



Številka: U-I-227/23-14

Datum: 22. 1. 2025

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 22. januarja 2025

odločilo:

- 1. Šesti in sedmi odstavek 36.b člena Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 38/13 – uradno prečiščeno besedilo, 92/20, 159/21 in 109/23) se razveljavita.**
- 2. Prvi do peti ter osmi in deveti odstavek 36.b člena Zakona o zaščiti živali niso v neskladju z Ustavo.**
- 3. Člena 36c in 36č Zakona o zaščiti živali nista v neskladju z Ustavo.**
- 4. Tretja alineja 43. člena Zakona o zaščiti živali ni v neskladju z Ustavo.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj je vložil zahtevo za oceno ustavnosti v izreku navedenih določb Zakona o zaščiti živali (v nadaljevanju ZZZiv). Zatrjuje njihovo neskladje z 2. členom in drugim odstavkom 14. člena ter 33., 120. in 121. členom Ustave. Sklicuje se na pravni mnenji Odvetniške pisarne Ščernjavič ("Pravno mnenje glede (ne)skladnosti 9. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali (ZZZiv-F) z ustavo RS z dne 3. 11. 2023" in "Pravno mnenje glede ustavne (ne)skladnosti ureditve, da se kupnina od trajno odvzete rejne živali ne izplača skrbniku živali (tretja alineja 43. člena ZZZiv) z dne 29. 11. 2023"), ki ju ni predložil. Pojasnjuje širšo pravno ureditev nadzora nad spoštovanjem pravil, ki se nanašajo na zaščito živali, in trdi, da izpodbijane določbe, ki

so začele veljati z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 109/23 – v nadaljevanju ZZZiv-F), vsebujejo veliko protislovij. Kljub temu da naj bi imel inšpekcijski organ kadrovski primanjkljaj, naj bi se mu nalagale dodatne naloge in o svojih ugotovitvah naj bi moral obveščati kvalificiranega prijavitelja (v nadaljevanju prijavitelj). Poleg tega naj bi moral inšpekcijski organ ponovno odločati v posamezni zadevi, če bi tako zahteval prijavitelj. Vzpostavljen naj bi bil vzporeden mehanizem nadzora, saj naj bi se prijaviteljem podelile pristojnosti, ki naj bi bile sicer pridržane državnemu nadzoru. To naj bi bilo v neskladju s pojmom neodvisne nevladne organizacije. V očitnem nasprotju s tem pojmom naj bi bila ureditev, ki določa, da je prijavitelj član nevladne organizacije, ki deluje v javnem interesu na področju zaščite živali. Predlagatelj razlaga, da niso podani dopustni ustavnopravni razlogi za prenos upravnih nalog na nedržavne subjekte. Trdi, da se bo lahko odprla pot smiselno enakemu ukrepanju zakonodajalca tudi na drugih področjih družbenega življenja. Podeljevanje nalog državne uprave zasebnim subjektom naj bi vzpostavilo družbo nadzora. Izpodbijana ureditev naj bi nekatere ukrepe prijaviteljev vezala na nedoločna pravna pojma sum povzročanja trpljenja živali (tretji odstavek 36.b člena ZZZiv) in sum mučenja živali, ko je ogroženo življenje živali (peti odstavek 36.b člena ZZZiv). Ta pojma naj ne bi bila izoblikovana niti v teoriji niti v praksi. Pooblastila represivnih organov naj bi lahko pomenila močan poseg v človekove pravice, zato naj bi morala biti zakonska ureditev jasna in podrobna. Nejasna naj bi bila tudi položaj in odločanje komisije iz šestega odstavka 36.b člena ZZZiv. V razmerju med, na eni strani, določbami o inšpekcijskem nadzoru, ki jih določa Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14 – v nadaljevanju ZIN), in določbami Zakona o nevladnih organizacijah (Uradni list RS, št. 21/18 – v nadaljevanju ZNOrg) ter, na drugi strani, določbami 36.b do 36.č člena ZZZiv, ki se nanašajo na prijavitelje, naj bi obstajala notranja nasprotja, ki kršijo načela pravne države. Izpodbijana ureditev naj bi nedržavne subjekte postavljala v položaj, v katerem naj bi bili nadrejeni uradnim osebam, čeprav naj bi morale biti ravno obratno. Predlagatelj nasprotuje spremembi pooblastil inšpektorjev, ki zadevajo trajni odvzem rejnih živali, do katere je prišlo z uveljavitvijo ZZZiv-F. V skladu s temi pooblastili naj bi morebitna razlika med kupnino in stroški postopka, če se žival po odvzemu proda, namesto skrbniku živali (kot je veljalo do zdaj) pripadla zavetiščem oziroma naj bi bila namenjena za izvajanje določenih zakonskih ukrepov. To naj bi povzročalo tudi neenako obravnavo lastnikov živali. Po mnenju predlagatelja pomeni ukrep trajnega odvzema in prodaje rejne živali nesorazmeren poseg v lastninsko pravico, dopuščal pa naj bi tudi različne možnosti zlorab. V primeru odvzema živali naj lastnik ne bi imel primerne pravne varnosti, saj naj pritožba ne bi zadržala izvršitve odločbe o odvzemu. Predlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, naj izpodbijane določbe razveljavi, predlaga pa tudi zadržanje njihovega izvrševanja do končne odločitve Ustavnega sodišča in absolutno prednostno obravnavo zadeve.

2. Zahteva je bila poslana Državnemu zboru. Nanjo sta se odzvala Državni zbor in Vlada. Državni zbor se je izjavil samo glede predloga za začasno zadržanje, Vlada pa

je posredovala tudi mnenje o vsebini zahteve. V njem izraža pomislek glede možnosti, da lahko prijavitelj v primeru nestrinjanja z ugotovitvami pristojnega organa zahteva ponovno presojo teh ugotovitev, ki jo izvede posebna komisija. Vlada pojasnjuje, da ZZZiv ne opredeljuje konkretnih posledic, ki jih ima odločitev te komisije na inšpekcijski postopek. Sicer pa Vlada meni, da sodelovanja prijaviteljev ni mogoče razumeti v smislu vzpostavitve vzporednega sistema nadzora nad spoštovanjem predpisov. Vlada navaja, da bi v primeru odprave ukrepa odvzema živali organi nadzora izgubili bistveni instrument, ki jim omogoča, da v najhujših primerih mučenja živali te odvzamejo in s tem preprečijo njihovo nadaljnje trpljenje. Vendar pa naj bi lahko prišlo do težav pri ukrepu razdeljevanja morebitnih ostankov kupnin zavetiščem in prehodnim hlevom, ker naj bi bila odločitev o tem v diskreciji uradnega veterinarja, ki vodi konkretni inšpekcijski postopek. Vlada meni, da bi bilo treba to vprašanje urediti sistematično in pregledno ter da razdelitev finančnih sredstev ne bi smela biti prepuščena odločitvi posameznega uradnega veterinarja.

3. Predlagatelju je bilo poslano mnenje Vlade o vsebini zahteve, do katerega se ni opredelil.

4. Predlog predlagatelja, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb, je Ustavno sodišče zavrnilo s sklepom št. U-I-227/23 z dne 12. 1. 2024, ker pogoji iz prvega odstavka 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) niso bili izpolnjeni. Hkrati je sklenilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

B. – I.

Izpodbijana ureditev

5. Predlagatelj navaja, da izpodbija 36.b, 36.c in 36.č člen ZZZiv, ki so umeščeni v IV. poglavje ZZZiv ("nevladne organizacije, ki delujejo v javnem interesu na področju zaščite živali"), ter tretjo alinejo 43. člena ZZZiv, ki je umeščen v VIII. poglavje ZZZiv ("nadzorstvo").

6. Členi 36b, 36c in 36č ZZZiv določajo:

"36.b člen

Upravni organ, pristojen za veterinarstvo, nevladnim organizacijam iz 34. člena tega zakona v okviru prostovoljnega udejstvovanja omogoči izvajanje nalog svetovanja skrbnikom živali, osveščanja in opozarjanja na nepravilnosti v zvezi z živalmi ter

sodelovanje z nadzornimi organi v primeru ugotovljenih nepravilnosti, tako da imenuje kvalificirane prijavitelje nepravilnega ravnanja z živalmi (v nadaljnjem besedilu: prijavitelj).

Za izvajanje pete alineje drugega odstavka 34. člena tega zakona lahko prijavitelj v sodelovanju z uradnim veterinarjem, tudi z njegovo navzočnostjo, pri skrbniku živali, pri katerem zazna nepravilno ravnanje ali kršitve obveznosti iz tega zakona, fotografira nepravilnosti, ga pozove k pravilnemu ravnanju in v primeru neodzivnosti ali nadaljevanja kršitev poda prijavo v reševanje upravnemu organu, pristojnemu za veterinarstvo.

Prijavitelj lahko nepravilnosti fotografira le v primeru suma povzročanja nepotrebnega trpljenja živali ob navzočnosti uradnega veterinarja na način, da ne stopi na zasebno zemljišče skrbnika živali ter na način, da so na fotografijah zajete samo živali in ne osebe. Fotografiranje se sme izvesti iz javnega kraja, z zasebnega zemljišča pa le, če to dovoli lastnik ali posestnik tega zemljišča. Fotografije hrani v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Nadzor nad varstvom osebnih podatkov se izvaja v skladu z določbami zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

Uradni veterinar lahko uporabi zbrane dokaze in izjave prijavitelja v inšpekcijskem postopku.

V primeru suma mučenja živali, ko je ogroženo življenje živali, prijavitelj nemudoma obvesti pristojni organ za veterinarstvo, ki v 48 urah oziroma drugi delovni dan po preteku roka obvesti prijavitelja o ugotovitvah.

Prijavitelj lahko v primeru nestrinjanja z ugotovitvami pristojnega organa za veterinarstvo zahteva ponovno presojo ugotovitev, ki jo izvede tričlanska komisija upravnega organa za veterinarstvo, določena izmed uradnih veterinarjev in predstavnika Centra za dobrobit živali v okviru Nacionalnega veterinarskega inštituta ter pravnika, ki je v komisijo imenovan s strani ministra za pravosodje.

Zoper odločitev komisije ni pritožbe.

Če upravni organ, pristojen za veterinarstvo, ugotovi, da prijavitelj krši obseg pristojnih nalog ali je pri opravljanju nalog prekorachil pooblastila, mu imenovanje in izkaznico prekliche za obdobje enega leta. V primeru ponovne kršitve, storjene v obdobju petih let od prejšnje kršitve, upravni organ imenovanje in izkaznico trajno prekliche.

Zoper odločbo o preklicu ni pritožbe, dovoljen je upravni spor.

36.c člen

Prijavitelj je lahko vsaka polnoletna oseba, ki je državljan Republike Slovenije in izpolnjuje dodatne pogoje:

- ima najmanj srednješolsko izobrazbo,
- je najmanj tri leta aktiven član nevladne organizacije, ki deluje v javnem interesu na področju zaščite živali,
- ima opravljeno predhodno usposabljanje iz drugega odstavka 36.č člena tega zakona oziroma obnovitveno usposabljanje iz tretjega odstavka 36.č člena tega zakona,
- je opravil izpit za prijavitelja in
- je predložil potrdilo o nekaznovanosti za kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti.

