

Ljubljana 5.5.2020

Pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti

42.člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije covid-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS št. 61/20) oziroma četrtega odstavka 100d, 100e, 100f in 100g Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije covid-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS št. 49/20)

zaradi kršitve 2., 8. in 22. in 153. člena Ustave RS, 11. člena Direktive o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (2011/92/EU in 2014/52/EU) in 9. člena Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah

**in predlog za začasno zadržanje izvajanja
četrtega odstavka 100d. člena, 100e, 100f in 100g člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev
epidemije covid-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo**

Predlagatelji

1. Focus, društvo za sonaraven razvoj, Maurerjeva 7, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa predsednica Živa Kavka Gobbo
2. LUTRA, Inštitut za ohranjanje naravne dediščine, Pot ilegalcev 17, 1210 Ljubljana – Šentvid, ki ga zastopa direktor dr. Miha Adamič
3. Društvo za preučevanje rib Slovenije, Polanškova ulica 24, 1231 Ljubljana-Črnuče, ki ga zastopa predsednica Andreja Slameršek

Povzetek

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (v nadaljevanju: Zakon o spremembah ZIUZEOP) v 42. členu določa spremembe, ki se nanašajo na gradnjo objektov in presoje vplivov na okolje in uvaja v ZIUZEOP novo poglavje (členi od 110a do 100h). Veljavnost ZIUZEOP je omejena do najkasneje 30.6.2020 (20. člen). Določili 100f. in 100g. člena določata, da morajo nevladne organizacije (v nadaljevanju NVO), ki imajo status delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja in ohranjanja narave za vstop v postopke izdaje integralnega gradbenega dovoljenja (postopek, ki po Gradbenem zakonu združuje gradbeno dovoljenje in okoljevarstveno soglasje) izpolnjevati dodatne formalne pogoje in sicer za tekoče in pretekli dve leti. Za NVO, ki so društva, je dodaten pogoj članstvo najmanj 50 aktivnih članov, kar se izkazuje s plačano članarino (na bančni račun društva) in udeležbo

na zborih članov. Za NVO, ki je zavod, je pogoj, da ima redno zaposlene vsaj tri osebe s strokovno izobrazbo 7. stopnje s področja delovanja NVO za poln delovni čas, kar se izkazuje s potrdilom Zavoda RS za zdravstveno zavarovanje o vključitvi v zavarovanje in overjenim dokazilom o izobrazbi. Za NVO, ki je ustanova, pa se zahteva, da ima ves čas 10.000 EUR premoženja, kar se izkazuje z računovodskimi izkazi. V Sloveniji je 30 NVO s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja in 47 NVO s statusom delovanja v javnem interesu na področju ohranjanja narave. Večina njih so društva. Vse NVO so ob pridobitvi statusa izpolnjevale pogoje v skladu z Zakonom o varstvu okolja oziroma Zakonom o ohranjanju narave ter pripadajočima pravilnikoma o merilih za izkazovanje pomembnejših dosežkov. Vsako leto, od 2019 pa vsaki dve leti, poročajo Ministrstvu za okolje in prostor o izvedenih aktivnostih, ki izkazujejo upravičenost ohranitve podeljenega statusa. Ministrstvo lahko v skladu z navedenima zakonoma in Zakonom o nevladnih organizacijah status odvzame.

Napadena določila sicer pravice dostopa do sodnega varstva v integralnem postopku gradbenega dovoljenja formalno ne onemogočajo, dejansko pa, saj glede na zatečeno stanje, velika večina organizacij, ki že imajo status delovanja v javnem interesu za varstvo okolja in ohranjanje narave, novo določenih pogojev ne izpolnjuje. Izpolnjevanje pogojev se zahteva za nazaj, zakonskega pogojevanja za dve leti – retroaktivnost pa predlagatelj ni utemeljil. Poleg tega je glede društev predpisani pogoj nemogoč, saj obstoječa zakonodaja ne zahteva, da je članarina določena, niti da se plača na bančni račun, niti, da se poimensko preverja prisotnost na zborih članov. Določanje števila zaposlenih za NVO, ki je zavod, pa je nesorazmerno in diskriminatorno v razmerju do drugih statusnih oblik. Zaposlitev visoko izobraženih strokovnjakov, četudi z minimalno plačo, terja najmanj 30.000 EUR letnega stroška samo za plače, kar pomeni, da je za zavod določen visok finančni prag in torej zastopanje javnega interesa pogojevano z zadostnimi finančnimi sredstvi. Zahtevana izobrazba je tudi višja, kot se zahteva za izdelovalce poročil o vplivih na okolje. Posebej pa pravni red protiustavno ruši določilo četrtega odstavka 100d. člena, po katerem NVO, ki so že stranke v postopkih okoljevarstvenih soglasij, ki še potekajo po določilih Zakona o varstvu okolja pri ARSO, ob neizpolnjevanju pogojev iz 100f. člena položaj stranke izgubijo, če se bo postopek nadaljeval kot integralni postopek po Gradbenem zakonu. Opisano onemogočanje dostopa do pravnih sredstev za izpodbijanje nezakonitih ravnanj na področju varstva okolja in ohranjanja narave in poseg v pridobljene pravice v postopku je s stališča pravnega varstva dodatno sporno, ker 100e. člen določa, da lahko investitor na lasten riziko začne z gradnjo že po dokončnosti, na pa po pravnomočnosti gradbenega dovoljenja (kot to določa 4. člen Gradbenega zakona). Glede na to, da o integralnem gradbenem dovoljenju odloča Ministrstvo za okolje in prostor, se bo sedaj, s stališča vplivov na okolje morebiti nezakoniti poseg, izvršil zgolj na podlagi tega prvo- in eno-stopenjskega odločanja. V naravi in okolju pa zaradi tega lahko nastane nepopravljiva škoda. To pomeni bistveno nižanje standardov varstva okolja.

