

PRAVNI VIDIKI ODVZEMA VOLKOV IZ NARAVE Z OdstreLOM ZARADI PREPREČEVANJA RESNE ŠKODE

Katja Štemberger Brizani,

*magistrica prava, doktorica pravnih znanosti, docentka na Katedri za
upravno pravo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani*

1. UVOD

Volkovi kot ogrožena živalska vrsta uživajo posebno varstvo, tako v evropski kot tudi v slovenski zakonodaji. Prepovedano jih je namerno ujeti in ubiti, poškodovati ali vznemirjati. Odstop od te prepovedi je dopusten le izjemoma. Ne glede na to pa se tako pri nas kot tudi v drugih državah članicah vse pogostejše posega po ukrepu odvzema volkov iz narave z odstrelom (v nadaljevanju tudi: odstrel volka), v veliki večini primerov s ciljem preprečevanja nastanka škode, ki jo volkovi s svojim vedenjem povzročajo (na primer uničenje drobnice ali druge rejne živali). Gre namreč za enega od razlogov, ki po Direktivi Sveta 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (v nadaljevanju: habitatna direktiva)¹ izjemoma in pod omejenimi pogoji dopušča odstopanje od strogega varovalnega režima volkov.

Prav na ta razlog in preostale pogoje za odstrel volkov je osredotočen ta prispevek, pri čemer pri njihovi obravnavi izhaja predvsem iz zadnje sodbe Sodišča Evropske unije C-601/22 *Umweltverband WWF Österreich in drugi proti Tiroler Landesregierung* z dne 11. julija 2024, s katero je sodišče tem pogojem dalo nov (strožji) pomen. V luči teh zahtev in tudi že predhodno vzpostavljenih zahtev glede varstvenega režima volkov v pravu EU so obravnavane tudi izbrane (nedavne) odločbe Ministrstva za naravne vire in prostor (MNVP), s katerimi je odredilo odstrel volkov, ter Smernice za dokazovanje pogojev za odvzem volka iz narave z odstrelom.² Glede tega želi (tudi) ugotoviti, ali se je

¹ EGT L 206, 22. julij 1992, str. 7.

² Republika Slovenija, nav. delo (2020).

praksa odvzema volkov iz narave z odstrelom od zadnjih relevantnih odločitev Upravnega sodišča RS in Ustavnega sodišča RS spremenila (izboljšala) oziroma povedano drugače – ali smo se iz njih sploh kaj naučili? Hkrati obravnava tudi nekatere (upravno)pravne dileme, ki jih odpira veljavna pravna ureditev odstrela volkov v Sloveniji. Ker je cilj tega prispevka tudi podati usmeritve *de lege ferenda*, ki jih pogosto lahko najdemo prav v primerjalnopravnih redih, vsebuje tudi kratek pregled tuje – hrvaške – pravne ureditve.

2. PRAVNI OKVIR VARSTVA VOLKOV PRED OdstreLOM

2.1. Pravo EU

Krovni predpis, ki na ravni EU ureja varstvo volkov, je habitatna direktiva, ki volkove uvršča med strogo zavarovane živalske vrste (Priloga IV k direktivi) in državam članicam, vključno s Slovenijo, nalaga obveznost, da morajo vzdrževati strogi režim njihovega varstva.³ Ta med drugim prepoveduje vse oblike namernega ujetja ali ubitja ter namernega vznemirjanja osebkov na celotnem naravnem območju razširjenosti vrste (prvi odstavek 12. člena habitatne direktive).