Izpit za prijavitelja kandidat opravlja pred komisijo, ki jo imenuje direktor upravnega organa, pristojnega za veterinarstvo. Komisijo sestavljajo predstavnik upravnega organa, pristojnega za veterinarstvo, predstavnik Nacionalnega centra za dobrobit živali in predstavnik nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu na področju zaščite živali.

Za predstavnika nevladne organizacije je lahko imenovan član društva, ki ima opravljeno usposabljanje v skladu s pravilnikom, ki ureja podrobnejše kriterije za pridobitev statusa društva ali organizacije, ki na področju zaščite živali deluje v javnem interesu. Nevladne organizacije upravnemu organu, pristojnemu za veterinarstvo, predlagajo po eno osebo v seznam članov komisije. Predstavnik nevladne organizacije, ki sodeluje v posamezni komisiji, ni hkrati član nevladne organizacije, iz katere prihaja kandidat.

Kandidat, ki je uspešno opravil izpit, na podlagi pisne vloge, ki ji priloži dokazila o izpolnjevanju pogojev iz prvega odstavka tega člena, z imenovanjem pridobi izkaznico, ki jo izda upravni organ, pristojen za veterinarstvo. Izkaznica velja pet let. Po preteku mora prijavitelj za ponovno imenovanje opraviti usposabljanje iz tretjega odstavka 36.č člena tega zakona in izpit iz četrte alineje prvega odstavka tega člena.

Upravni organ o imenovanih prijaviteljih in izdanih izkaznicah upravlja evidenco, v kateri se obdelujejo osebno ime, datum pridobitve imenovanja in naziv nevladne organizacije, katere član je prijavitelj, ter zaporedno številko izdane izkaznice.

Vsebino in način opravljanja izpita ter obliko in vsebino izkaznice predpiše minister.

36.č člen

Usposabljanje za pristop k izpitu za prijavitelja izvaja Nacionalni center za dobrobit živali, ko je prijavljenih najmanj pet kandidatov.

Usposabljanje obsega najmanj 40 ur vsebin s področja biologije, fiziologije, obnašanja in zdravstvenega varstva živali ter predpisov, ki urejajo zaščito živali, in predpisov, ki urejajo postopke inšpekcijskega nadzora in prekrškovne postopke.

Obnovitveno usposabljanje obsega najmanj deset ur vsebin iz prejšnjega odstavka tega člena.

Program in ceno usposabljanja, ki vključuje tudi opravljanje izpita, potrdi upravni organ, pristojen za veterinarstvo.

Nacionalni center za dobrobit živali o izvedenih usposabljanjih upravlja evidenco, v kateri se obdelujejo naslednji podatki o udeležencih usposabljanj: osebno ime, naslov prebivališča, datum rojstva, vrsto in vsebino usposabljanja ter datum usposabljanja in zaporedno številko potrdila o opravljenem usposabljanju."

7. Tretja alineja 43. člena ZZZiv določa:

"43. člen

Pri inšpekcijskem nadzorstvu ima pristojni inšpektor, poleg pravic in dolžnosti, ki jih ima po drugih predpisih, še te pravice in dolžnosti:

[...]

- začasno ali trajno odvzeti žival in prepovedati stike dosedanjemu skrbniku živali, če je to potrebno za zaščito živali v primeru kršitve določb tega zakona. Za začasno odvzete rejne živali uradni veterinar odredi oskrbo na domu skrbnika živali, če to ni možno, pa se živali trajno odvzamejo in namestijo v prehodnem hlevu in najpozneje v 30 dneh od odvzema prodajo nevladni organizaciji, ki deluje v javnem interesu, ali kmetijskemu gospodarstvu. Če se trajno odvzeta žival v 30 dneh ne prodaja, uradni veterinar odloči, ali se namestitev živali v prehodnem hlevu podaljša ali se žival usmrti. Iz kupnine od prodane živali se pokrijejo stroški postopka, morebitna razlika pa se nameni za izvajanje nalog skrbi za živali iz 33. člena tega zakona ali za dejavnost oskrbe trajno odvzetih rejnih živali iz 33.a člena tega zakona. Za odvzete hišne živali, razen za živali prosto živečih vrst, uradni veterinar odredi namestitev v zavetišče, ki lahko žival takoj odda primernemu skrbniku oziroma ravna v skladu z 31. členom tega zakona. Za začasno ali trajno odvzete živali prosto živečih vrst uradni veterinar odredi začasno oskrbo v zatočišču za živali prosto živečih vrst v skladu s predpisi, ki urejajo ohranjanje narave. Če je bila žival oddana novemu skrbniku, je v primeru pravnomočno odpravljenih odločbe o odvzemu živali dosednji skrbnik živali upravičen do odškodnine, ki jo uveljavlja pred pristojnim sodiščem;

[...]"

8. Izpodbijana ureditev, ki je začela veljati 11. 11. 2023 z uveljavitvijo ZZZiv-F, določa poseben institut prijavitelja, spreminja pa tudi nekatera pravila, ki se nanašajo na ukrep odvzema živali. Iz Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali z dne 13. 4. 2023, EPA: 746 - IX (v nadaljevanju Predlog ZZZiv-F), izhaja, da je ključni cilj navedenih sprememb krepitev odgovornega lastništva živali kot čutečih bitij, zmanjševanje števila zapuščenih in trpinčenih živali ter poglobljanje zavedanja

posameznikov o vrednotah ravnanja z živalmi.¹ Nova ureditev naj bi pooblašчала posebej usposobljene osebe, katerih primarne naloge naj bi bile odkrivanje primerov mučenja oziroma zanemarjanja živali in prijavljanje teh primerov pristojni inšpekciji, sodelovanje v inšpekcijskih postopkih ter ozaveščanje javnosti.² Kot pojasnjuje tudi predlagatelj, je bil po Predlogu ZZZiv-F sprva predviden institut pooblaščenega svetovalca za zaščito živali, preko katerega naj bi nevladne organizacije v javnem interesu postale komplementaren del sistema inšpekcijskega nadzora na področju zaščite živali. Nova ureditev naj bi temeljila na sodelovanju nevladnih organizacij oziroma njihovih članov z inšpekcijsko službo pri ugotavljanju nepravilnosti in zbiranju dokazov o kršitvah, ki jih inšpektorji lahko uporabijo v inšpekcijskem nadzoru.³ Čeprav je po sprejetem ZZZiv-F pojem pooblaščenega svetovalca za zaščito živali nadomeščen s pojmom prijavitelj, se sama ureditev, kot je bila določena že v prvotnem Predlogu ZZZiv-F, v osnovi ni spremenila.

9. Prijavitelje imenuje upravni organ, pristojen za veterinarstvo, to je Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (v nadaljevanju UVHVVR). Prvi odstavek 36.b člena ZZZiv določa, da je na ta način nevladnim organizacijam iz 34. člena ZZZiv omogočeno izvajanje nalog svetovanja skrbnikom živali, ozaveščanja in opozarjanja na nepravilnosti v zvezi z živalmi ter sodelovanje z nadzornimi organi v primeru ugotovljenih nepravilnosti. Nevladne organizacije, kot jih določa 34. člen ZZZiv, so praviloma društva,⁴ ki delujejo na področju zaščite živali in imajo ob izpolnjevanju pogojev v skladu s to določbo tudi status nevladne organizacije v javnem interesu. Samo (aktivni) člani navedenih društev oziroma nevladnih organizacij v javnem interesu na področju zaščite živali so lahko imenovani za prijavitelje ob izpolnjevanju pogojev iz prvega odstavka 36.c člena ZZZiv. Če prijavitelji zaznajo nepravilno oziroma nezakonito ravnanje z živalmi, svoje ugotovitve posredujejo uradnim veterinarjem oziroma UVHVVR.⁵

10. Uradni veterinarji so doktorji veterinarske medicine, ki so v skladu z Zakonom o veterinarskih merilih skladnosti (Uradni list RS, št. 93/05 in 22/18 – v nadaljevanju ZVMS) zaposleni v UVHVVR⁶ in poleg različnih inšpektorjev tudi nadzorujejo izvajanje

¹ Glej Predlog ZZZiv-F, poglavje 2.1.

² Glej Poročilo Odbora za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali (ZZZiv-F), druga obravnava, z dne 8. 9. 2023, EPA: 746 - IX, str. 12.

³ Glej prav tam, obrazložitev k 11. členu ZZZiv-F.

⁴ Status nevladne organizacije v javnem interesu na področju zaščite živali lahko poleg društev pridobijo tudi druge nevladne organizacije v skladu z zakonom, ki ureja status nevladne organizacije v javnem interesu, in ob uporabi določbe tega zakona, ki veljajo za društva (36.a člen ZZZiv).

⁵ Glej drugi do sedmi odstavek 36.b člena ZZZiv.

⁶ Glej 83. člen ZVMS.

ZZZiv ter na njegovi podlagi izdanih predpisov.⁷ Uradni veterinarji imajo ob pooblastilih, ki jih določa ZVMS, tudi položaj, pravice, dolžnosti in pooblastila po predpisih, ki urejajo inšpekcijski nadzor.⁸ Temeljna vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom, ureja ZIN. Pravice in dolžnosti pristojnih inšpektorjev po ZZZiv posebej določa še 43. člen tega zakona. Pristojni inšpektor v smislu te določbe je tudi uradni veterinar.⁹ V skladu z 42.a členom ZZZiv se za nadzor nad zaščito živali tudi oblikuje posebna enota uradnih veterinarjev, ki deluje v okviru inšpekcije, pristojne za zaščito živali (to je Inšpekcija za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, ki deluje znotraj UVHVVR). V skladu s to določbo ter upošteva strokovne naloge in pooblastila, kot jih določa tudi že četrti odstavek 85. člena ZVMS (kot so na primer izvajanje veterinarskih pregledov in odvzemanje vzorcev ter odrejanje predpisanih ukrepov), naloge posebne enote uradnih veterinarjev zajemajo ukrepanje ob kršitvah, ki se nanašajo na večje število živali, ukrepanje v primeru prometnih nesreč, v katerih je udeleženo večje število živali, ter opravljanje drugih nalog in aktivnosti po pooblastilu direktorja UVHVVR.¹⁰

Obseg presoje

11. Predlagatelj izrecno ne navaja razlogov za zatrevano neskladje z Ustavo za vse izpodbijane določbe v celoti. Vendar so te med seboj tesno povezane, saj se vse nanašajo na pravni položaj prijaviteljev ter na njihove pravice in dolžnosti, kar je za predlagatelja v celoti sporno. Predlagatelj meni, da je že sam institut prijavitelja protiustaven, na imenovanje in delovanje prijaviteljev pa se nanašajo celotni 36.b, 36.c in 36.č člen ZZZiv. V zvezi z izpodbijano tretjo alinejo 43. člena ZZZiv, ki se nanaša na nadzorstvo nad izvajanjem določb tega zakona, predlagatelj izrecno navaja razloge za zatrevano neskladje z Ustavo. Glede na navedeno je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj izpodbija vse navedene določbe ZZZiv v celoti.