Dodatno urejanje formalnih pogojev z napadenimi določili, ki jih velika večina društev in zavodov ne izpolnjuje, pomeni ožjenje oziroma onemogočanje dostopa do sodnega varstva v (enostopenjskem) postopku, katerega posledica bo takojšnja gradnja, pomeni kršitev 9. člena Aarhuške konvencije, 11. člena Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje in njenimi spremembami, sprejetimi z direktivo 2014/52/EU, ki obe zahtevata, da država omogoči širok dostop NVO do upravnih in sodnih postopkov. Napadena ureditev zato predstavlja kršitev 2., 8., 22. in 153. člena Ustave RS. Zaradi nenadomestljive škode, ki lahko v naravi in okolju nastane zaradi navedene nove ureditve, predlagatelj predlagajo tudi začasno zadržanje izvajanja spornih členov.

1. Izkazovanje pravnega interesa vlagateljev

1.1. Predlagatelji so NVO s priznanim statusom delovanja v javnem interesu, ki ne izpolnjujejo pogojev 100f. člena Zakona o spremembah ZIUZEOP in zato pogojev za vstop v postopek izdaje integralnega gradbenega dovoljenja. To je po Gradbenem zakonu (GZ)¹ dovoljenje za posege, ki imajo pomembnejše vplive na okolje – v en postopek sta združeni gradbeno dovoljenje in okoljevarstveno soglasje (IV. poglavje). Vključevanje NVO v te postopke urejajo 54., 58. ter 50(2) člen), za postopke okoljevarstvenega soglasja, ki so se vodili pred začetkom uporabe GZ, pa za vstop v postopek okoljevarstvenega soglasja pogoje določa 64. člen Zakona o varstvu okolja (ZVO-1)².

1.2. Zakon o spremembah ZIUZEOP je v 42. členu s 100f in 100g posegel v postopek integralnega dovoljenja. Za vstop v postopek integralnega dovoljenja za NVO s statusom v javnem interesu na področju varstva okolja in ohranjanja narave se zahtevajo dodatni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni v trenutku priglasitve vstopa v postopek in za pretekli dve leti:

- za društva najmanj 50 aktivnih članov, kar se izkazuje z redno plačano članarino na bančni račun društva in udeležbo na zborih članov;
- za zavode najmanj 3 osebe, zaposlene za poln delovni čas in s strokovno izobrazbo 7. stopnje s področja delovanja te NVO, kar se izkazuje s predložitvijo potrdila Zavoda RS za zdravstveno zavarovanje o vključitvi posameznika v obvezno zavarovanje in s predložitvijo overjene kopije potrdila o izobrazbi za posamezno zaposleno osebo;
- za ustanove, da ima ves čas najmanj 10.000 EUR premoženja, kar se izkazuje s predložitvijo letnih poročil oziroma vseh računovodskih izkazov s pojasnili.

Četrty odstavek 100d. člena pa omejuje vstop v integralni postopek tudi NVOjem, ki ne izpolnjujejo novih pogojev, pa so že stranke v postopku okoljevarstvenega soglasja in ta položaj izgubijo, če se postopek nadaljuje v postopku integralnega dovoljenja.

1.3. Focus, društvo za sonaraven razvoj je društvo, ki ima status delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja, prvotno podeljenega z odločbo Ministrstva za okolje in prostor št. 35401-15/2008-4-MP z dne 20.8.2009 in na podlagi Zakona o nevladnih organizacijah³ z novo odločbo št. 15-20/2019 z dne 15.3.2019. Ima tudi status delovanja v javnem interesu na področju prometa in energije (odločba Ministrstva za infrastrukturo št. 360-120/2017/3 z dne 23.2.2018). Je ena najbolj vidnih okoljskih NVO, ki si z 9 redno zaposlenimi prizadeva za izboljšanje ureditve in prakse predvsem glede podnebnih sprememb, trajnostne proizvodnje in rabe energije, mobilnosti in potrošnje. Že od 2012 je bila organizacija udeležena v različnih upravnih postopkih, v katerih je uspešno zagovarjala interese varstva okolja. Društvo ima 39 aktivnih članov, poleg teh pa tudi podporne člane, vsako leto zbor članov sprejme odločitev, da je članarina 0 EUR. Društvo ne izpolnjuje pogojev iz 100f. člena.