Odstopanje od prepovedi je državam članicam dovoljeno le izjemoma, če so izpolnjeni trije pogoji oziroma – v izrazju Evropske komisije⁴ – trije testi, določeni v prvem odstavku 16. člena habitatne direktive. V tem členu je navedenih pet razlogov, ko je posamezne volkove izjemoma dovoljeno ubiti, pod nadaljnjim pogojem, da ni na voljo druge zadovoljive možnosti in da to ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacije volkov. Izjeme od strogega varovalnega režima so mogoče, če gre za:

1. ohranjanje prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst ter ohranjanje naravnih habitatov,
2. preprečevanje resne škode,
3. zdravje in varstvo ljudi ali prevlado javne koristi,
4. raziskovanje, izobraževanje, doseljevanje in ponovno naseljevanje teh vrst ter za to potrebne vzreje, vključno z umetnim razmnoževanjem rastlin,

³ Razen če je država članica iz tega režima (v celoti ali za del svojega ozemlja) posebej izključena (drugi odstavek 19. člena habitatne direktive). Podrobneje o tem Sodišče EU v zadevi *Umweltverband WWF Österreich*, točka 35 in nasl.

⁴ Smernice o strogem varstvu živali v interesu skupnosti na podlagi Habitatne direktive, Bruselj, 12. oktober 2021, C(2021) 7301 final, <<https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/a17dbc76-2b51-11ec-bd8e-01aa75ed71a1>> (30. 7. 2024).

5. pod strogo nadzorovanimi pogoji pa je dovoljen tudi selektiven in omejen odvzem ali zadrževanje nekaterih osebkov vrst, navedenih v Prilogi IV, v omejenem številu, ki ga določijo pristojni nacionalni organi.

Razlogi so navedeni taksativno, kar pomeni, da država članica teh razlogov v nacionalni zakonodaji ne more določiti drugače (širše).⁵

Vsi trije pogoji (testi) morajo biti podani kumulativno, dokazno breme za izkazovanje njihove izpolnjenosti pa je na državi članici.⁶ Ker je odvzem volkov iz narave z odstrelom izjemni ukrep, se mora tako tudi uporabljati, to je zadržano. Če država članica glede izpolnjevanja posameznega pogoja ostane v dvomu, ukrepa odvzema volkov ne sme sprejeti ali izvajati. K temu jo obvezuje tudi previdnostno načelo, ki je temeljno načelo evropske okoljske politike in pomeni, da v primeru dvoma prevlada korist varstva okolja pred drugimi interesi.⁷

2.2. Slovenska ureditev

V Sloveniji so volkovi zavarovani z Uredbo o zavarovanih prostoživečih živalskih vrstah (v nadaljevanju: Uredba).⁸ Uvrščeni so v njeno prilogo 1, poglavje A, izdano na podlagi 81. člena Zakona o ohranjanju narave (ZON),⁹ ki vladi daje pooblastilo za sprejem akta o zavarovanju rastlinskih in živalskih vrst ter sprejem posebnega varstvenega režima, s katerim se določijo tudi omejitve in prepovedi ubijanja, lova ali vznemirjanja živali. Uredba – ob skoraj dobesednem povzemanju 12. člena habitatne direktive – v 5. členu prepoveduje zavestno poškodovanje, zastrupitev, usmrtitev, odvzem iz narave, lov, ujetje ali vznemirjanje zavarovanih živalskih vrst, torej tudi volkov, v 7. in 7.a členu pa ureja odstopa od te prepovedi. Skladno z drugo alinejo prvega odstavka 7. člena Uredbe se lahko volkove ne glede na zgornjo prepoved usmrti (tudi) zaradi preprečitve resne škode, zlasti na posevkih, živini, gozdovih, ribiških območjih in vodi ter drugem premoženju, če ni druge zadovoljive možnosti in ta ravnanja ne škodujejo ohranitvi ugodnega stanja populacije.

Po ureditvi iz Uredbe se odvzem volkov iz narave z usmrtitvijo dovoljuje z odločbo ministrstva, pristojnega za ohranjanje narave, to je Ministrstva za naravne vire in prostor (7. člen), pod pogoji iz 7.a člena, ki ureja ukrep selektiv-

⁵ Sodba SEU C-508/04, *Komisija proti Avstriji*, z dne 10. maja 2007.

⁶ Sodba SEU C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, z dne 11. junija 2020, točka 25.

⁷ Sodba SEU C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (v nadaljevanju: zadeva *Tapiola*), z dne 10. oktobra 2019, točka 66. O tem tudi sodba UPRS I U 1522/2015 z dne 7. julija 2016.