12. Ustavno sodišče ni upoštevalo navedbe predlagatelja, da so očitki glede neskladja izpodbijane ureditve z Ustavo podrobneje razdelani v dveh pravnih mnenjih, na kateri se v celoti sklicuje in za kateri predlaga, da se upoštevata kot sestavni del zahteve. Predlagatelj pravnih mnenj ni predložil, in tudi če bi ju, splošno sklicevanje na priloge ne more nadomestiti trditvene podlage predlagatelja. Ustavno sodišče je zato opravilo presojo izpodbijane ureditve glede na navedbe v zahtevi.

B. – II.

Temeljna izhodišča

⁷ Prvi odstavek 42. člena ZZZiv.

⁸ Prvi odstavek 85. člena ZVMS.

⁹ Prvi odstavek 42. člena ZZZiv.

¹⁰ Tretji odstavek 42.a člena ZZZiv.

13. Kot je bilo že navedeno (glej 8. točko obrazložitve te odločbe), je namen izpodbijane ureditve zaščita oziroma varstvo živali. Četrti odstavek 72. člena Ustave določa, da varstvo živali pred mučenjem ureja zakon. Zakonodajalec se je dolžan ustrezno odzvati na dejanske razmere, ki so v škodo živalim in njihovem dobremu počutju. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-140/14 z dne 25. 4. 2018 (Uradni list RS, št. 35/18, in OdlUS XXIII, 6) že posebej poudarilo, da bi opustitev normativnega urejanja zaščite živali pomenila kršitev te ustavne določbe. Iz tega, da Ustava zahteva zakonodajno ureditev varstva živali, sledi, da je varstvo živali ustavno varovana vrednota in da pomeni vsebino ustavno dopustnega javnega interesa, ki lahko utemeljuje tudi posege v človekove in ustavne pravice (tretji odstavek 15. člena Ustave). Ustava ne dovoljuje, da bi se živalim brez utemeljenega razloga povzročalo trpljenje, bolezen ali smrt ali da bi se živalim povzročalo trpljenje, ki se mu je mogoče brez večjih težav in nesorazmernih stroškov izogniti. Opredelitev ustavno zapovedanega varstva živali pred mučenjem zajema prizadevanja zakonodajalca, da prepreči, ublaži ali omili telesno neprijetne občutke bolečine, stresa in strahu, ki jih živalim povzroča človek. Tudi Pogodba o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PDEU) v 13. členu nalaga državam članicam Evropske unije (v nadaljevanju EU) dolžnost, da pri oblikovanju in izvajanju politik EU na področjih, ki zadevajo živali, upoštevajo zahteve po dobrem počutju živali kot čutečih bitij.

14. Širše gledano, je ustrezno varstvo (dobrobiti) vseh živali del ustavnih zahtev ohranjanja narave in varovanja okolja.¹¹ V skladu s prvim in drugim odstavkom 72. člena Ustave država skrbi za zdravo življenjsko okolje, do katerega ima vsakdo pravico. Pri tem je pomembno tudi zavedanje, da okolje ni subjekt, ki bi lahko sam zastopal svoje pravice. Varovano je prek pravic posameznikov in dolžnosti države, kar pa v konfliktu različnih interesov pogosto ne zadošča za njegovo učinkovito varstvo. Zato je za področje varstva okolja izrednega pomena omogočanje obstoja in delovanja subjektov, kot so različne nevladne organizacije, ki delujejo kot njegov *alter ego*.¹² Ker so živali del narave in okolja, navedeno torej smiselno velja tudi za varstvo živali.

B. – III.

Presoja skladnosti tretje alineje 43. člena ZZZiv (odvzem živali) z drugim odstavkom 14. člena in 33. členom Ustave

Presoja z vidika 33. člena Ustave

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-140/14, 26. točka obrazložitve. Glej tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-138/21 z dne 7. 9. 2023, 32. točka obrazložitve.

¹² R. Knez v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 577.

15. Ustavno sodišče je naprej opravilo presojo zatrjevane neskladnosti izpodbijane ureditve s 33. členom Ustave (pravica do zasebne lastnine). Predlagatelj navaja, da trajni odvzem in prodaja rejne živali po tretji alineji 43. člena ZZZiv pomenita nesorazmeren in zato ustavno nedopusten poseg v lastninsko pravico njenega lastnika oziroma skrbnika. Žival naj bi lahko pomenila "eksistenčno sredstvo". Predlagatelj trdi, da pomeni pravna ureditev prodaje živali, pri čemer se kupnina, če je njen znesek višji od stroškov, ne izroči dosedanjemu skrbniku živali, hudo sankcijo in prikrito kaznovanje, ki še dodatno prizadene skrbnika živali. Ta naj bi bil za kršitev ZZZiv večkrat sankcioniran. Predlagatelj navaja, da se kršitelju odvzame žival, plačati mora globo, opraviti mora usposabljanje in izpit o živalih v skladu s 7.a členom ZZZiv, odvzame pa se mu še morebitni ostanek kupnine (razlika med kupnino za odvzeto žival in stroški postopka). V primeru odvzema večjega števila živali, tudi če posamezna žival nima večje vrednosti, naj bi skupna vrednost oškodovanja skrbnika živali lahko dosegla tolikšno škodo, da bi ta lahko imela usoden vpliv na (gospodarsko) dejavnost skrbnika živali oziroma na njegovo premoženje. Ureditev odvzema živali naj bi tudi kršila načelo enakosti. Lastniki plemenskih ali drugih živali z večjo finančno vrednostjo (tudi na primer živali, ki so namenjene za tekmovanja in razstave) naj bi bili v slabšem položaju kot tisti, ki takšnih živali nimajo. Tretja alineja 43. člena ZZZiv naj bi določala odvzem in prodajo ali usmrnitev vseh živali, ne glede na njihovo poreklo, namen in vrednost.

16. Glede na vsebino očitkov je Ustavno sodišče štelo, da je za predlagatelja sporen ukrep iz tretje alineje 43. člena ZZZiv, kolikor se nanaša na trajen odvzem rejnih živali¹³ brez plačila nadomestila (razlastitev). Zato je predlagateljeve očitke presodilo s tega vidika.

17. Iz tretje alineje 43. člena ZZZiv izhaja, da ima pristojni inšpektor oziroma uradni veterinar¹⁴ (med drugim) pravico in dolžnost, da trajno odvzame žival in jo, če gre za rejno žival, namesti v prehodnem hlevu¹⁵ ter prepove stike z njo dosedanjemu skrbniku živali, če je to potrebno za zaščito živali v primeru kršitve ZZZiv. Rejna žival se v tem primeru proda nevladni organizaciji, ki deluje v javnem interesu, ali kmetijskemu gospodarstvu. Iz kupnine od prodane živali se pokrijejo stroški postopka, morebitna razlika pa se nameni za izvajanje nalog skrbi za živali iz 33. člena ZZZiv (zavetišča) ali za dejavnost oskrbe trajno odvzetih rejnih živali iz 33.a člena ZZZiv (prehodni hlevi). Če do prodaje ne pride v 30 dneh, pristojni inšpektor odloči, ali se namestitev živali v

¹³ Rejne živali so kopitarji, parkljarji, perutnina, kunci, kožuharji in druge živali, ki se vzrejajo ali redijo za proizvodnjo hrane, volne, kože, krzna ali za druge gospodarske namene (21. točka 5. člena ZZZiv).

¹⁴ Pristojni inšpektor je v smislu določb ZZZiv lahko tudi uradni veterinar (10. točka obrazložitve te odločbe).

¹⁵ V prehodnem hlevu se za odvzete rejne živali zagotovijo pomoč, oskrba in namestitve (glej 33.a člen ZZZiv).

prehodnem hlevu podaljša ali se žival usmrti. Do trajnega odvzema rejnih živali lahko pride tudi v primeru, ko se sicer te živali sprva odvzamejo le začasno. Za začasno odvzete rejne živali pristojni inšpektor najprej odredi oskrbo na domu skrbnika živali, če pa to ni možno, se te živali nato trajno odvzamejo in namestijo v prehodnem hlevu ter najpozneje v 30 dneh prodajo. Če do prodaje v tem roku ne pride, pristojni inšpektor odloči, ali se namestitev živali v prehodnem hlevu podaljša ali se žival usmrti.

18. Pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave varuje človekovo svobodo na premoženjskem področju. Z jamstvom zasebne lastnine Ustava ne varuje le lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu,¹⁶ temveč vse pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot lastninska pravica premoženjsko vrednost in ki mu omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju ter s tem svobodno in odgovorno oblikovanje lastne usode.¹⁷ Navedena pravica varuje na eni strani konkreten položaj imetnika pravice pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko sfero, na drugi strani pa pravne položaje, s katerimi se uresničuje varovanje svobode na premoženjskem področju.¹⁸ Lastninska pravica je sestavljena iz različnih upravičenj, katerih vsebino je treba zakonsko urediti. Zato ustavni pojem lastnine dobi vsebino šele z zakonsko ureditvijo. Ustava v prvem odstavku 67. člena pooblašča zakonodajalca, da določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da bo zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija.¹⁹

Poseg v pravico do zasebne lastnine

¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-156/98 z dne 11. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 17/99, in OdlUS VIII, 118), 8. točka obrazložitve.

¹⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-770/06 z dne 27. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 54/09), 4. točka obrazložitve, in J. Zobec v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 451–454.

¹⁸ J. Zobec v: L. Šturm, nav. delo, str. 451.

¹⁹ Tudi iz dosedanje ustavnosodne presoje izhaja, da lastninske pravice, ki jo zagotavlja Ustava v 33. členu (pravica do zasebne lastnine), ni mogoče obravnavati brez 67. člena Ustave, ki govori o gospodarski, socialni in ekološki funkciji lastnine. Ta člen Ustave izhaja iz predpostavke, da mora imeti lastnina poleg individualistične funkcije tudi funkcijo za celotno družbeno skupnost. Lastnikova pravica mora služiti tudi uresničevanju svobode in osebnostnega razvoja drugih oziroma celotne družbene skupnosti. Prvi odstavek 67. člena Ustave dopušča in nalaga zakonodajalcu, da določi vsebino lastnine (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-40/06 z dne 11. 10. 2006, Uradni list RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 70). Ustavno jamstvo lastnine predpostavlja obstoj lastnine kot pravnega instituta. Kaj je predmet zasebne lastnine in katera so varovana lastninska upravičenja, določa pravni red ob spoštovanju namena ustavnega jamstva ter ob upoštevanju gospodarskih in družbenih razmerij nasploh (odločba Ustavnega sodišča št. Up-156/98).