1.4. LUTRA, Inštitut za ohranjanje naravne dediščine, ki deluje od leta 1996, je zavod, ki ima status delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja (po prvotni odločbi Ministrstva za okolje in prostor št. 2150-7/2010-3 z dne 21.6.2010 in novi odločbi št. 215-80/2019-6 z dne 14.6.2019) in

¹ Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.

² Uradni list RS, št. 41/04, 17/06 – ORZVO187, 20/06, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIURKOE

³ Uradni list RS, št. 21/18

ohranjanja narave (po odločbi Ministrstva za okolje in prostor št. 215-102/2019/6 z dne 12. 8. 2019). Njeno delovanje je usmerjeno v preučevanje in varstvo vider in njihovega življenjskega okolja (celinskih vodnih ekosistemov) ter ohranjanje narave nasploh. Pred nekaj leti je imel zavod 5, tudi do 7 zaposlenih strokovnjakov, sedaj pa ima zaposlene tri osebe, pri čemer imata dve 7. stopnjo izobrazbe, ena pa ne. Več strokovnjakov deluje kot zunanjih sodelavcev ali prostovoljcev. Na podlagi sklepa Agencije RS za okolje št. 35400-244/2015-3 z dne 24.9.2015 je stranski udeleženec v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja za gradnjo hidroelektrarne Mokrice. Zavod ne izpolnjuje pogojev po 100f. členu in bo zaradi tega izgubil položaj stranskega udeleženca v bodočem postopku integralnega gradbenega dovoljenja po četrtem odstavku 100d člena.

1.5. Društvo za preučevanje rib Slovenije je društvo, ki ima status delovanja v javnem interesu na področju ohranjanja narave na podlagi odločbe Ministrstva za okolje in prostor št. 215-4/2015 z dne 7.7.2015 in nove odločbe št. 215-27/2019/4 z dne 25.3.2019. Namen delovanja društva je varovanje sladkovodnih rib in njihovih habitatov z raziskavami, naravovarstvenimi aktivnostmi in popularizacijo poznavanja sladkovodnih rib. Društvo ima 29 aktivnih članov. Na podlagi sklepa Agencije RS za okolje št. 35400-211/2015-4 z dne 24.9.2015 je stranski udeleženec v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja za gradnjo hidroelektrarne Mokrice. Ta postopek se bo lahko na podlagi 100d. člena nadaljeval v integralnem postopku gradbenega dovoljenja. Društvo ne izpolnjuje pogojev po 100f členu in bo zaradi tega izgubilo položaj stranskega udeleženca v postopku integralnega dovoljenja po četrtem odstavku 100d. člena.

1.6. Ker nobena od navedenih NVO ne izpolnjuje pogojev po Zakonu o spremembah ZIUZEOP oziroma ZIUZEOP, jim je onemogočen dostop do sodnega varstva, ki so ga po do sedaj veljavni zakonodaji imele, zdaj pa zaradi neizpolnjevanja novih pogojev nimajo več možnosti vstopa v postopek integralnega gradbenega dovoljenja. Zavodu drugemu pobudniku in društvu tretjemu pobudniku pa bo status stranskega udeleženca zaradi tega odvzet. S tem jim je kršena njihova pravica iz 11. člena Direktive o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (2011/92/EU in 2014/52/EU) in 9. člena Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah in tako kršena določila 2., 8., 22. in 153. člena Ustave RS. Na podlagi navedenega NVO pobudnice izkazujejo pravni interes za vlaganje te pobude, saj napadene zakonske določbe neposredno posegajo v njihove pravice, pravne interese oziroma njihov pravni položaj – to je uresničevanje javnega interesa varstva okolja in ohranjanja narave tudi z dostopom do učinkovitih pravnih sredstev za zastopanje teh interesov v upravnih in sodnih postopkih, specifično v postopku presoje vplivov na okolje v okviru integralnega gradbenega dovoljenja. Dvema organizacijama bo odvzet z upravno odločbo že pridobljeni položaj stranskega udeleženca in preprečeno sodelovanje v nadaljevanju postopka.

