



EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

TRETJI ODDELEK

SKLEP

Pritožba št. 16077/23
INTERZERO D.O.O.
proti Sloveniji

Evropsko sodišče za človekove pravice (tretji oddelek) je 2. decembra 2025 kot odbor v sestavi:

Lətif Hüseyinov, *predsednik*,
Canòlic Mingorance Cairat,
Vasilka Sancin, *sodnika*,

in Olga Chernishova, *namestnica sodnega tajnika oddelka*,
ob upoštevanju:

pritožbe (št. 16077/23) proti Republiki Sloveniji, ki jo je na podlagi 34. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljnjem besedilu: konvencija) pri Sodišču 12. aprila 2023 vložila slovenska gospodarska družba Interzero d.o.o. (v nadaljnjem besedilu: družba pritožnica), ustanovljena leta 2004 in s sedežem v Ljubljani, ki jo je zastopala odvetniška družba Osterman Perko o.p. d.o.o. s sedežem v Ljubljani;

sklepa, da obvesti slovensko vlado (v nadaljnjem besedilu: vlada), ki jo zastopa B. Jovin Hrastnik, višja državna odvetnica, o pritožbi;
stališč strank;
po razpravi sklenilo:

PREDMET ZADEVE

1. Pritožba se nanaša na domnevno kršitev premoženjske pravice družbe pritožnice s strani državnih organov in neobstoj učinkovitih pravnih sredstev.

2. Glavna dejavnost družbe pritožnice je zbiranje in odstranjevanje nenevarnih odpadkov. Dne 6. decembra 2004 je Agencija Republike Slovenije za okolje na zahtevo družbe pritožnice izdala okoljevarstveno dovoljenje, s katerim je družbi pritožnici dovolila opravljanje dejavnosti ravnanja z odpadno embalažo (v nadaljnjem besedilu: odpadki), vendar jo je tudi obvezala, da na lastne stroške prevzame določeno količino komunalnih odpadkov pri izvajalcu javne službe, pri čemer je deleže takih odpadkov vsakoletno določalo Ministrstvo za okolje in prostorsko načrtovanje (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo).



Dovoljenje je bilo nato podaljšano do 31. decembra 2012. Leta 2010 je ministrstvo v skladu z Uredbo o ravnanju z odpadki (v nadaljnjem besedilu: uredba) objavilo deleže ravnanja s komunalnimi odpadki za tisto leto. Družba pritožnica je vložila tožbo na Upravno sodišče, v kateri je izpodbijala objavljene deleže.

3. Upravno sodišče je 25. avgusta 2011 zavrglo tožbo in navedlo, da objavljenih deležev ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu in da mora družba pritožnica namesto tega od ministrstva zahtevati uradno upravno odločbo, v kateri bodo določeni deleži, ki jo bo potem mogoče izpodbijati, med drugim, v sodnem postopku. Družba pritožnica je nato od ministrstva zahtevala, naj izda upravne odločbe, v katerih bodo določeni deleži ravnanja z komunalnimi odpadki za leta 2010, 2011 in 2012. Ministrstvo je to odklonilo in navedlo, da takih odločb ni mogoče izdati. Družba pritožnica je nato odklonitev ministrstva izpodbijala pred Upravnim sodiščem in zahtevala, naj sodišče določi deleže ravnanja s komunalnimi odpadki. Upravno sodišče je 5. septembra 2013 tožbo zavrnilo z utemeljitvijo, da določba uredbe, ki se nanaša na določitev deležev ravnanja s komunalnimi odpadki, ki jo je ministrstvo izvedlo z objavo na svoji spletni strani, nima podlage v zakonu. Družba pritožnica te odločitve ni izpodbijala pred Ustavnim sodiščem.