19. Ustavno sodišče pritrjuje predlagatelju, da pomeni ukrep trajnega odvzema rejnih živali, kot ga določa tretja alineja 43. člena ZZZiv in ki mu lahko sledi ukrep prodaje teh živali,²⁰ poseg v lastninsko pravico lastnikov živali, ki jo varuje 33. člen Ustave. Predlagatelj se smiselno sklicuje na ustavnosodno presojo, iz katere izhaja, da pomeni trajni odvzem možnosti dejanskega razpolaganja s predmetom in pravne upravičenosti do predmeta poseg v lastninsko pravico.²¹ Predmet stvarnih pravic so v skladu s Stvarnopravnim zakonikom (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20 – v nadaljevanju SPZ) stvari.²² Stvar je samostojen telesni predmet, ki ga človek lahko obvladuje.²³ SPZ določa, da živali niso stvari, temveč čuteča živa bitja, katerih zaščito urejajo posebni zakoni.²⁴ Iz Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Stvarnopravnega zakonika z dne 21. 11. 2019, EPA: 906 - VIII (v nadaljevanju Predlog SPZ-B), izhaja, da je 15.a člen SPZ odraz zavedanja, da živali kot živih bitij ni mogoče enačiti s položajem stvari zgolj kot telesnega objekta, ki ga človek obvladuje. Tudi 72. člen Ustave terja, da se živali, ob siceršnji premoženjski komponenti, obravnavajo kot čuteča bitja. Živali so, odvisno od značilnosti živčnega sistema posamezne vrste, deležne posebnega pravnega varstva zaradi njihove lastnosti "čutečnosti", torej zmožnosti odzivanja na okolico in predvsem v smislu čutenja bolečine.²⁵ Vendar se za živali uporabljajo določila SPZ, ki urejajo premičnine, če zakon ne določa drugače.²⁶ Iz navedenega izhaja, da je konkreten pravni položaj živali odvisen tudi od upoštevne področne zakonodaje. Po ZZZiv so živali živi vretenčarji razen človeka, ki so sposobne čutiti, saj imajo razvite sisteme za zaznavo in obdelavo bolečih dražljajev.²⁷

20. Poseben položaj živali kot čutečih bitij in dolžnost njihove zaščite v skladu z 72. členom Ustave torej še ne izključuje uporabe jamstev iz 33. člena Ustave. Žival v smislu ZZZiv je del premoženjske sfere posameznika (fizične ali pravne osebe). Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) je denimo že presojalo ukrep obveznega zakola živali brez pravice do nadomestila zaradi preprečevanja širjenja bolezni z vidika pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP).²⁸ Ugotovilo je, da obvezni zakol rejnih živali

²⁰ Tudi predlagatelj izrecno navaja, da je prodaja živali zgolj posledica njenega trajnega odvzema.

²¹ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-431/17 z dne 5. 11. 2020 (OdlUS XXV, 42), 9. točka obrazložitve.

²² Prvi odstavek 3. člena SPZ.

²³ Prvi odstavek 15. člena SPZ.

²⁴ Prvi odstavek 15.a člena SPZ.

²⁵ Glej Predlog SPZ-B, obrazložitev k 1. členu.

²⁶ Drugi odstavek 15.a člena SPZ.

²⁷ Točka 35 5. člena ZZZiv.

²⁸ Glej sodbo ESČP v zadevi *S.A. Bio d'Ardennes proti Belgiji* z dne 12. 11. 2019, 48. in 57.–58. točka obrazložitve.

(goveda) brez pravice do nadomestila v primerih, ko je skrbnik živali kršil predpise o zagotavljanju zdravja in dobrobiti živali, ni v nasprotju s 1. členom Prvega protokola k EKČP (varstvo premoženja).

21. Ukrep trajnega odvzema rejnih živali iz tretje alineje 43. člena ZZZiv lastniku živali ne daje pravice do nadomestila. Zakon ne predvideva vračila razlike med kupnino in stroški postopka skrbniku živali (v primeru prodaje živali) oziroma plačila ustreznega nadomestila (v primeru njihove usmrčitve). Ustavno sodišče šteje, da trajni odvzem rejnih živali iz tretje alineje 43. člena ZZZiv brez plačila nadomestila pomeni poseg v lastninsko pravico iz 33. člena Ustave.

22. V zvezi z vsebino ustavnopravnega varstva po 33. členu Ustave je treba še upoštevati, da predlagatelj ne omenja le lastnikov živali, temveč tudi njihove skrbnike. Slednji v smislu ZZZiv niso nujno tudi lastniki živali.²⁹ Vendar to za obstoj varstva, kot ga zagotavlja 33. člen Ustave, v obravnavani zadevi ni bistveno. Kot je bilo navedeno, se ustavnopravno jamstvo zasebne lastnine razteza tudi na položaje, ki so za posameznika podobni lastninskopravnim. Rejna žival lahko tudi za skrbnika, ki sicer ni njen lastnik, pomeni vir preživljanja. Skrbnik je tisti, ki je v neposrednem razmerju z živaljo. V tem pogledu med skrbništvom in lastništvom živali praviloma ni pomembnejših dejanskih razlik in skrbniki živali so običajno tudi njeni lastniki. Skrb za žival mora biti enaka ne glede na to, ali je skrbnik živali tudi njen lastnik. Zato Ustavno sodišče pritrjuje predlagatelju, da pomeni ukrep trajnega odvzema rejnih živali poseg v lastninsko pravico tako lastnikov kot tudi skrbnikov živali. Da bi se izognili ponavljanju oziroma zaradi večje jasnosti Ustavno sodišče za potrebe predmetne presoje v nadaljevanju uporablja le pojem skrbnik živali, ki vključuje tudi lastnike živali.

Strogi test sorazmernosti

23. Zakonska ureditev, ki posega v človekovo ali ustavno pravico, je ustavno dopustna samo, če temelji na ustavno dopustnem cilju. Poleg tega je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je poseg, tudi če skušamo z njim doseči dopusten cilj, v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali gre za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: (1) ali je ocenjevani poseg primeren za doseg zasledovanega cilja; (2) ali je poseg sploh nujen za doseg cilja in (3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo nastale zaradi

²⁹ Skrbnik živali je pravna ali fizična oseba, ki odgovarja za žival, ne glede na to, ali je njen lastnik ali zanjo le skrbi, skrbnik zapuščene živali pa je imetnik zavetišča oziroma občina, če ne zagotovi zavetišča (22. točka 5. člena ZZZiv).

posega (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu). Če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.³⁰

Dopustnost cilja

24. Ukrep iz tretje alineje 43. člena ZZZiv pristojnemu inšpektorju omogoča, da v skladu s splošnim načelom sorazmernosti, to pomeni v najhujših primerih mučenja živali,³¹ te odvzame in s tem prepreči njihovo nadaljnje trpljenje. Vlada poroča, da delež odvzetih živali v zadnjih nekaj letih narašča, kar kaže na to, da narašča tudi trend najhujših oblik mučenja živali. Predlagatelj temu ne oporeka. Glede na to, da varstvo živali pomeni ustavno zapovedan javni interes, ki lahko utemeljuje tudi posege v človekove in ustavne pravice (glej 13. točko obrazložitve te odločbe), Ustavno sodišče ugotavlja, da presojeni ukrep temelji na ustavno dopustnem cilju.

Nujnost in primernost

25. V okviru presoje primernosti posega v pravico Ustavno sodišče presoja, ali je s posegom sploh mogoče doseči zasledovani cilj. V okviru presoje nujnosti posega pa Ustavno sodišče presoja, ali je poseg nujen v smislu, da ni mogoče istega cilja doseči bodisi brez posega nasploh bodisi z milejšimi ukrepi, ki bi manj intenzivno posegli v prizadeto pravico.

26. Obstoj okoliščin, ki terjajo tako skrajni ukrep, kot je trajni odvzem (rejnih) živali, mora biti predmet skrbne strokovne presoje v vsakem konkretnem primeru. Za to presojo so lahko potrebna zelo specifična znanja z različnih področjih, ne le poznavanje navad, potreb in bioloških značilnosti določene vrste živali. Poleg tega je treba upoštevati, da se znanstvena dognanja, vključno z različnimi strokovnimi smernicami in standardi, s časom tudi spreminjajo. Iz ustavnosodne presoje že izhaja, da v zadevah zahtevnih znanstvenih vprašanj Ustavno sodišče ne more biti arbiter. V takih zadevah je treba priznati zakonodajalcu določeno polje proste presoje. To pomeni, da lahko Ustavno sodišče podvomi o primernosti in nujnosti spornega ukrepa za doseg zasledovanega cilja (na kompleksnem znanstvenem ali strokovnem področju) le, če je ob upoštevanju trditvene podlage strank očitno, da so bile prekoračene skrajne meje

³⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

³¹ Mučenje živali, opredeljeno v 4. členu ZZZiv, je:

- "vsako ravnanje ali opustitev ravnanja, storjeno naklepno ali iz malomarnosti, ki živali povzroči hujšo poškodbo ali dalj časa trajajoče ali ponavljajoče trpljenje ali škodi njenemu zdravju;
- nepotrebna neprimerna usmrnitev živali."

njegovega polja proste presoje.³² Ustavno sodišče ocenjuje, da te meje v konkretnem primeru niso prekoračene. Trajni odvzem rejnih živali pomeni, da se skrbniku onemogoči skrajno neustrezno ravnanje s temi živalmi. Kot navaja Vlada (in predlagatelj ne trdi drugače), gre za ukrep, ki se uporablja v izjemnih in najhujših primerih neustreznega ravnanja z živalmi. Odločitev o trajnem odvzemu živali je odvisna od strokovne presoje pristojnega inšpektorja v vsakem posameznem primeru oziroma glede na konkretne okoliščine. S trajnim odvzemom se prepreči vsak stik med skrbnikom in živaljo, ki bi lahko pomenil ponovitev neustreznega ravnanja. S tem se torej odstrani tveganje, da bi se mučenje konkretnih živali pri skrbniku nadaljevalo ali ponavljalo.

27. Drži sicer, da lahko zaradi trajnega odvzema pride tudi do usmrstitve živali, ki je ni mogoče prodati. Če se trajno odvzeta žival v 30 dneh ne proda, pristojni inšpektor odloči, ali se namestitev živali v prehodnem hlevu podaljša ali pa se žival usmrti. Usmrtitev živali je predpisan postopek odvzema življenja živali.³³ Usmrtitev živali je dovoljena v primerih, ki jih določajo predpisi, nepotrebna ali neprimerna usmrtitev živali pa pomeni mučenje.³⁴ Člen 26 ZZZiv določa različne pogoje oziroma okoliščine, v katerih je usmrtitev živali dovoljena, kot je na primer usmrtitev, ki je povezana z varstvom in zaščito ljudi oziroma živali.³⁵ Dovoljena je na primer tudi usmrtitev živali, ki je v agoniji, neozdravljivo bolna, ima poškodbo večje stopnje ali nepopravljivo motnjo v obnašanju, ki ji povzroča trpljenje, ali je dosegla tako starost, da ji odpovedujejo osnovne življenjske funkcije.³⁶ Ne da bi se Ustavno sodišče spuščalo v presojo 26. člena ZZZiv, ki ga predlagatelj ne izpodbija, pa meni, da je treba tretjo alinejo 43. člena ZZZiv razlagati v povezavi s to določbo. Jezikovna razlaga to dopušča. Prav tako vsaj teleološka, logična in sistemska razlaga jasno kažejo na to, da tretja alineja 43. člena ZZZiv ne pomeni samostojne podlage za morebitno usmrtitev živali zgolj iz razloga, ker je ni mogoče prodati. Odločitev pristojnega inšpektorja o tem vprašanju mora biti hkrati skladna z namenom, ki izhaja tudi iz 26. člena ZZZiv. Ta med številnimi možnimi primeri dovoljene usmrtitve živali posebej ne določa primera iz tretje alineje 43. člena ZZZiv in ne določa, da je usmrtitev živali mogoča v drugih primerih, za katere bi tako določil zakon. To pomeni, da tretje alineje 43. člena ZZZiv in tam alternativno opredeljene možnosti odločitve o usmrtitvi ni mogoče razumeti kot takšne podlage za morebitno usmrtitev živali, ki bi bila neodvisna od drugih določb zakona, ki skladno z načelom dobrobiti živali in splošnim načelom sorazmernosti opredeljujejo pogoje, pod katerimi je usmrtitev dovoljena. Pri odvzetih živalih je tako treba pred usmrtitvijo kot zadnjo

³² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-140/14, 30. točka obrazložitve. Glej tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-138/21, 41. točka obrazložitve.

