določb. V prvi vrsti namreč zavezujejo, kot omenjeno zgoraj, normodajalca, da se nanjo odzove in v roku, ki ga določi Ustavno sodišče, sprejme nov splošni akt. Je pa praksa Ustavnega sodišča učinke ugotovitvenih odločb mestoma približala pravnim učinkom razveljavitvenih odločb.<sup>7</sup>

V odločbi št. Up-758/06 z dne 6. 12. 2007 je Ustavno sodišče tako npr. poudarilo, da ugotovitvena odločba, ki se nanaša na zakonske določbe, ne more imeti strožjih (hujših) pravnih posledic, kot so določene v 44. členu ZUstS za razveljavitveno odločbo. V isti odločbi je Ustavno sodišče ponovilo tudi stališče iz dotedanje ustavnosodne presoje, da ugotovitev protiuustavnosti zakonske določbe ne pomeni, da se v postopkih (upravnih in

<sup>4</sup> [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/word/Zahteve\\_za\\_oceno\\_ustavnosti/2019\\_2\\_15\\_ZOU\\_Uredbe\\_o\\_mejnih\\_vrednostih\\_kazalcev\\_hrupa\\_v\\_okolju.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/word/Zahteve_za_oceno_ustavnosti/2019_2_15_ZOU_Uredbe_o_mejnih_vrednostih_kazalcev_hrupa_v_okolju.pdf)

<sup>5</sup> Ta določa, da je če Ustavno sodišče oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, protiuustaven ali nezakonit zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave, sprejme o tem ugotovitveno odločbo. Zakonodajalec oziroma organ, ki je izdal protiuustaven oziroma nezakonit predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, mora ugotovljeno protiuustavnost oziroma nezakonitost odpraviti v roku, ki ga določi ustavno sodišče.

<sup>6</sup> Ustavno sodišče je tako primeroma v novembru preteklega leta s sklepom št. U-I-203/23 z dne 23. 11. 2023 zadržalo izvrševanje 146. člena Gradbenega zakona do končne odločitve Ustavnega sodišča. V drugem odstavku predmetnega sklepa pa je natančneje določilo okvirje in način izvršitve svojega sklepa glede na vpliv zadržane določbe na druge z njo povezane določbe istega zakona. Več o tem: <https://www.us-rs.si/documents/a8/e7/u-i-203-236.pdf>

<sup>7</sup> Glej S. Nerad: Komentar Ustave Republike Slovenije k določbi 161. člena, Nova univerza, Nova Gorica, 2019.

sodnih) takšna določba ne sme več uporabljati. Ugotovitev protiustavnosti pomeni, da je takšna določba treba uporabljati tako, da njena uporaba ne bo v nasprotju z razlogi, ki so Ustavnemu sodišču narekovali ugotovitev njene neskladnosti z Ustavo.<sup>8</sup>

Nadalje velja omeniti še odločbo Ustavnega sodišča št. Up-624/11 z dne 3. 7. 2014 v kateri je Ustavno sodišče med drugim zapisalo, da iz 125. člena Ustave in iz smiselne uporabe 44. člena ZUstS izhaja, da ugotovitvena odločba Ustavnega sodišča učinkuje v vseh razmerjih, nastalih pred dnevom, ko je ugotovitvena odločba začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno. V vseh postopkih, v katerih še ni bilo pravnomočno odločeno, morajo torej sodišča upoštevati ugotovitveno odločbo Ustavnega sodišča, in sicer tako, da protiustavno zakonsko določbo uporabljajo tako, da njena uporaba ne bo v nasprotju z razlogi, ki so Ustavnemu sodišču narekovali ugotovitev njene protiustavnosti.<sup>9</sup>

Na podlagi navedenega torej velja skleniti, se bo sporna Uredba vse do sprejema nove Uredbe še nadalje uporabljala, pri čemer so vsi deležniki v postopku, torej stranke, stranski udeleženci in odločevalci na vseh ravneh (upravni in sodni) vezani na njeno uporabo na način, da ta ne bo v nasprotju z razlogi, ki jih je kot podlago za svojo odločitev o protiustavnosti Uredbe spoznalo Ustavno sodišče. Glede na to, da je Ustavno sodišče v konkretnem primeru Uredbo spoznalo za neskladno z Ustavo zaradi proceduralnih pomanjkljivosti v postopku njenega sprejema, vsebinske skladnosti (torej mejnih vrednosti virov hrupa ali drugih vsebinskih določil) pa ni preverjalo, Varuh ne vidi podlage, ki bi odločevalcem narekovala npr. prekinitve postopka do sprejema nove Uredbe. Bodo pa odločevalci zaradi potencialnega tveganja vložitve ustavnih pritožb, ki bi lahko bile zaradi neustavnosti Uredbe tudi uspešne, pri nadaljevanju tekočih postopkov verjetno zadržani.<sup>10</sup>

V upanju, da bodo naša pojasnila dobrodošla, vas lepo pozdravljamo.

Peter Svetina  
varuh človekovih pravic

<sup>8</sup> Glej 9. točko obrazložitve omenjene odločbe. Več na: <http://odlocitve.us-rs.si/documents/95/3f/up-758-062.pdf>

<sup>9</sup> Glej 10. in 11. točko omenjen odločbe. Več na: <http://odlocitve.us-rs.si/documents/a5/63/up-624-11.pdf>

<sup>10</sup> Glej npr. 13. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. Up-624/11-16 z dne 3. 7. 2014 v kateri je Ustavno sodišče med drugim zapisalo, da lahko neupoštevanje ugotovitvene odločbe Ustavnega sodišča (še zlasti, če je bila protiustavnost ugotovljena zaradi nedopustnega posega v človekove pravice in temeljne svoboščine) Ustavno sodišče sankcionira v postopku z ustavno pritožbo. Ker je treba v pravni državi zagotoviti učinkovitost pravnih sredstev, vključno z ustavno pritožbo, je jasno, da ugotovitvena odločba učinkuje v postopku z ustavno pritožbo, posledično pa jo je treba ustrezno upoštevati tudi v postopku s pravnimi sredstvi pred rednimi sodišči.