4. Medtem je 28. decembra 2012 na zahtevo družbe pritožnice Agencija Republike Slovenije za okolje izdala odločbo o podelitvi novega okoljevarstvenega dovoljenja (v nadaljnjem besedilu: okoljevarstveno dovoljenje 2013–2022), ki je poleg pravic v zvezi z ravnanjem z odpadki ponovno vključevalo obveznost, da mora prevzeti komunalne odpadke od izvajalca javne službe v skladu z deleži, ki jih je objavilo ministrstvo. Dovoljenje je bilo izdano za deset let. Družba pritožnica ni vložila pritožbe zoper to odločbo.

5. Ministrstvo je 6. avgusta 2013 objavilo deleže ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2013. Dne 28. februarja 2014 je Inšpektorat za kmetijstvo in okolje (v nadaljnjem besedilu: inšpektorat) družbi pritožnici naložil, da mora do 31. marca 2014 prevzeti 3.103 ton odpadkov v skladu z deleži, ki jih je ministrstvo določilo in objavilo na svoji spletni strani. Inšpektorat je ugotovil, da družba pritožnica ni prevzela vseh zahtevanih odpadkov.

6. Dne 14. marca 2014 je družba pritožnica vložila pritožbo zoper odločbo inšpektorata. Družba je trdila, da je bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno in nepravilno ter da je bila odločba nezakonita. Dne 31. marca 2014 je družba pritožnica obvestila inšpektorat, da izvaja ukrepe v skladu z njegovo odločbo, in zaprosila za podaljšanje roka za izpolnitev obveznosti do 30. aprila 2014.

7. Dne 9. septembra 2014 je ministrstvo ugodilo pritožbi družbe pritožnice in zadevo vrnilo inšpektoratu v ponovno odločanje, ker je ugotovilo, da obrazložitev v njegovi odločbi ni zadostovala, da bi z gotovostjo izkazali, da družba pritožnica ni izpolnila svoje obveznosti prevzemanja komunalnih odpadkov.

8. Dne 20. marca 2015 je inšpektorat ustavil postopek proti družbi pritožnici, ker je ugotovil, da je ta medtem prevzela vse odpadke, kot je bilo zahtevano za leto 2013, in da zato ni bilo več mogoče sprejeti nove odločbe v tej zadevi.

9. Dne 15. decembra 2014 je družba pritožnica vložila odškodninsko tožbo proti državi, v kateri je trdila, da je bila na podlagi nezakonite odločbe

prisiljena izvršiti določeno dejanje. Zahtevala je odškodnino v višini več kot 182.000 evrov (EUR).

10. Dne 21. marca 2017 je Okrožno sodišče v Ljubljani zavrnilo tožbo družbe pritožnice in se pri tem ni strinjalo z zaključki Upravnega sodišča z dne 5. septembra 2013 (glej 3. odstavek zgoraj). Ugotovilo je, da ni bil izpolnjen nobeden od zakonskih pogojev za odgovornost v takih primerih, in sicer "kvalificirana stopnja napačnosti", škoda, vzročna zveza in krivda.

11. Dne 20. aprila 2017 je družba pritožnica vložila pritožbo, v kateri je trdila, da so bili izpolnjeni vsi pogoji za odgovornost. Dne 27. septembra 2018 je Višje sodišče v Ljubljani pritožbo zavrnilo in ugotovilo, da se dejanja, ki so bila predmet pritožbe, ne morejo šteti za protipravna po merilu "kvalificirane stopnje napačnosti", ki zahteva kršitev "najvišjih ustavnih določb ali temeljnih civilizacijskih standardov". Sodišče je ugotovilo, da so bili deleži ravnanja z odpadki za leto 2013 pravilno objavljeni na spletni strani ministrstva v skladu z uredbo in okoljevarstvenim dovoljenjem za obdobje 2013–2022. Poleg tega je ugotovilo, da družba pritožnica ni izčrpala vseh razpoložljivih pravnih sredstev, saj ni zahtevala uradne upravne odločbe ministrstva. Sodišče je ugotovilo, da družba pritožnica ni pojasnila, zakaj ni izkoristila pravnih sredstev v odgovor na določitev deležev ravnanja z odpadki za leto 2013. Poleg tega je sodišče ugotovilo, da ni bila ugotovljena nobena povezava med domnevno protipravnimi dejanji in domnevno škodo, saj je inšpektorat le naložil obveznost, ki je bila že vsebovana v okoljevarstvenem dovoljenju za obdobje 2013–2022 (glej 4. odstavek zgoraj). Sodišče je ugotovilo, da je družba pritožnica soglašala s tem okoljevarstvenim dovoljenjem in z obveznostjo, da odpadke prevzema v skladu z deleži, objavljenimi na spletni strani ministrstva. Sodišče je sklenilo, da ni treba preučiti preostalih dveh elementov, saj nista bila izpolnjena dva od štirih kumulativnih elementov, potrebnih za ugotovitev odškodninske odgovornosti države.