³³ Točka 30 5. člena ZZZiv.

³⁴ Druga alineja 4. člena ZZZiv.

³⁵ Točka e drugega odstavka 15. člena in 11. točka prvega odstavka 26. člena ZZZiv.

³⁶ Točki 3 in 4 prvega odstavka 26. člena ZZZiv.

možnost (*ultima ratio*) izkoristiti druge možnosti, kot sta podaljšanje nastanitve rejnih živali v prehodnem hlevu in aktivno iskanje možnosti prodaje.

28. Glede na vse navedeno je presojeni ukrep z vidika preprečevanja mučenja živali pri skrbniku primeren in nujen za doseg cilja zaščite živali.

Sorazmernost v ožjem smislu

29. V okviru nadaljnjega tehtanja ožje sorazmernosti je treba izhajati iz tega, da je varstvo živali pred mučenjem ustavna vrednota (glej 13. točko obrazložitve te odločbe). Predlagatelj zatrjevano neskladje s 33. členom Ustave utemeljuje z navedbami, da lahko trajni odvzem rejnih živali brez pravice do nadomestila, še posebej večjega števila živali ali živali večjih vrednosti (plemenske živali) oziroma živali, ki imajo za posameznika velik gospodarski ali eksistenčni pomen, zelo intenzivno poseže v premoženjski položaj skrbnika živali. Ustavno sodišče se strinja s predlagateljem, da je teža posledic presojanega ukrepa lahko zelo velika. Trajni odvzem vseh rejnih živali na določenem kmetijskem gospodarstvu lahko na primer pomeni nezmožnost opravljanja kmetijske dejavnosti. Nekdanji skrbniki, ki so jim trajno odvzete živali, v primeru prodaje ne prejmejo preostanka kupnine, v primeru usmrčitve pa ne nadomestila.³⁷ Te posledice za skrbnika živali niso zanemarljive, vendar pa kljub temu, glede na že poudarjen velik (ustavnopravni) pomen varstva živali pred mučenjem, ne morejo pretehtati nad koristjo ukrepa, ki je v tem, da se trpljenje oziroma mučenje odvzetih živali (trajno) konča, skrbnikom živali pa sporoči, da neustrezno ravnanje z živalmi nikakor ni sprejemljivo. Poleg tega ni mogoče spregledati, da neustrezno ravnanje z rejnimi živalmi, ki terja odločitev o njihovem trajnem odvzemu, že po naravi stvari praviloma negativno vpliva na zdravstveno stanje živali in s tem tudi na njihov (gospodarski) pomen za skrbnika živali, kar zmanjšuje težo posledic ukrepa. Končno je treba upoštevati tudi, da je za neustrezno ravnanje z živalmi,³⁸ ki je po tretji alineji 43. člena ZZZiv lahko (ob upoštevanju načela sorazmernosti) razlog za trajni odvzem brez nadomestila, odgovoren izključno skrbnik, kar dodatno zmanjšuje težo posega v njegovo lastninsko pravico. Ustavno sodišče torej ocenjuje, da koristi ukrepa trajnega odvzema živali pretehtajo.

³⁷ Tudi v zadevi *S.A. Bio d'Ardennes proti Belgiji* je bilo sporno vprašanje, ali usmrnitev goveda z zakolom brez pravice do nadomestila krši pritožnikovo lastninsko pravico.

³⁸ Gre za mučenje živali, ki je opredeljeno kot naklepna opustitev dolžnosti skrbnika živali (določenih v prvem in drugem odstavku 7. člena ZZZiv), zaradi katerih nastanejo posledice, ki jih 4. člen ZZZiv definira kot mučenje živali (vsako ravnanje ali opustitev ravnanja, storjeno naklepno ali iz malomarnosti, ki živali povzroči hujšo poškodbo ali dalj časa trajajoče ali ponavljajoče trpljenje ali škodi njenemu zdravju, ali nepotrebna ali neprimerna usmrnitev živali).

30. Na tehtanje Ustavnega sodišča o sorazmernosti posega v lastninsko pravico skrbnika ne morejo vplivati navedbe predlagatelja, da po izpodbijani ureditvi nekdanji skrbniki, ki so jim bile trajno odvzete živali, v primeru prodaje ne prejmejo nobenega dela kupnine. Dejstvo, da se morebitni ostanek kupnine v primeru prodaje trajno odvzete živali ne vrne dotedanjemu skrbniku, sam zase ne more pomeniti omejitve pravice skrbnika do zasebne lastnine, saj prodaja ne posega v lastninsko pravico. Do posega v to pravico (dejansko razlastitve) pride namreč že prej, s samim odvzedom živali. Predlagatelj tudi sam navaja, da je prodaja zgolj posledica trajnega odvzema živali. Zato je ob upoštevanju vsebine predlagateljevih očitkov Ustavno sodišče navedeno dejstvo presojalo v okviru testa sorazmernosti posega izpodbijane ureditve v 33. člen Ustave, do katerega pride že zaradi ukrepa trajnega odvzema živali.

31. Predlagatelj še trdi, da je skrbnik živali v bistvu večkrat sankcioniran, torej da mora poleg trajnega odvzema rejnih živali tudi plačati globo v prekrškovnem postopku ter ponovno opraviti usposabljanje in izpit o živalih. Vendar te okoliščine za navedeno presojo ne morejo biti odločilne. Poleg tega je prekrškovni postopek ločen od ukrepa trajnega odvzema rejnih živali. Gre za postopka z različnimi nameni oziroma cilji. Obveznost usposabljanja, ki jo omenja predlagatelj, ni v neposredni povezavi s presojanim ukrepom, temveč je lahko šele njegova posledica. Tudi v zvezi z navedbo predlagatelja, da v primeru trajnega odvzema rejnih živali pritožba zoper inšpekcijsko odločbo ne zadrži njene izvršitve, je treba navesti, da to ne more pomeniti okoliščine, ki bi po povedanem lahko pretehtala nad koristjo presojanega ukrepa trajnega odvzema, ki je v zaščiti živali kot čutečih bitij.

32. Predlagatelj trdi, da izpodbijana ureditev omogoča možnosti zlorab. Posameznik, društvo ali nevladna organizacija naj bi lahko samo zaradi lastnih finančnih interesov prijavili zlorabo, ker naj bi lahko bili deležni finančnih koristi v primeru trajnega odvzema živali in njene prodaje. Predlagatelj opozarja na možnost nasprotja interesov, ki naj bi ogrožalo nepristranskost prijaviteljev in s tem tudi nepristranskost izvajanja ukrepa trajnega odvzema rejnih živali. Ti očitki predlagatelja so splošni in pavšalni, zato na zgornjo presojo ne morejo vplivati. V primeru morebitnih nepravilnosti je varstvo pravic in interesov skrbnikov na splošno zagotovljeno v okviru posamičnih postopkov. Tudi sicer predlagatelj s tovrstnimi navedbami ne more utemeljevati zatrjevanega neskladja s pravico do zasebne lastnine.

33. Iz navedenega izhaja, da presojeni ukrep ne posega prekomerno v pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave).

Presoja z vidika 14. člena Ustave

34. Predlagatelj zatrjuje tudi neskladje tretje alineje 43. člena ZZZiv z načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo to načelo zahteva, da je treba v bistvenem enake položaje obravnavati enako.

Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, pa je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.³⁹ V konkretnem primeru je predmet pravnega urejanja ukrep trajnega odvzema rejnih živali v primerih kršitev ZZZiv. Z vidika tega ukrepa finančna vrednost rejnih živali ni pomembna (kakor tudi ne morebitne druge značilnosti ali lastnosti teh živali). Vsi skrbniki živali so v enakem položaju, saj za vse velja enak ukrep. Predlagateljeve trditve, da izpodbijana ureditev omogoča možnosti zlorab in nasprotja interesov, na drugačno presojo ne morejo vplivati.

35. Glede na navedeno je neutemeljen predlagateljov očitke o neskladju z načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave).

B. – IV.

Presoja skladnosti 36.b, 36.c in 36.č člena ZZZiv (prijavitelji) s 120. in 121. členom Ustave

Presoja z vidika 120. člena Ustave

36. Ustavno sodišče je naprej presodilo predlagateljeve očitke, ki se v bistvenem nanašajo na sistemske vidike izpodbijane ureditve kvalificiranih prijaviteljev. Predlagatelj navaja, da je izpodbijana ureditev v neskladju s 120. členom Ustave. Ta očitke utemljuje s stališčem, da nevladne organizacije, čeprav so pomemben steber demokratične družbe, ne smejo biti vključene v delovanje državnih organov z nadzornimi ali inšpekcijskimi oziroma dopolnilnimi nalogami, ki bi bile vzporedne nalogam državne uprave, ker je bistvo nevladnih organizacij v tem, da so neodvisne. Nevladne organizacije po pojasnilih predlagatelja sicer na splošno izvajajo določen neformalni nadzor, ki pa je ločen od formalnega, ki ga izvajajo državni organi. Izpodbijana ureditev naj bi posegala v temelje ureditve inšpekcijskega nadzora. Nedržavni subjekti naj bi bili nadrejeni uradnim osebam, kar naj ne bi bilo sprejemljivo. Prijavitelji naj tudi ne bi bili ustrezno usposobljeni za izvajanje nalog nadzora. Sistem inšpekcijskega nadzora naj bi bil natančno zakonsko določen in naj bi relativno dobro deloval. Njegove morebitne pomanjkljivosti, kot sta pozno odkrivanje nezakonitih ravnanj in dolgotrajnost postopkov, naj bi bile posledica kadrovskega primanjkljaja, kar naj bi bilo možno odpraviti z novimi zaposlitvami strokovno usposobljenega kadra. V nasprotju s tem naj bi izpodbijana ureditev inšpekciji celo nalagala nove obremenitve, kot je ukrepanje v roku 48 ur (peti odstavek 36.b člena ZZZiv).

³⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018 (OdlUS XXIII, 19), 10. točka obrazložitve.

37. Glede na vsebino očitkov in medsebojno povezanost izpodbijanih določb je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj zatrjuje, da so v neskladju s 120. členom Ustave celotni 36.b, 36.c in 36.č člen ZZZiv.

38. Prvi odstavek 120. člena Ustave določa, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. V skladu z drugim odstavkom navedenega člena Ustave upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov, tretji odstavek tega člena pa določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.

39. Vlada v mnenju o zahtevi trdi, da delovanja prijaviteljev ni mogoče razumeti kot vzporednega sistema nadzora v smislu pristojnosti, ki jih imajo sicer državni organi. Pri tem poudarja, da so inšpektorji pri svojem delu samostojni.⁴⁰ Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je institut prijavitelja mišljen kot "komplementaren" del sistema inšpekcijskega nadzora, katerega osnova je sodelovanje med prijavitelji in pristojnimi upravnimi organi.⁴¹ Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23 – v nadaljevanju ZDU-1) določa, da upravne naloge izvršuje državna uprava kot del izvršilne veje oblasti.⁴² Izvrševanje inšpekcijskega nadzora je upravna naloga državne uprave.⁴³ Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote.⁴⁴ Iz četrtega odstavka 36.b člena ZZZiv izhaja, da v inšpekcijskih postopkih, na katere se nanaša izpodbijana ureditev, odločajo uradni veterinarji. Glede na navedeno prijavitelji niso del državne uprave.

40. Prvi, drugi, tretji in peti odstavek 36.b člena ZZZiv dajejo prijaviteljem pristojnosti, da svetujejo skrbnikom živali, ozaveščajo in opozarjajo na nepravilnosti v zvezi z živalmi ter v okviru teh določb sodelujejo z nadzornimi organi. Prijavitelji lahko skrbnike živali pozovejo k pravilnemu ravnanju in v primeru neodzivnosti ali nadaljevanja kršitev podajo prijavo UVHVVR. Nepravilnosti lahko v skladu z zakonskimi pogoji fotografirajo (v primerih iz tretjega odstavka 36.b člena ZZZiv in fotografirajo lahko samo živali) ter pozovejo k pravilnemu ravnanju. Iz izpodbijanih določb pa ne izhaja, da imajo prijavitelji pooblastila in položaj inšpektorjev ali uradnih veterinarjev. Delovanje prijaviteljev ima glede na vsebino izpodbijanih določb na splošno dvojni vidik. Prvič, prijavitelji lahko

⁴⁰ Člen 4 ZIN določa, da so inšpektorji pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni.

⁴¹ Predlog ZZZiv-F, obrazložitev k 11. členu (kot je bilo že pojasnjeno, je bil institut prijavitelja v zakonodajnem postopku sicer sprva imenovan institut pooblaščenega svetovalca za zaščito živali).

⁴² Glej 1. člen ZDU-1.

⁴³ Glej 10. člen ZDU-1.

⁴⁴ Glej 14. člen ZDU-1.

vplivajo na ravnanja skrbnikov živali, pri čemer je njihov dejanski vpliv odvisen od prostovoljne odločitve skrbnikov živali, ali bodo njihove nasvete oziroma pozive upoštevali. In drugač, prijavitelji lahko vložijo prijave oziroma posredujejo podatke UVHVVR, ki so potrebni za nadaljnje postopke. Do konkretnih pravnih posledic za skrbnike živali torej lahko pride le v inšpekcijskih postopkih. Po oceni Ustavnega sodišča ni mogoče pritrditi navedbam predlagatelja, da pooblastila prijaviteljev posegajo v samostojno delovanje inšpektorjev oziroma UVHVVR ter da se prijavitelji "vključujejo" v delo inšpekcije, s čimer se vzpostavlja "vzporedni mehanizem nadzora".

41. Peti odstavek 36.b člena ZZZiv določa obveznost za UVHVVR v primerih, ko ta prejme obvestilo prijavitelja in je ogroženo življenje živali. V skladu s to določbo v primeru suma mučenja živali, ko je ogroženo življenje živali, prijavitelj nemudoma obvesti pristojni organ za veterinarstvo – to je UVHVVR, ki v 48 urah oziroma drugi delovni dan po preteku roka obvesti prijavitelja o ugotovitvah. Kot omenja tudi predlagatelj, pa je treba v zvezi s tem navesti, da mora že v skladu s splošno ureditvijo po prvem odstavku 24. člena ZIN inšpektor obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti ter vlagatelje, če ti tako zahtevajo, obveščati o svojih ukrepih najkasneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oziroma o ustavitvah postopkov. Četrty odstavek 24. člena ZIN določa, da ima v postopku inšpektorja položaj stranke v postopku zavezanec. Vlagatelj pobude, prijave, sporočila ali druge vloge nima položaja stranke. Navedene splošne ureditve ZZZiv ne spreminja. Glede na povedano je treba ugotoviti, da peti odstavek 36.b člena ZZZiv ne daje podlage za ugotovitev, da bi delovanje prijaviteljev posegalo v samostojnost delovanja državne uprave, in zgolj s splošnim pojasnjevanjem veljavne zakonske ureditve v zvezi s položajem inšpektorjev predlagatelj ne more uspeti. Obveščanje prijaviteljev s strani UVHVVR, kot ga omogoča peti odstavek 36.b člena ZZZiv, lahko pripomore k njihovemu boljšemu in bolj učinkovitemu delu, saj na ta način v relativno kratkem času pridobijo povratne informacije. Ureditev lahko tudi prispeva k večji odzivnosti UVHVVR. Problematika pomanjkanja pristojnih inšpektorjev oziroma ustreznega kadra je ločeno vprašanje, ki za predmetno presojo ne more biti odločilno. Poleg tega je določen tudi nadzor UVHVVR nad prijavitelji (osmi odstavek 36.b člena ZZZiv), in trditve predlagatelja, da so prijavitelji nadrejeni upravnim organom, ne držijo.

42. Predlagatelj ne more uspeti s sklicevanjem na navedbo v Predlogu ZZZiv-F, da sistem inšpekcijskega nadzora relativno dobro deluje. Kolikor je to trditev predlagatelja mogoče razumeti kot njegovo stališče, da institut prijavitelja zaradi tega ni potreben (temveč naj bi bilo treba le kadrovsko podkrepiti delovanje inšpekcije), je treba navesti, da takšno stališče, ki se nanaša na vprašanje določanja različnih politik izvajanja nadzora nad zaščito živali, samo po sebi še ne more utemeljevati očitka o protiustavnosti izpodbijane ureditve. Trditev predlagatelja, da prijavitelji niso (oziroma ne bodo) ustrezno usposobljeni za izvajanje nalog nadzora, je pavšalna in zato neupoštevna. Pavšalna je tudi navedba predlagatelja, da naj bi lahko zakonodajalec tudi na drugih področjih družbenega življenja določil smiselno podoben nadzor (ki je po

mnenju predlagatelja zelo obsežen). V čem konkretno naj bi ta trditev utemeljevala zatrjevano protiustavnost izpodbijane ureditve, predlagatelj ne obrazloži.

43. Po povedanem ni mogoče ugotoviti neskladja izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 120. člena Ustave, v skladu s katerim je zagotovljena samostojnost dela upravnih organov. Razlogov, iz katerih bi lahko izhajalo morebitno neskladje izpodbijane ureditve s prvim in tretjim odstavkom 120. člena Ustave, pa predlagatelj posebej ne navaja.

44. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da so očitki predlagatelja o neskladju 36.b, 36.c in 36.č člena ZZZiv s 120. členom Ustave neutemeljeni.

Presoja z vidika 121. člena Ustave

45. Predlagatelj tudi navaja, da je izpodbijana ureditev v neskladju s 121. členom Ustave. V zvezi s tem navaja, da se z javnim pooblastilom zmanjša demokratični nadzor nad izvrševanjem upravnih nalog, zato mora biti podelitev javnega pooblastila izvedena le, kadar obstajajo ustavnopravno upoštevni razlogi za prenos upravne naloge na nedržavni subjekt. V 15. členu ZDU-1 naj bi bila navedena dva taka razloga: če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog ter če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog. Temu naj bi bilo treba dodati vsaj še potrebo po zagotavljanju neodvisnega in avtonomnega izvajanja določenih upravnih nalog. Ob ustrezno delujoči inšpekciji naj v konkretnem primeru takšni razlogi ne bi obstajali. Ker naj bi nevladne organizacije oziroma njihovi člani pridobili javno pooblastilo, naj bi prišlo tudi do absurdnega položaja, ko naj bi država odgovarjala za škodo, ki bi lahko izhajala iz njihovega položaja, čeprav so nevladne organizacije od države neodvisne.

46. Glede na vsebino očitkov in medsebojno povezanost izpodbijanih določb je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj zatrjuje, da so v neskladju s 121. členom Ustave celotni 36.b, 36.c in 36.č člen ZZZiv.

47. Člen 121 Ustave določa, da lahko pravne ali fizične osebe z zakonom ali na njegovi podlagi dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.

48. Po razumevanju Ustavnega sodišča predlagatelj v bistvu trdi, da izpodbijana ureditev določa javno pooblastilo, na podlagi katerega prijavitelji opravljajo naloge državne uprave. Ustavno sodišče temu stališču predlagatelja ne sledi. Temeljna značilnost javnega pooblastila je v tem, da organizacije oziroma subjekti, ki niso del državnega aparata, izvršujejo javno oblast oziroma funkcije uprave ali upravne

naloge.⁴⁵ Javno pooblastilo se nanaša na tiste naloge državne uprave, ki pomenijo izvajanje javne oblasti (akti *ex iure imperii*).⁴⁶ Upošteva se že predstavljeno ureditev delovanja prijaviteljev, kot v konkretnem primeru izhaja iz izpodbijanih določb ter Predloga ZZZiv-F in pojasnil Vlade, pa ni mogoče ugotoviti, da bi prijavitelji izvrševali upravne naloge oziroma da bi bili že del javne uprave.⁴⁷ Prijavitelji ne izvajajo oblastnih in prisilnih dejanj kot pristojni inšpektorji.

49. Nevladne organizacije že na podlagi drugega odstavka 34. člena ZZZiv, ki ni bil spremenjen z ZZZiv-F in za predlagatelja ni sporen, spodbujajo odgovorno lastništvo živali, svetujejo skrbnikom živali, organizirajo usposabljanja na področju dobrobiti živali, sodelujejo z zavetišči za zapuščene živali ter opozarjajo skrbnike živali na nepravilnosti in nezakovitosti v zvezi z zaščito živali (glej tudi 9. točko obrazložitve te odločbe). Izpodbijane določbe opredeljujejo dodatne pogoje za prijavitelje in njihove pristojnosti. Vendar po presoji Ustavnega sodišča to samo po sebi še ne pomeni, da bi bilo treba prijavitelje šteti za nosilce javnega pooblastila. Kot je bilo že navedeno, se v okviru izpodbijanih določb o pravicah in obveznostih posameznikov kot skrbnikov živali na oblasten način odloča v inšpekcijskih postopkih. Ali ravnanje skrbnikov živali pomeni kršitev predpisov, ki terja prisilni – inšpekcijski ukrep, presodi uradni veterinar v inšpekcijskem postopku, v okviru katerega lahko posameznik (skrbnik živali) varuje svoje pravice in pravne interese. Navedbe predlagatelja o nezdružljivosti izpodbijane ureditve z neodvisnostjo nevladnih organizacij so glede na navedeno neupoštevne in očitki predlagatelja o neskladju 36.b, 36.c in 36.č člena ZZZiv s 121. členom Ustave so že zato neutemeljeni.