2. Utemeljitev protiustavnosti

2.1. Na podlagi Zakona o nevladnih organizacijah vodi evidenco NVO s statusom delovanja v javnem interesu AJPES⁴. V času vlaganja te pobude ima status NVO v javnem interesu na področju varstva okolja (po 152. in 153. členu ZVO-1) 30 NVO (od tega je 21 društev oziroma zvez, 8 zavodov (od tega

⁴ https://www.ajpes.si/Registri/Drugi_registri/Evidenca_nevladnih_organizacij/Splosno

1 v stečajnem postopku) in 1 ustanova), na področju ohranjanja narave (po 137. in 138. členu Zakona o ohranjanju narave) pa 47 NVO (od teh so 3 zavodi, ostalo pa društva oziroma zveze društev). Za pridobitev statusa delovanja v javnem interesu, ki ga na splošno ureja Zakon o nevladnih organizacijah⁵ mora NVO izpolnjevati pogoje, kot jih za okolje določa Pravilnik o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu⁶, za naravo pa Pravilnik o določitvi kriterijev za izkazovanje pomembnejših dosežkov delovanja nevladne organizacije za podelitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu na področju ohranjanja narave⁷. Interese ohranjanja narave po 3. odstavku 137. člena ZON še vedno lahko v upravnih in sodnih postopkih zastopajo samo NVO s statusom v javnem interesu za ohranjanje narave, ki so društva, ne pa tudi druge statusne oblike NVO.

2.2. Glede na zbrane podatke, ki smo jih pridobili od NVO, ki imajo status delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja in ohranjanja narave, ugotavljamo, da velika večina njih ne izpolnjuje pogojev, ki jih 100f. člen določa za društva in zavode. Od 30 NVO, ki imajo status v javnem interesu na področju varstva okolja (brez upoštevanja ene, ki je v stečaju) so bili od sprejema zakona do vložitve pobude pridobljeni podatki od 22 NVO (bodisi od njih, bodisi iz javnih evidenc ali javno objavljenih podatkov), kar predstavlja 76 % vseh organizacij. Od teh nove pogoje izpolnjuje 5 organizacij oz. 17 %. Od 47 NVO, ki imajo status v javnem interesu na področju ohranjanja narave, so bili pridobljeni podatki od 34 organizacij (bodisi od njih, bodisi iz javnih evidenc ali javno objavljenih podatkov), kar predstavlja 72 % vseh organizacij. Od teh nove pogoje izpolnjujejo 4 organizacije oz. 9 %. Glede zavodov je iz zadnjih javno dostopnih podatkov o zaposlenih v zavodih (letna poročila za leto 2018, oddana na AJPES), razvidno, da imata od osmih zavodov, ki imajo status v javnem interesu na področju varstva okolja, zgolj dva zavoda tri ali več zaposlenih, ostali pa manj kot tri. Tudi vsi trije zavodi, ki imajo status v javnem interesu na področju ohranjanja narave, imajo manj kot tri zaposlene. Taka statistika kaže na veliko nesorazmernost pri določanju dodatnih pogojev, s čemer se omejuje glas zastopanja interesov varstva okolja in ohranjanja narave, ki ga je organ pri odločanju dolžan tehtati v razmerju do ekonomskega interesa.

2.3. Pogoj za društva po napadenem 100f. členu je nemogoč. Po 9. členu Zakona o društvih⁸ se v temeljnem aktu društva določijo pravice in obveznosti članov, zato ni nujno, da se članarina sploh določi kot obveznost članov. Nadalje, tudi če je plačilo članarine določeno, ni zakonske obveznosti, da se mora plačati na bančni račun društva (36. člen Zakona o davčnem postopku⁹ in 23a. člen Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvajanju Zakona o davčnem postopku¹⁰). Nobeno od navedenih pravil ne onemogoča, da član društvu plača članarino v gotovini. Kar zadeva navzočnost članov na zborih članov društva tudi ni zakonske obveznosti, da se beleži poimenska navzočnost članov na zboru, zato takega dokazila društvo ne more predložiti. Zbor je zakonito izveden tudi, če se samo preveri npr. članska izkaznica ob prihodu člana, v nadaljevanju pa se prisotnost spremlja zaradi potrebne sklepčnosti. Take pogoje bi eventualno društvo lahko izpolnilo in izkazalo le za naprej, ne pa

⁵ Uradni list RS, št. 21/18

⁶ Uradni list RS, št. 34/14

⁷ Uradni list RS, št. 46/19

⁸ Uradni list RS, št. 61/06, 58/09, 39/11, 21/18 – ZNOrg

⁹ Uradni list RS, št. 117/06, 24/08 – ZDDKIS, 125/08, 20/09 – ZDoh-2D, 110/09, 1/10 – popr., 43/10, 97/10, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18 – ZJF-H, 36/19, 66/19

¹⁰ Uradni list RS, št. 80/19

za nazaj. Posebej težko bi tudi izkazovalo pogoje za tekoče leto, saj zaradi nastopa krizne situacije z epidemijo večina društev najbrž še ni izvedla letnih zborov. Vse navedeno pomeni, da bi se lahko tudi društvo, ki ima 50 aktivnih članov, vključilo v postopek šele čez dve polni leti, v vmesnem času pa bi mu bilo to onemogočeno. Sicer pa pri določanju števila članov 50 ni bila sorazmerno upoštevana velikost Slovenije. 100 članov se zahteva kot pogoj za Avstrijo, ki ima 8,5 milijona prebivalcev, zaradi česar aktivnih 50 članov za Slovenijo temu ni sorazmerno.