12. Dne 9. novembra 2018 je družba pritožnica vložila predlog za dopustitev revizije, ki ga je Vrhovno sodišče zavrnilo 18. decembra 2018.

13. Dne 4. marca 2019 je družba pritožnica vložila ustavno pritožbo. Dne 5. decembra 2022 je Ustavno sodišče sklenilo, da se ustavna pritožba ne sprejme.

14. Družba pritožnica se je v skladu s 1. členom Protokola št. 1 h konvenciji v povezavi s 13. členom konvencije pritožila, da se je pravica do odškodnine za škodo, povzročeno s protipravnimi dejanji države, v njenem primeru izkazala za zgolj teoretično, ker je morala dokazati, da je država ravnala s "kvalificirano stopnjo napačnosti". V zvezi s tem je družba pritožnica tudi trdila, da ni bilo pravne podlage za obveznost ravnanja z dodatnimi odpadki in njihovega prevzemanja na lastne stroške.

PRESOJA SODIŠČA

15. Sodišče poudarja, da pritožnik lahko uveljavlja kršitev 1. člena Protokola št. 1 le, če se izpodbijane odločbe nanašajo na njegovo "premoženje" v smislu te določbe. "Premoženje" je lahko "obstoječe premoženje" ali zahtevki, ki so dovolj utemeljeni, da jih je mogoče šteti za "premoženje" (glej *Radomilja in drugi proti Hrvaški* [GC], št. 37685/10 in 22768/12, § 142, 20. marec 2018).

16. Treba je torej preučiti, ali je odškodninski zahtevek družbe pritožnice,

ki izhaja iz domnevnih protipravnih dejanj inšpektorata, imel zadostno podlago v nacionalnem pravu, da se ga lahko obravnava kot "premoženje" in s tem kot "lastnino", ki jo varuje 1. člen Protokola št. 1 h konvenciji (glej *Radomilja in drugi*, navedeno zgoraj, § 144).

17. Sodišče je že odločilo, da o obstoju legitimnega pričakovanja ni mogoče govoriti v primeru, če gre za spor o pravilnosti razlage in uporabi domačega prava in če nacionalna sodišča pritožnikove vloge nato zavrnejo (glej *Kopecky proti Slovaški* [GC], št. 44912/98, § 50, ESČP 2004-IX). V obravnavani zadevi je bila odškodninska tožba družbe pritožnice zavrnjena, ker so nacionalna sodišča ugotovila, da vsaj dva od zahtevanih zakonskih elementov nista bila izpolnjena (glej zgornji 10. in 11. odstavek). To ugotovitev je izpodbijala družba pritožnica, ki je menila, da je izpolnila vse zakonske pogoje za uveljavljanje odškodnine in da je bilo skoraj nemogoče dokazati element "kvalificirane stopnje napačnosti". Ta argument je bil tesno povezan z njeno trditvijo, da ni bilo pravne podlage za obveznost ravnanja z dodatnimi odpadki in njihovega prevzema na lastne stroške.

