



## Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC

Metelkova 6, 1000 Ljubljana, telefon: 01/521 18 88, mobitel: 051/681 181  
el. pošta: [pic@pic.si](mailto:pic@pic.si), splet: [www.pic.si](http://www.pic.si)

Ministrstvo za okolje in prostor  
Dunajska 48  
1000 Ljubljana

Ljubljana, 4.8.2016

### Zadeva: **Pripombe na osnutek Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah**

Okoljske nevladne organizacije, združene v mreži Plan B v danem roku posredujemo pripombe na osnutek Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah in sicer:

#### ➤ **Splošno – uredba za odstrel nima zakonske osnove**

Varovanje ogrožene živalske vrste je utemeljeno v 26. in 81. členu Zakona o ohranjanju narave (ZON). Iz navedenih členov izhaja, da lahko Vlada v okviru akta o zavarovanju živalske vrste določi tudi pravila ravnanja in poseben varstveni režim, ki velja za zavarovano vrsto (to vlada določa s predmetno uredbo). Pri določanju vsebine tega varstvenega režima ima vlada določeno mero diskrecije, vendar pa lahko to diskrecijo uporabi le v skladu z namenom in obsegom podeljenega pooblastila. Za razumevanje narave pooblastila, podeljenega vladi z omenjenima določiloma ZON, je ključnega pomena, da zakon primeroma navaja izhodišča varstvenega režima v drugem in tretjem odstavku 81. člena. Iz omenjenih določil izhaja, da gre za ukrepe in pravila namenjena varstvu, prepovedi in omejevanju poseganja v vrsto in izrecno prepoved lova - torej ubijanja osebkov varovane vrste z odstrelom. Zakon kot ukrep varstva vrste tako nikakor ne predvideva odstrela osebkov zavarovane vrste, niti zakon takšnega odstrela ne omogoča (razen kot skrajni ukrep, če gre za povzročanje škode po 92. členu). Če bi za odstrel zavarovane vrste v zakonu moralo obstajati izrecno pooblastilo ter merila, kdaj (iz katerih razlogov in pod katerimi pogoji) je odstrel osebkov zavarovane vrste dopusten in kdo ga lahko izvaja. Vsekakor pa operacionalizacija zakona v podzakonskih aktih, sprejetih na podlagi 81. člena, ki dopušča odstrel zavarovane vrste *Canis lupus* na podlagi vsakoletnega določanja števila dovoljenega odstrela pomeni ne le prekoračenje zakonskega pooblastila, temveč uporabo pooblastila v nasprotju z zakonskim namenom. Iz zakona (26. člen) izhaja, da je Vlada pooblaščenica (torej upravičena in dolžna) sprejeti varstveni režim za zavarovano vrsto. Že samo ime (varstveni režim), še toliko bolj pa nadaljnja zakonska usmeritev 81. člena glede ukrepov, ki jih ta režim zajema, kažeta na to, da gre za varovanje vrste oziroma posameznih osebkov varovane vrste pred človekovimi posegi vanjo. Glede na takšno poseganje v osebe vrste, ki je po naravi najtežje (odstrel), ni mogoče utemeljiti kot ukrep varstva te vrste. Še več, odvzem iz narave z odstrelom pomeni dopuščanje lova na zavarovano vrsto, ki je skrito pod imenom odvzem iz narave in je z zakonom izrecno prepovedano. Odstrel namreč vršijo lovci in se v načinu izvajanja v ničemer ne razlikuje od lova. **Glede na navedeno urejanje odstrela, kot je predmet delov predmetne uredbe, ki se spreminja, ni zakonito.**

## ➤ komentar k 2. členu:

S predlagano spremembo šeste alineje predlagatelj briše razlog, ki ga je določil kot upravičenega, da se koristi izjema iz točke (e) 16. člena Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (v nadaljevanju: Habitatna direktiva), ki določa možnost, da države pod strogo nadzorovanimi pogoji dovolijo selektiven in omejen odvzem ali zadrževanje nekaterih osebkov vrst, navedenih v Prilogi IV, v omejenem številu, ki ga določijo pristojni nacionalni organi. Predlagatelj v obrazložitvi spremembe in tudi v drugih dosedanjih razlagah) navaja, da je RS z dikcijo *selektivnega in omejenega odvzema živali iz narave zaradi uravnavanja velikosti populacije z okoljem, pod strogo nadzorovanimi pogoji in v omejenem številu* zožil pogoje za odstrel po točki (e) 16. člena Habitatne direktive.