2.4. Pogoj za zavode po napadenem 100f. členu ni utemeljen, niti ga predlagatelj ni obrazložil zakaj se je za tak pogoj odločil in na kakšni podlagi je izbral kot primerne 3 zaposlene osebe. Taka zahteva predpostavlja večja finančna sredstva (vsaj okoli 30.000 EUR letno, če dobijo strokovnjaki bruto bruto minimalno plačo) – zavod ne more zastopati javnega interesa, če nima letno vsaj 30.000 EUR (3x bruto bruto minimalna plača). Zavod je strokovno močen in dejaven, tudi če ima manj zaposlenih ali zaposlenih za krajši delovni ali več zunanjih pogodbenih sodelavcev in prostovoljcev. Tak pogoj krši ustavno načelo enakosti in dveh razlogov in sicer:

(1) kljub temu, da so društva in zavodi različne pravne osebe (društva so članske organizacije, zavodi niso, itd.), so imeli oboji v konkretnem primeru pravico do udeležbe v postopkih izdaje gradbenega dovoljenja in tozadeveno med njimi torej ni bilo razlik, saj različna statusna organiziranost ne more pomeniti različnega upravičenja ali izvajanja te pravice. Zato izpodbijana rešitev krši načelo enakosti, saj zavode v razmerju do društev postavlja v neenak položaj (in enako velja tudi za pogoje, ki so postavljeni za ustanove), saj pogoj aktivnih članov za društva in pogoj števila zaposlenih nista primerljiva in torej zakon društva in zavode obravnava različno kljub temu, da so oboji v istem dejanskem položaju. Temu načelu bi v tem delu lahko ugodili, če bi se za zavode, ki so nečlanske organizacije, zahtevalo npr. enako število podpornikov, kar je lahko še najbližje članom v društvu.

(2) ker kriterij razlikovanja, ki ga je izbral delodajalec, tudi po vsebini in višini ni razumen in ne opraviči razlikovanja. Pogoj, ki ga postavi zakonodajalec, da ima oseba določeno pravico ali obveznost mora po ustavnopravni praksi (npr. Odl. US X, 56, U-I-355/98) mora namreč biti sorazmeren pravici ali obveznosti, kar pa v tem primeru ni. Po novem se namreč pravica sodelovanja in zastopanja javnega interesa prizna zgolj zavodu, ki ima dovolj finančnih sredstev, za kar pa ni logične in utemeljene povezave. Poleg pogoja samega števila zaposlenih je pogoj pretiran tudi glede višine izobrazbe zaposlenih v zavodu, saj je zahtevana stopnja izobrazbe višja kot se to zahteva za strokovnjake, ki pripravljajo poročila o vplivih na okolje, ki so jedro postopka okoljevarstvenih soglasij v integralnem postopku gradbenega dovoljenja (3. odstavek 4. člena Uredba o vsebini poročila o vplivih nameravanega posega na okolje in načinu njegove priprave¹¹). Država tako od zavodov zahteva višjo stopnjo izobrazbe za tiste, ki dajejo potencialne pripombe k poročilih o vplivih na okolje v imenu javnega interesa, kot pa zahteva za tiste, ki poročila pišejo.

2.5. 100g. člen določa, da samo NVO s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja in ohranjanja narave, ki izpolnjujejo pogoje iz 100f. člena, lahko pridobijo položaj stranskega udeleženca v postopku integralnega dovoljenja. To po četrtem odstavku 100d. člena za NVO, ki že imajo položaj stranskih udeležencev v postopku okoljevarstvenega soglasja, ki se vodi pri ARSO (po

¹¹ Uradni list RS, št. 36/09, 40/17: Nosilec posega zagotovi, da poročilo pripravijo usposobljeni strokovnjaki. Šteje se, da so strokovnjaki usposobljeni, če imajo najmanj izobrazbo, pridobljeno po študijskih programih prve stopnje v skladu z zakonom, ki ureja visoko šolstvo, oziroma izobrazbo, ki ustreza ravni izobrazbe, pridobljene po študijskih programih prve stopnje, in delovne izkušnje s področja presoje dejavnikov iz 2. člena te uredbe. Vodja izdelave poročila mora izkazati usposobljenost z referencami s področja presoje vplivov na okolje.

ZVO-1 se obravnavajo vloge, vložene pred začetkom uporabe GZ), pomeni, da bodo ta položaj stranske udeležbe v postopku izgubile, če se bo postopek nadaljeval v postopku integralnega dovoljenja po tem členu. To pa je protiustaven poseg v pridobljene pravice oz. pravni položaj, ki ga že ima organizacija v postopku.