18. Sodišče ugotavlja, da družba pritožnica v bistvu izpodbija razlago in uporabo domače zakonodaje ter oceno, ali so bili izpolnjeni zakonski pogoji za odškodninsko odgovornost države. V zvezi s tem Sodišče najprej ugotavlja, da je družba pritožnica s sprejetjem okoljevarstvenega dovoljenja za obdobje 2013–2022 (glej zgornji 4. odstavek) soglašala z obveznostjo prevzema komunalnih odpadkov v skladu z deleži ministrstva. Drugič, čeprav je družba pritožnica trdila, da določitev deležev za ravnanje s komunalnimi odpadki s strani ministrstva nima zakonske podlage – kot je navedeno v odločbi Upravnega sodišča z dne 5. septembra 2013 (glej zgornji 3. odstavek) – ni izpodbijala svoje obveznosti, da komunalne odpadke prevzema v skladu z deleži, objavljenimi na spletni strani ministrstva v zvezi z okoljevarstvenim dovoljenjem za obdobje 2013–2022, s tem, da bi od ministrstva zahtevala uradno upravno odločbo, ki bi jo lahko izpodbijala z razpoložljivimi domačimi pravnimi sredstvi, kot je ugotovilo Višje sodišče (glej zgornji 11. odstavek). Glede odločbe Upravnega sodišča, izdane v zvezi s prejšnjim dovoljenjem, se zdi, da se sodišče prve stopnje v odškodninskem postopku s to odločbo ni strinjalo (glej zgornji 10. odstavek). Kakor koli že, treba je opozoriti, da družba pritožnica ni izkoristila nadaljnjih pravnih sredstev zoper odločbo Upravnega sodišča (glej zgornji 3. odstavek), kot je ustavna pritožba, kar je v svojih stališčih poudarila tudi vlada.

19. Sodišče meni, da se mu ni treba opredeliti, ali standard "kvalificirane stopnje napačnosti" sam po sebi sproža vprašanje po 1. členu Protokola št. 1 h konvenciji in 13. členu konvencije v primerih, ki zadevajo odgovornost države za kršitve pravic iz konvencije. V tem primeru namreč ugotovitve domačih sodišč v zvezi z obveznostmi družbe pritožnice, ki izhajajo iz okoljevarstvenega dovoljenja za obdobje 2013–2022, in njeno neuporabo razpoložljivih pravnih sredstev, nikakor niso videti samovoljne ali očitno neutemeljene. Glede na to Sodišče meni, da v skladu z ustreznim pravom, kot ga razlagajo in uporabljajo domači organi, družba pritožnica ni imela niti pravice niti zahtevka, ki bi pomenil "legitimno pričakovanje" v smislu sodne prakse Sodišča, da bi dobila zadevno odškodnino.

20. Iz navedenega sledi, da je očitek po 1. členu Protokola št. 1 po načelu *ratione materiae* nezdržljiv z določbami konvencije po točki a) tretjega odstavka 35. člena konvencije in ga je treba v skladu s četrtem odstavkom

35. člena konvencije zavrniti.

21. Glede na dejstvo, da 13. člen konvencije ni avtonomen, in glede na ugotovitev, da 1. člena Protokola št. 1 ni mogoče uporabiti, Sodišče meni, da se 13. člena v tej zadevi ne more uporabiti. Iz navedenega sledi, da je očitek v skladu s 1. členom Protokola št. 1 v povezavi s 13. členom po načelu *ratione materiae* nezdržljiv z določbami konvencije po točki a) tretjega odstavka 35. člena konvencije in ga je treba v skladu s četrtem odstavkom 35. člena konvencije zavrniti.

Iz teh razlogov Sodišče soglasno

*razglaš*a pritožbo za nedopustno.

Sestavljeno v angleškem jeziku in poslano v pisni obliki
15. januarja 2026.

Olga Chernishova
namestnica sodnega tajnika oddelka

Lətif Hüseyinov
predsednik