Presoja z vidika 2. člena Ustave

50. Ustavno sodišče je opravilo še presojo predlagateljevih očitkov o neskladju izpodbijane ureditve z 2. členom Ustave.

51. Iz načel pravne države iz 2. člena Ustave izhaja zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti vsebino in namen pravnega pravila. Načelo jasnosti in pomenske določljivosti med drugim zahteva, da so predpisi opredeljeni tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in

⁴⁵ Glej R. Pirnat, Nekatera vprašanja podelitve javnega pooblastila, Podjetje in delo, št. 6–7 (2004), str. 1365–1369. ZDU-1 na splošno določa, da so upravne naloge sodelovanje pri oblikovanju politik, izvršilne naloge (izvrševanje predpisov in drugih aktov), opravljanje inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov, spremljanje stanja, razvojne naloge in zagotavljanje opravljanja javnih služb v skladu z zakonom (glej 8.–13. člen ZDU-1).

⁴⁶ Glej R. Pirnat v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, del 2: Državna ureditev, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 257.

⁴⁷ Pri izvajanju javnih pooblastil imajo nosilci javnih pooblastil pravice in dolžnosti uprave, ki jih določa zakon ali drug predpis (četrti odstavek 15. člena ZDU-1).

dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo.⁴⁸ To sicer ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago, in tako kot vsi drugi predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je prav tako eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo razlage ne moremo priti do njegove jasne vsebine oziroma kadar se z ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti njegove vsebine (ne pa že tedaj, ko samo besedilo predpisa ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti v praksi).⁴⁹ Predpis torej izpolnjuje zahtevo po jasnosti in pomenski določljivosti, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti vsebino pravila in je na ta način dolžno ravnanje naslovnikov določno in predvidljivo.⁵⁰ Gre za prepoved izpostavljanja naslovnikov pravnih pravil stopnji nepredvidljivosti in negotovosti pravnih posledic njihovih storitev in opustitev, ki je, upošteva vse okoliščine, ustavnopravno nevzdržna in nesprejemljiva.⁵¹

Glede prenašanja formalnega nadzora

52. Predlagatelj navaja, da je prenašanje formalnega nadzora na subjekte, ki v organizacijskem smislu niso del državne oblasti, vprašljivo z vidika skladnosti z 2. členom Ustave. Temu očitku Ustavno sodišče ni sledilo, saj je pavšalen in ga ni mogoče preizkusiti. Ustavno sodišče tudi ni sledilo stališču predlagatelja, da je izpodbijana ureditev protislovna, ker je bilo že v postopku priprave Predloga ZZZiv-F opozorjeno na velik kadrovski primanjkljaj inšpekcije, hkrati pa so se ji z novo ureditvijo naložile še dodatne obveznosti. S temi navedbami predlagatelj ne more utemeljevati zatrevane protiustavnosti.

Glede medsebojne skladnosti zakonov

53. Predlagatelj navaja neskladje med izpodbijano ureditvijo in ZNOrg, "zlasti" 2. in 5. členom ZNOrg (vprašanje neodvisnosti nevladnih organizacij), ter med izpodbijano ureditvijo in ZIN, "zlasti" 4., 18., 19., 24. in 25. členom ZIN (vprašanja v zvezi s pristojnostjo in samostojnostjo inšpektorjev ter v zvezi s strankami inšpekcijskih

⁴⁸ Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 50/05, in OdlUS XIV, 24), 41. točka obrazložitve; št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 74), 56. točka obrazložitve; in št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013 (Uradni list RS, št. 114/13, in OdlUS XX, 12), 28. točka obrazložitve.

⁴⁹ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003 (Uradni list RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 71), 11. točka obrazložitve. Prim. tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-29/04 z dne 30. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 68/05, in OdlUS XIV, 64), 12. točka obrazložitve, in št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 15), 45. točka obrazložitve.

⁵⁰ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-98/02 z dne 28. 10. 2004, 6. točka obrazložitve.

⁵¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-49/17, U-I-98/17 z dne 28. 3. 2019 (Uradni list RS, št. 30/19, in OdlUS XXIV, 2), 18. točka obrazložitve.

postopkov). Poleg tega zatrjuje še neskladje izpodbijane ureditve s prvim odstavkom 18. člena in prvim odstavkom 37. člena ZIN (vprašanja v zvezi z opravljanjem nalog inšpekcijskega nadzora in odškodninsko odgovornostjo države). Kot navaja že sam predlagatelj, Ustavno sodišče ni pristojno za ocenjevanje medsebojne skladnosti dveh zakonov ali zakonskih norm. Po ustaljeni presoji Ustavno sodišče medsebojno (ne)skladnost dveh zakonov presoja le, če bi ta pomenila anomijo v pravnem redu, ki bi kršila načela pravne države in s tem 2. člen Ustave. Za takšen položaj pa v konkretnem primeru ne gre. Kot je bilo že navedeno, prijavitelji ne izvajajo upravnih nalog in ne opravljajo dejanj v okviru inšpekcijskih postopkov, ki jih še vedno samostojno opravljajo pristojni inšpektorji. UVHVVR tudi nadzoruje prijavitelje, pri čemer zgolj zaradi tega nadzora prijaviteljev, ki so člani nevladnih organizacij, še ni mogoče trditi, da te nevladne organizacije niso neodvisne oziroma da ta nadzor že posredno, preko nadzora nad posameznimi prijavitelji, odločilno posega v njihov siceršnji neodvisni položaj. Tudi nevladne organizacije morajo ravnati zakonito in ne nazadnje vsi njihovi člani niso oziroma ne bodo prijavitelji (glede na pogoje, ki jih morajo izpolnjevati prijavitelji, za drugačno sklepanje ni videti razumne podlage).

Glede tretje alineje 43. člena ZZZiv

54. Vlada je v mnenju o zahtevi navedla pomislek v zvezi s tretjo alinejo 43. člena ZZZiv, kolikor določa namen uporabe kupnine. Navedla je, da bi lahko prišlo do težav pri izvrševanju te določbe, ker zakon ne določa kriterijev oziroma postopka razdelitve ostanka kupnine zavetiščem ali prehodnim hlevom, temveč je ta odločitev v diskrecijski pravici uradnega veterinarja, ki vodi konkretni inšpekcijski postopek. Ustavno sodišče teh navedb Vlade ni upoštevalo pri presoji, saj navedenega predlagatelj izpodbijani ureditvi ni očitil. Predlagatelj prav tako ni problematiziral same izvedbe postopka prodaje živali, zato se Ustavno sodišče tudi v to vprašanje ni spuščalo.

Glede tretjega in petega odstavka 36.b člena ZZZiv

55. Predlagatelj navaja, da sta pojma sum povzročanja trpljenja živali (tretji odstavek 36.b člena ZZZiv) in sum mučenja živali, ko je ogroženo življenje živali (peti odstavek 36.b člena ZZZiv), povsem nova, neizoblikovana nedoločna pravna pojma oziroma pravna standarda, katerih razlaga bo prepuščena subjektom, ki organizacijsko niso del državne uprave oziroma niso državni organi. To naj bi omogočalo arbitrarno ravnanje prijaviteljev. Predlagatelj navaja, da je vprašljivo, ali stopnja nedoločnosti v konkretnem primeru ni previsoka. Ustavno sodišče ne sledi temu očitku. Bistvo nedoločnih pravnih pojmov je, da jih na abstraktni ravni ni mogoče v celoti opredeliti. Njihovo spreminjajočo se vsebino, ki se prilagaja raznolikim dejanskim okoliščinam,⁵² je treba tako z vseh vidikov ugotoviti šele v vsakem posameznem primeru, glede na konkretne pravno

⁵² M. Pavčnik, Teorija prava, prispevek k razumevanju prava, 6., pregledana in dopolnjena izdaja, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2020, str. 108.

upoštevne okoliščine. Zakonodajalec nedoločne pravne pojme v opisu abstraktnega dejanskega stanja uporabi tedaj, kadar želi s takšnim pojmom zajeti različne dejanske dogodke in stanja, ki imajo skupno pomensko vsebino.⁵³ Uporaba nedoločnih pravnih pojmov v predpisih sama po sebi torej ni v neskladju z Ustavo in tudi ne daje podlage za arbitrarno odločanje pristojnega organa v posameznih postopkih. Navedba predlagatelja, da sta pojma sum povzročanja trpljenja živali in sum mučenja živali, ko je ogroženo življenje živali, nova in posledično še neizoblikovana v praksi, je tako nepomembna za predmetno presojo.

56. Po oceni Ustavnega sodišča stopnja nedoločnosti pojmov sum povzročanja trpljenja živali in sum mučenja živali, ko je ogroženo življenje živali, ni previsoka. Razlaga teh pojmov ni prepuščena zgolj prijaviteljem, temveč tudi pristojnim inšpektorjem, ki za razliko od prijaviteljev v konkretnih inšpekcijskih postopkih odločajo o pravicah in obveznostih skrbnikov živali. Pri razlagi in uporabi navedenih pojmov je treba upoštevati, da 27. točka 5. člena ZZZiv trpljenje živali opredeljuje kot bolečine, strah, poškodbe, pohabljenje, degeneracijo, hiranje ali obolevanje ter čezmerno in nepotrebno vznemirjanje, ki jih povzroči človek. Člen 4 ZZZiv pa določa, da je mučenje živali vsako ravnanje ali opustitev ravnanja, storjeno naklepno ali iz malomarnosti, ki živali povzroči hujšo poškodbo ali dalj časa trajajoče ali ponavljajoče trpljenje ali škodi njenemu zdravju, ali nepotrebna ali neprimerna usmrtitev živali. ZZZiv tudi še natančneje določa, kaj se šteje za mučenje živali v posameznih primerih. Tako se na primer šteje za mučenje, če skrbnik živali tej naklepno ne zagotavlja ustrezne oskrbe in nastanejo posledice iz 4. člena ZZZiv.⁵⁴

57. Poleg tega je treba poudariti, da je v skladu z 2. členom ZZZiv zaščita živali po tem zakonu dolžnost vseh pravnih in fizičnih oseb, ki so v kakršnemkoli odnosu do živali, zlasti pa skrbnikov živali; lokalnih skupnosti in države; veterinarskih, živinorejskih, znanstvenoraziskovalnih in pedagoških zavodov; lovskih, kinoloških in drugih organizacij, ki združujejo rejce živali; društev proti mučenju živali in drugih društev, ki so se ustanovila za uveljavljanje in izvajanje deklaracije o pravicah in zaščiti živali. To navaja tudi sam predlagatelj. Dolžnost vseh navedenih subjektov je torej tudi v poznavanju značilnosti in naravnih potreb živali, s katero so v kakršnemkoli odnosu v smislu citirane določbe ZZZiv, oziroma v poznavanju njenega zdravstvenega stanja. To je namreč predpostavka za ustrezno ravnanje z določeno živaljo oziroma za njeno zaščito. Vsebina pojmov sum povzročanja trpljenja živali in sum mučenja živali, ko je ogroženo življenje živali, se tako napolnjuje tudi ob upoštevanju poznavanja navedenih dejstev. Določitev teh pojmov v ZZZiv ni v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov.