2.6. Poseganje v pravico dostopa do pravnega varstva za upravičene NVOje je krateno tudi s prekomernim krajšanjem rokov. Načelo ekonomičnosti oziroma hitrosti ne sme povoziti osnovnih postulatov (kavtel) postopka – nikjer ni razvidnega nobenega tehtanja teh sprememb, uvedenih zaradi pospešitve postopkov z ustavnimi pravicami, v katere posegajo. 15-dnevni rok za vlaganje tožbe v upravnem sporu (100g. člen) je prekratek za preučitev in pripravo argumentacije glede na kompleksnost posegov z vplivi na okolje in potreben pregled dokumentacije. Tudi rok za prigrasitev stranske udeležbe – 15 dni (6. odstavek 100f. člena), kjer sicer, ob nejasnosti oziroma nedorečenosti GZ glede tega, veljajo roki iz 64. člena ZVO-1 (prigrasitev v 35 dneh od javne objave poročila o vplivih na okolje, vloge in osnutka odločbe); rok je prekratek, saj ima javnost po 55. členu GZ pravico dajati predloge in pripombe 30 dni. Vstop v postopek mora biti pretehtan in argumentiran, po preučitvi vseh dokumentov, kar ni možno v tako kratkem roku. Bodoči stranski udeleženec mora namreč ugotoviti, ali so interesi varovanja okolja in ohranjanja narave ustrezno varovani ali so kršeni predpisi, pripraviti utemeljitve in dokazila.

2.7. Za nobenega od dodatnih pogojev za NVO ni obrazloženo, kako naj bi ta pogoj izkazal »resnost delovanja organizacije« na področju varovanja okolja, niti ni izkazana sorazmernost pogojev. Pogoji niso utemeljeni z dopustnimi argumenti, ki bi zasledovali cilje varstva okolja, bolj iz predpostavke, da vse manjše NVO zlorablajo svojo pravico do sodelovanja v postopkih odločanja. Ministrstvo za okolje in prostor tekoče (sedaj na dve leti, prej na eno leto) s pregledom poročil preverja, ali NVO še izpolnjuje pogoje. Če jih ne, ji lahko status odvzame.

2.8. Onemogočanje dostopa do pravnega varstva v integralnem postopku gradbenega dovoljenja pa bo predvidoma lahko privedlo do večje nepopravljive škode v naravi in okolju zaradi določila 100e. člena, ki dovoljuje investitorju gradnjo že na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja. S tem posega v določilo 4. člena GZ, ki omogoča gradnjo šele po pravnomočnem gradbenem dovoljenju. Ker v integralnem postopku odloča Ministrstvo za okolje in prostor kot prvostopni upravni organ, bo dokončnost nastopila z vročitvijo prvostopne odločitve – torej gre za enostopenjsko upravno odločanje. Uveljavljanje sodnega varstva pred Upravnim sodiščem sicer ni ukinjeno (razen kolikor je to večini NVO onemogočeno zaradi novih pogojev), vendar pa se bo ob morebitnem uveljavljanju pravnega varstva tekom upravnega spora poseg oz. gradnja že izvajala ali izvedla. Tudi če bo gradbeno dovoljenje kasneje razveljavljeno, bo škoda v okolju in naravi že narejena. Po dosednji praksi v RS se nezakonite gradnje praviloma slej ko prej legalizirajo, ne pa tudi rušijo ali posegi vračajo v prejšnje stanje, zaradi tega pa prihaja do nadaljnje degradacije okolja, narave in prostora. Uporaba pravnega sredstva, četudi uspešno, torej ne bo učinkovita v smislu varovanja okolja in narave.

2.9. Ni se mogoče izogniti tudi občutku, da gre za »povračilne« ukrepe zoper okoljske NVO zaradi sodb v različnih postopkih, v katerih so v preteklosti NVO uspešno zastopale interese varovanja okolja in ohranjanja narave. Za državne organe neugodne sodbe bi morali organi spoštovati ter svoje postopke izboljšati v smislu bolj zakonitih odločb, ne pa se jim izogibati z onemogočanjem potencialnih tožnikov.

2.10. Po mnenju pobudnikov napadena določila, na kar je opozorila v svojem mnenju tudi Zakonodajno pravna služba Državnega zbora, ne sodijo v zakon, ki v temelju predstavlja utemeljeno interventno odzivanje na epidemijo kot izredno situacijo. ZIUZEOP določa svojo veljavnost do 31.5.2020 oziroma po drugem odstavku 20. člena do 30.6.2020, če do 15.5.2020 epidemija ne bo preklicana. Tako kratek čas izvajanja ne more imeti učinkov pospešitve postopkov, razen, če je zakonodajalec želel (pod okriljem zakona po nujnem postopku brez javne razprave) »odpreti časovno okno, v katerem je vse dovoljeno, brez posledic«. Za take zakonske ureditve, kot je ureditev 42. člena, je po 34a. členu ZVO-1 potrebna 30 dnevna javna razprava, kar je bilo s postopkom sprejema napadenega zakona kršeno. Vprašljiv je tudi argument pospešitve postopkov, ko istočasno velja Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2, ki pravi, da v času epidemije in najdlje do 1.7.2020 v upravnih zadevah roki ne tečejo (6. člen).