Drži, da je s tako dikcijo vlada določila razlog, ki mora biti izkazan, da se tak odstrel lahko dovoli. Vendar pa z odstranitvijo razloga ne more nastopiti situacija, ko državi ne bi bilo potrebno imeti razloga za tak odstrel. Tako se v zvezi s predlagano spremembo izpostavljata dva problematična vidika tako sedanje, kot predlagane ureditve in sicer vprašanje potrebnosti obstoja razloga in vprašanje vsebine veljavnega razloga.

1. Vprašanje potrebnosti razloga: res je, da je država z uvedbo dikcije »zaradi uravnavanja velikosti populacije z okoljem« zožila možne razloge za tak odstrel na enega, ki ga je izbrala in se ji je zdel lokalno pravi oziroma razlog, na podlagi katerega je videla, da bi bilo koriščenje dovoljene izjeme po Habitatni direktivi v Sloveniji potrebno. To, da razlog umika, pa ne pomeni, da za koriščenje izjeme po točki (e) 16. člena Habitatne direktive ne bo morala izkazovati razloga, ali enostavneje, umik tega besedila ne pomeni, da bo država lahko sedaj brez obstoja (in izkazovanja) razloga koristila to izjemo. Namreč 16. člen uvodoma dovoljuje odstrel po v nadaljevanju navedenih razlogih »če ni druge zadovoljive možnosti«. To samo po sebi pa predpostavlja, da obstaja nek problem (razlog), za razrešitev katerega ni druge zadovoljive možnosti kot odstrel zaščitene živali. Ker predlagatelj z umikom razloga pušča besedilo šeste alineje 1. odstavka 7. člena predmetne uredbe tako le kot goli »prepis« točke (e) 16. člena Habitatne direktive, bodo imeli odločevalci težjo nalogo pri dovolitvi posameznih odstrelov. To sicer ne bi smel biti problem, bistveno je, da obstaja zavedanje, da mora država v vsakem primeru izkazovati obstoj razloga (problema) za odstrel, nadalje, da ni drugih zadovoljivih možnosti za rešitev tega problema in da odstrel ne bo škodoval vzdrževanju ugodnega stanja zavarovane živalske vrste.
2. Vprašanje vsebine razloga: veljavno besedilo, ki se predlaga za črtanje se je izkazalo za problematično, tako gramatično kot vsebinsko. S stališča gramatike je besedilo problematično zato, ker se uravnavanje velikosti populacije z okoljem primarno v najširšem smislu razume kot uravnavanje populacije z naravnim okoljem, v preteklih letih pa se je izkazalo, da je država v praksi odstrel utemeljevala z usklajenostjo z družbenim okoljem. Vsebinsko pa je problematično zato, ker pravih razlogov pod to dikcijo državi nikoli ni uspelo izkazati, kar pa je njena dolžnost (glej sodbo Upravnega sodišča I U 1522/2015-16 z dne 7.7.2016). To pomeni, da razlog, ki ga je država določila za koriščenje izjeme po 16. členu Habitatne direktive kot dopustnega, tudi vsebinsko morda ni ustrezen, saj je imela država težave z njegovim izkazovanjem. Prav ta težava – izkazovanje razloga, pa ne bo rešena zgolj s črtanjem besedila. Upravni organ v upravnem postopku namreč v upravni odločbi navede predpise, na katere se odločitev opira in razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločitev (214. člen Zakona o splošnem upravnem postopku).