⁵³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-136/07 z dne 10. 9. 2009 (Uradni list RS, št. 74/09, in OdlUS XVIII, 37), 14. točka obrazložitve.

⁵⁴ Glej 7. člen ZZZiv. Prim. tudi prvi in tretji odstavek 15. člena ter 17. člen ZZZiv.

Glede šestega in sedmega odstavka 36.b člena ZZZiv

58. Predlagatelj tudi navaja, da je nejasen šesti odstavek 36.b člena ZZZiv. Po tej določbi lahko prijavitelj v primeru nestrinjanja z ugotovitvami pristojnega organa za veterinarstvo zahteva ponovno presojo ugotovitev, ki jo izvede tričlanska komisija. Kaj konkretno pomeni nestrinjanje prijaviteljev, naj ne bi bilo določeno, s čimer naj bi bilo dopuščeno njihovo arbitrarno odločanje. Tričlanska komisija iz šestega odstavka 36.b člena ZZZiv naj bi odločala samo o zahtevi prijavitelja, ne da bi bilo pri tem določeno, kakšen položaj ima v tem postopku zavezanec oziroma oseba, nad katero je izveden nadzor. Izpodbijana ureditev naj bi krnila položaj inšpektorjev oziroma njihovo samostojnost. V ZZZiv naj ne bi bil določen niti rok, v katerem prijavitelj lahko poda zahtevo za ponovno presojo ugotovitev. Prav tako naj ne bi bilo jasno, kakšen položaj ima ta zahteva v sistemu pravnih sredstev. Razlog za vložitev zahteve za ponovno presojo v primeru nestrinjanja prijavitelja naj ne bi bil konkretiziran. V konkretnem primeru naj ne bi bila zagotovljena predvidljivost zakonske ureditve v smislu učinkovitega pravnega nadzora. Poleg tega naj bi izključitev pritožbe zoper odločitev tričlanske komisije (sedmi odstavek 36.b člena ZZZiv) posegala v načelo pravne varnosti in naj bi bila v nasprotju s 13. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP) ter 25. členom ZDU-1. V skladu z navedenima določbama naj bi o pritožbi sicer morale odločati ministrstvo, v okviru katerega deluje prvostopenjski inšpekcijski organ.

59. Vlada navaja pomisleke glede učinkovitosti izvrševanja šestega odstavka 36.b člena ZZZiv v praksi. Meni, da ZZZiv ne opredeli konkretnih posledic, ki jih ima odločitev tričlanske komisije na sam inšpekcijski postopek, saj da ZZZiv na primer ne določa, ali drugačna odločitev tričlanske komisije ustavi inšpekcijski postopek ali ne. Pri tem naj bi bilo pomembno, da pritožba na ukrepe uradnega veterinarja v skladu z ZIN ne zadrži njihove izvršitve. Tudi v skladu z ZZZiv naj predlog za odlog izvršitve odločbe ne bi bil dopusten v določenih primerih. Težava pri izvrševanju šestega odstavka 36.b člena ZZZiv naj bi se lahko pojavila, če bi se ukrep uradnega veterinarja na primer končal z ureditveno odločbo, prijavitelj pa bi menil, da bi bil potreben strožji ukrep, na primer odvzem živali. Ukrep, ki bi bil izvršljiv ali celo že pravnomočen, naj bi bil naknadno podvržen presoji tričlanske komisije, kar naj ne bi bilo primerno z vidika instituta pravnomočnosti kot instrumenta pravne varnosti in stabilnosti. Druga možnost naj bi bila ta, da bi tričlanska komisija odločila, da ukrep uradnega veterinarja ni bil potreben, pritožbeni organ pa bi v isti zadevi odločitev uradnega veterinarja potrdil. V tem primeru naj v inšpekcijskem postopku ne bi bilo mogoče upoštevati odločitve tričlanske komisije.

60. Iz šestega odstavka 36.b člena ZZZiv izhaja, da lahko prijavitelj v primeru nestrinjanja z ugotovitvami UVHVVR iz petega odstavka 36.b člena ZZZiv zahteva ponovno presojo; to izvede tričlanska komisija UVHVVR, ki je določena izmed uradnih veterinarjev in predstavnika Centra za dobrobit živali v okviru Nacionalnega

veterinarskega inštituta ter pravnika, ki ga v komisijo imenuje minister za pravosodje. Zoper odločitev komisije ni pritožbe (sedmi odstavek 36.b člena ZZZiv). Zahteva za ponovno presojo je vezana na primer iz petega odstavka 36.b člena ZZZiv. V primeru iz drugega odstavka 36.b člena ZZZiv, ko prijavitelj poda prijavo zoper skrbnika živali, pri katerem zazna nepravilno ravnanje ali kršitve obveznosti iz ZZZiv, namreč UVHVVR nima navedene posebne obveznosti obveščanja prijavitelja o svojih ugotovitvah.

61. Ustavno sodišče pritruje stališčem predlagatelja in Vlade, da šesti odstavek 36.b člena ZZZiv ni jasen. Razmerje med postopkom pred tričlansko komisijo in (morebitnim) vzporednim inšpekcijskim postopkom namreč ni določno urejeno. To razmerje ni konkretno pojasnjeno niti v Predlogu ZZZiv-F. Posledično tudi ni jasno, kakšna je pravna narava zahteve za ponovno presojo ugotovitev kot posebnega pravnega sredstva, ki ga določa šesti odstavek 36.b člena ZZZiv, na kar prav tako utemeljeno opozarja predlagatelj. Ker pravni učinki morebitne odločitve tričlanske komisije niso jasni, ni mogoče ugotoviti, kako ponovna presoja tričlanske komisije, če do nje pride, lahko vpliva na potek morebitnega inšpekcijskega postopka in na njegov izid. S tem v zvezi je treba dodati, da drži navedba predlagatelja, da v navedeni določbi ni določen niti rok, v katerem je treba vložiti zahtevo za ponovno presojo ugotovitev. Prav tako Ustavno sodišče sledi očitku predlagatelja, da je razlog za vložitev zahteve za ponovno presojo (nestrinjanje z ugotovitvami pristojnega organa) nedoločen, saj ni jasno, kakšno presojo v zvezi z zahtevo lahko opravi tričlanska komisija oziroma v kakšnem smislu in obsegu se lahko izvede ponovna presoja ugotovitev. Ker gre za poseben pravni postopek, ki ga določa ZZZiv, je še toliko pomembnejše, da so pravila opredeljena jasno in določno, tako da je postopek predvidljiv za naslovnike in da lahko ti nedvoumno ugotovijo, na kakšen način lahko uresničujejo svoje pravice oziroma izvajajo svoja pooblastila. Procesnih določb, ki po povedanem torej omogočajo različne razlage, naslovniki v danem položaju ne morejo sami poljubno razlagati oziroma pri razlagi celo ustvarjati novih pravil mimo zakonskega besedila. Kot meni tudi Vlada, je praktična uporaba tako nejasne zakonske določbe lahko bistveno otežena ali celo povsem onemogočena. To pa nasprotuje ustavni zahtevi po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov.

62. Zgoraj navedeno velja tudi za sedmi odstavek 36.b člena ZZZiv, ki se neposredno navezuje na šesti odstavek istega člena. Sedmi odstavek 36.b člena ZZZiv določa, da zoper odločitev tričlanske komisije ni pritožbe, kar se v celoti nanaša na postopek zahteve za ponovno presojo ugotovitev, za katerega pa je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v šestem odstavku 36.b člena ZZZiv določen nejasno. Posledično je treba ugotoviti, da je nejasna tudi izključitev pritožbe zoper odločitev tričlanske komisije.

63. Glede na navedeno šesti in sedmi odstavek 36.b člena ZZZiv ne zadostita že zahtevi po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave. V presojo drugih očitkov predlagatelja, ki se nanašajo na navedeni določbi oziroma na vprašanje,

ali bi bila ureditev, ki uvaja posebno pravno sredstvo, sicer ustavno skladna, se Ustavno sodišče zato ni spuščalo.

B. – V.

Sklepno

64. Zaradi ugotovljenega neskladja šestega in sedmega odstavka 36.b člena ZZZiv z 2. členom Ustave je Ustavno sodišče ti določbi razveljavilo (1. točka izreka).

65. V skladu s 43. členom ZUstS razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Odločitev Ustavnega sodišča pomeni, da je razveljavljena tudi zakonska podlaga za delovanje tričlanske komisije iz šestega odstavka 36.b člena ZZZiv. Po razpoložljivih podatkih obravnavane zadeve do posamičnih postopkov, ki bi temeljili na razveljavljenih določbah, v praksi še ni prišlo. Z razveljavitvijo šestega in sedmega odstavka 36.b člena ZZZiv ni nastala pravna praznina, ki bi terjala določitev načina izvršitve odločbe oziroma prehodno ureditev. Protiustavni določbi sta nejasno in nedoločno urejali poseben postopek v zvezi z zahtevo za ponovno presojo ugotovitev UVHVVR, če se prijavitelj s temi ugotovitvami ne bi strinjal. Ker je ta ureditev razveljavljena, veljajo splošne določbe 24. člena ZIN, ki urejajo položaj strank v inšpekcijskih postopkih. Ocena, ali je glede na odločitev Ustavnega sodišča še primerno oziroma potrebno obveščanje prijaviteljev v skladu s petim odstavkom 36.b člena ZZZiv, je na zakonodajalcu, ki lahko v prihodnje ureditev tudi ustrezno spremeni.

66. Ustavno sodišče je presodilo, da prvi do peti ter osmi in deveti odstavek 36.b člena ZZZiv, prav tako pa tudi 36.c in 36.č člen ter tretja alineja 43. člena ZZZiv niso v neskladju z Ustavo (2., 3. in 4. točka izreka).

C.

67. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. in 21. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Točko 1 izreka je sprejelo soglasno. Točki 2 in 3 izreka je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Jaklič, Svetlič in Šorli. Ustavno sodišče je 4. točko izreka sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodniki Čeferin, Jaklič, Svetlič in Šorli. Sodnik

Knez in sodnica Šugman Stubbs sta dala pritrdilni ločeni mnenji, sodniki Čeferin, Svetlič in Šorli pa so dali odklonilna ločena mnenja.

dr. Rok Čeferin
Predsednik