2.11. Določila 42. člena Zakona o spremembah ZIUZEOP pa so v veliki meri tudi nejasna in s tem rušijo zaupanje v pravni red. Ne ve se točno, kateri so postopki, na katere se nanaša zakon, kaj je s postopki, kjer NVOji že sodelujejo kot stranke, kaj bo s postopki, ki bodo začeti, a ne dokončani v času veljavnosti tega zakona. Nadalje, GZ zakon v 54. in 36. členu določa možne stranske udeležence – med drugimi gre za NVOje, ki imajo status v javnem interesu za varstvo okolja in ohranjanje narave. Zato ni jasno, katere organizacije so mišljene v prvem odstavku 100f člena, kjer je govor o organizacijah za »varstvo ali rabo naravnih dobrin ali varstvo kulturne dediščine«. Morda gre za NVO, ki so v upravnem postopku pridobile položaj stranskega udeleženca na podlagi 43. člena Zakona o splošnem upravnem postopku? Če NVO, ki so že stranke v postopku, v obstoječih postopkih integralnih dovoljenj obdržijo ta položaj, potem gre za neenako obravnavanje glede na NVOje, ki jim bo položaj stranke odvzet po četrtem odstavku 100d. člena. Konec koncev, ali se novi pogoji nanašajo tudi na NVO s statusom v javnem interesu za ohranjanje narave v »navadnem« postopku gradbenega dovoljenja, v katerega se lahko vključijo na podlagi zadnje alineje prvega odstavka 36. člena GZ? V povezavi z navedenimi nedoslednostmi se tudi vprašljivo spreminjajo standardi vsebine in podajanja mnenj mnenjedajalcev in njihova vloga v postopku prevlade javne koristi ter sam postopek. Po 100c členu morajo mnenja mnenjedajalcev vključevati tudi morebitne predloge rešitve oziroma smernice in pogoje za izvedbo gradnje, kar predpostavlja, da mnenje sploh ne more biti negativno, to pa posega v strokovnost ocene mnenjedajalcev. Postopek prevlade javne koristi pa se z določilom 1100č člena nedopustno poenostavlja. Po veljavni ureditvi se mora postopek integralnega gradbenega dovoljenja v primeru potrebe po izvedbi postopka prevlade javne koristi prekiniti (53. člen GZ) in se izvede po pravilih ZON. Ta pa v 110c členu določa podroben postopek z dovolj dolgimi roki za kvalitetno udeležbo vseh, predvsem pa po petem odstavku tega Ministrstvo za okolje in prostor predlog odločitve o prevladi pripravi ob upoštevanju mnenja Zavoda RS za varstvo narave. Po 100č členu ZIUZEOP pa se postopek prevlade javne koristi izvede v okviru integralnega postopka gradbenega dovoljenja, tako da ministrstvo zgolj pozove za mnenje pristojna ministrstva in organizacije, ni pa več dolžno upoštevati mnenja Zavoda RS z varstvo narave.

2.12. Glede na vse navedeno so napadena določila v nasprotju s Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija). Ta določa, da mora pogodbenica zagotoviti, da tisti, ki uresničujejo svoje pravice v skladu z določbami te konvencije, zaradi tega ne smejo biti na noben način kaznovani, sodno preganjani ali nadlegovani (3. člen). Nadalje v 9. členu določa, da mora država pogodbenica v okviru svoje notranje

zakonodaje zagotoviti, da imajo člani vključene javnosti, ki imajo zadosten interes oziroma 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. Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. Pri tem se šteje, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja. Z napadenimi določili se obstoječi dostop do pravnega varstva oži v nasprotju s konvencijo.

2.13. Napadena določila, ki se nanašajo predvsem na presoje vplivov na okolje, so v nasprotju tudi z Direktivo 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje in njenimi spremembami, sprejetimi z direktivo 2014/52/EU. 11. člen te določa, da morajo države članice zagotoviti organizacijam, ki imajo zadosten interes, da dostopajo do pravnega varstva v postopkih presoj vplivov na okolje. Kaj je »zadosten« interes«, sicer res določijo države članice, vendar skladno s ciljem: omogočiti zadevni javnosti širok dostop do pravnega varstva. Torej pogoje za NVOje mora država določiti tako, da jim ne onemogoči dostopa do sodnega varstva (sodba Sodišča EU v zadevi Djurgarden C-263/08, točka 46). Država tudi ne sme onemogočiti ali čezmerno oteževati uveljavljanja pravic NVO, ki lahko zastopajo interese ohranjanja narave in varstva okolja (primer C-268/06, točka 44. in 45). Napadene zakonske določbe ta dostop čezmerno otežujejo.