V kontekstu navedenega **ne nasprotujemo predlaganemu črtanju besedila (razloga za odstrel), vendar bi bila boljša rešitev v smeri izboljšanja obstoječega besedila.**

➤ **k 3. členu – predlagamo, da se 7a. člen črta.**

Dovoljevanje odstrela s splošnim pravnim aktom ni zakonita rešitev, zato predlagateljice teh pripomb predlagajo črtanje 7a. člena v celoti. Predlog spremembe, ki zgolj zamenja en splošni akt (pravilnik ministra) za drug splošni akt (odlok vlade) ni v skladu z 9. členom (4. točka) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuške konvencije). 137. člen ZON omogoča društvom, ki imajo priznan status delovanja v javnem interesu na področju ohranjanja narave pravico, da zastopajo interese ohranjanja narave v vseh upravnih in sodnih postopkih (3. odstavek). V primeru, ko se odstrel dovoli v skladu s 7. členom predmetne uredbe, se društvo, ki ima priznan navedeni status lahko vključi v upravni postopek – tak sistem pa predstavlja tudi uresničevanje 9. člena Aarhuške konvencije.

Že z vpeljavo 7a. člena v uredbo pa je prišlo do protiustavnega odklona, saj v zvezi z ureditvijo 7a. člena ni zagotovljeno učinkovito pravno sredstvo, ki bi se ga lahko poslužile organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju ohranjanja narave. V bistvu je do take ureditve prišlo ravno iz razloga, da se izogne pravnemu varstvu, ki je zagotovljeno v upravnem postopku. Predlagana zamenjava enega splošnega akta (pravilnika ministra) za drug splošni akt (odlok vlade) v tem smislu ne prinaša sprememb – taka ureditev ni skladna z 9. členom Aarhuške konvencije, saj ne omogoča učinkovitega pravnega varstva pred dejanjem oblastnih organov (dovolitvijo množičnega odstrela). Vlagateljice teh pripomb so na ta problem opozarjale že več let, tako ministrstvo kot Ustavno sodišče, žal pa zaradi omejitev za vlaganje pobude glede podzakonskih aktov (3. odstavek 23. člena Zakona o ustavnem sodišču) doslej ni bilo mogoče izrecno izpodbijati ureditve 7a. člena, temveč le vsakokratne pravilnike izdane na tej podlagi.

Glede na stališče Ustavnega sodišča izraženo v odločbi U-I-217/14 z dne 17.12.2014 v povezavi s sodbo Upravnega sodišča I U 1522/2015-16 z dne 7. julij 2016 ima odločitev o odstrelu živali, ki določa število odstrela po lovskih območjih, naravo posamičnega pravnega akta. Takšno vsebino se mora zaradi spoštovanja ustavnega načela enakosti sprejeti po Zakonu o splošnem upravnem postopku. Le izjemoma in iz utemeljenih razlogov pa je dopustno določiti drugačen postopek sprejemanja posamičnega pravnega akta, kar pa mora urejati poseben zakon (3. člen Zakona o splošnem upravnem postopku). ZON tega ne ureja. Če tako predlagatelj predvideva določanje števila zavarovanih živali za odstrel z odlokom Vlade RS kot splošnim pravnim aktom, potem to predstavlja izogibanje odločanju v upravnem postopku in pomeni, da zoper tako odločanje ni učinkovitih pravnih sredstev, kar predstavlja v skladu s prakso pritožbenega odbora konvencije zaobid 9. člena Aarhuške konvencije in bo podvrženo presoji Ustavnega sodišča. V kolikor pa bo glede na navedeno odločitev Ustavnega sodišča in Upravnega sodišča odlok imel lastnosti posamičnega pravnega akta, pa zoper njega obstajajo učinkovita pravna sredstva, to je uveljavljanje varstva pred Upravnim sodiščem.

**Glede na navedeno menimo, da so tako veljavna ureditev 7a. člena, kot predlagane spremembe protiustavne (8. in 153. člen Ustave RS), ker so v nasprotju z 9. členom Aarhuške konvencije, zato predlagamo, da se črta 7a. člen v celoti.**

Pripravila: Senka Vrbica