2.14. Evropska komisija je v Sporočilu Komisije o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (2017/C 275/1) med možnimi merili za NVO, da izkažejo zadosten interes (status v javnem interesu), navedla dejavnost organizacije, kot možno merilo opredeljuje tudi število članov in pa druga merila (npr. neodvisnost, nepridobitnost) – točke 79 do 81 sporočila. Glede možnega merila članstva je Sodišče EU v omenjeni zadevi C-263/08 odločilo, da število članov ne sme biti tako, da bi bilo v nasprotju s ciljem olajšanja dostopa do pravnega varstva (točka 47 sodbe). Pri tem je sodišče poudarilo pomen zagotavljanja podpore lokalnim NVO. Sporočilo Komisije pa ne govori o številu zaposlenih kot možnem kriteriju. Še na nekatere druge judikate sodišča EU v zvezi z izvajanjem 11. člena direktive, v povezavi z izvajanjem 9. člena Aarhuške konvencije, pa opozarja tudi pregled sodb Evropske komisije, ki se nanašajo na postopke presoje vplivov na okolje¹² (str. 57). Dodatno določeni pogoji po mnenju organizacij pobudnic so v nasprotju z doseganjem cilja olajšanja dostopa do pravnega varstva.

2.15. Glede na vse navedeno organizacije pobudnice menijo, da četrti odstavek 100d člena, 100e, 100f, in 100g člen ZIUZEOP oziroma navedena določila 42. člena Zakona o spremembah ZIUZEOP, skupaj s kršitvijo 11. člena direktive 2011/92/EU in 2014/52/EU ter 9. člena Aarhuške konvencije, predstavljajo kršitve 2., 8., 22. in 153. člena Ustave RS.

3. Utemeljitev predloga za začasno zadržanje izvajanja 42. člena (110d(4), 100e, 100f in 100g člena)

Organizacije pobudnice predlagajo začasno zadržanje izvajanja četrtega odstavka 100d., 100e., 100f in 100g. člena ZIUZEOP oz. navedenih določil 42. člena Zakona o spremembah ZIUZEOP. Predvsem zaradi določila 100g. člena bo prišlo do takojšnjega izdajanja integralnih gradbenih dovoljenj s strani Ministrstva za okolje in prostor (kot prvostopnega upravnega organa v tem postopku), na podlagi

¹² Environmental assessments of plans, programmes and projects rulings of the court of justice of the european union, 2017, https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf.

katerih se bo lahko gradnja pričela takoj. Zastopanje interesov varstva okolja in ohranjanja narave, katerih nosilci so NVO z ustreznimi statusi v javnem interesu, in uporaba pravnih sredstev sta omejena tako z dodatnimi pogoji kot s krajšanjem rokov. NVO stranke, ki že imajo položaj stranskega udeleženca v postopku okoljevarstvenega soglasja, ga bodo v integralnem postopku izgubile. Zakonodajalec je tako praktično onemogočil preizkus zakonitosti integralnih gradbenih dovoljenj. Zaradi gradenj, ki so bodo začele na podlagi teh dovoljenj, zoper katere NVO, ki so doslej imele to pravico, ne bodo mogle uveljavljati pravnega varstva, bo nastala nepopravljiva škoda v naravi in okolju. Tudi če bi katera NVO v utemeljenih primerih domnevnih nezakonitosti lahko sprožila upravni spor, bo gradnja ob izdaji sodbe (ki bo mogoče gradbeno dovoljenje razveljavila), že izvedena. V vsakem primeru bodo nastale nepopravljive ali težko popravljive posledice in nadaljnja degradacija okolja in narave, zato je začasno zadržanje nujno in utemeljeno.

Podpisi predlagateljev:

Focus, društvo za sonaraven razvoj
Predsednica Živa Kavka Gobbo

LUTRA, Inštitut za ohranjanje naravne dediščine
Direktor dr. Miha Adamič

Društvo za preučevanje rib Slovenije
Predsednica Andreja Slameršek

Priloge:

- odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 35401-15/2008-4-MP z dne 20.8.2009 (za Focus - okolje)
- odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 15-20/2019 z dne 15.3.2019 (za Focus – okolje in raziskovalna dejavnost)
- odločba Ministrstva za infrastrukturo št. 360-120/2017/3 z dne 23.2.2018 (za Focus- promet in energija)
- odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 2150-7/2010-3 z dne 21.6.2010 (za Lutro-okolje)
- odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 215-80/2019-6 z dne 14.6.2019 (za Lutro- okolje)
- odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 215-102/2019/6 z dne 12. 8. 2019 (za Lutro-narava)
- Sklep Ministrstva za okolje Agencije RS za okolje št. 35400-244/2015-3 z dne 24.9.2015 o stranski udeležbi Lutre v postopku okoljevarstvenega soglasja
- odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 215-4/2015 z dne 7.7.2015 (za Društvo za preučevanje rib – narava)
- Odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 215-27/2019/4 z dne 25.3.2019 (za Društvo za preučevanje rib – narava)
- Sklep Ministrstva za okolje in prostor Agencije RS za okolje št. 35400-211/2015-4 z dne 24.9.2015 o stranski udeležbi Društva za preučevanje rib v postopku okoljevarstvenega soglasja
- Pregled NVO s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja in ohranjanja narave, povzet po AJ PES, s podatki o članih in zaposlenih (na dan 4.5.2020)
- Mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora št. 411-01/20-12/17 z dne 23.4.2020