⁸ Uradni list RS, št. 46/04 s spremembami.

⁹ Uradni list RS, št. 96/04 s spremembami.

nega in omejenega odvzema živali iz narave pod strogo nadzorovanimi pogoji in v omejenem številu, pa lahko tudi z odlokom vlade, torej s podzakonskim predpisom. Dovoljenje se izda na podlagi strokovnega mnenja Zavoda za gozdove Slovenije, mnenje pa mora vsebovati tudi priloženo pisno stališče Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave – organizacije, pristojne za ohranjanje narave. Čeprav Uredba tega izrecno ne določa, velja, da se dovoljenje za odstrel volkov izdaja v upravnem postopku, torej z upoštevanjem Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)¹⁰ ter posebnih pravil, ki jih določa Uredba (na primer glede veljavnosti dovoljenja, načina začetka postopka za izdajo dovoljenja, vsebine odločbe – dovoljenja za odstrel). V smislu določil ZUP gre za tako imenovano subsidiarno uporabo upravnega postopka (drugi odstavek 3. člena ZUP).¹¹ Odlok po 7.a členu se po drugi strani izda v okviru izvrševanja normodajne dejavnosti vlade in ne v upravnem postopku.¹² Člen 7a je bil dodan s spremembo Uredbe leta 2005,¹³ pri čemer je pristojnost za sprejem takega ukrepa sprva pripadala ministrstvu,¹⁴ od leta 2016¹⁵ pa pripada vladi.

2.3. Nekatere upravnopravne dileme

Opisana ureditev je problematična iz več razlogov. Prvič, skladno z načelom zakonitosti (legalitetnim načelom) sme izvršilna oblast delovati samo na podlagi vsebinske in dovolj določne ureditve v zakonu. Vlada za svoje delovanje (tudi za podzakonsko urejanje) sicer praviloma ne potrebuje izrecnega pooblastila v zakonu (tako imenovana izvršilna klavzula),¹⁶ saj ji pripada splošno (generalno) pooblastilo na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS).¹⁷ Izjema velja za uredbe za uresničevanje človekovih pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb, ki jih lahko vlada izda le na podlagi

¹⁰ Uradni list RS, št. 24/06 s spremembami.

¹¹ Podrobneje o tem Erik Kerševan, v: P. Kovač in E. Kerševan (ur.), nav. delo (2020), str. 76–77. Glej tudi K. Štemberger, nav. delo, str. 89–90.

¹² Tako tudi sodba Upravnega sodišča RS I U 102/2018-17 z dne 6. septembra 2018, točka 30 obrazložitve.

¹³ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah, Uradni list RS, št. 84/05.

¹⁴ Takratna različica 7.a člena je vsebovala strožjo ureditev, kot jo določa habitatna direktiva. Uporaba razloga iz točke e prvega odstavka 16. člena habitatne direktive je bila namreč omejena na uravnavanje velikosti populacije z okoljem. S spremembo uredbe leta 2016 je bil ta dodatni pogoj odpravljen, s čimer se je zagotovil ustreznejši prenos direktive.

¹⁵ Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah, Uradni list RS, št. 64/16.

¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-73/94 z dne 25. maja 1995, točki 17 in 19 obrazložitve, sklep Ustavnega sodišča RS U-I-113/04 z dne 7. februarja 2007, točka 13 obrazložitve in odločba Ustavnega sodišča RS U-I-84/09 z dne 2. julija 2009, točka 8 obrazložitve.

¹⁷ Uradni list RS, št. 24/05 s spremembami. Rajko Pirnat, v: M. Avbelj (ur.), nav. delo.

izrecnega zakonskega pooblastila (drugi odstavek 21. člena ZVRS). Vendar v vsakem primeru potrebuje dovolj jasno in natančno zakonsko ureditev tistih vprašanj, katerih urejanje spada v izključno pristojnost zakonodajalca.¹⁸ Sem v skladu z ustavnosodno prakso spadajo vprašanja, ki so poglavitna, temeljna in osrednja za posamezen pravni sistem, vendar hkrati niso tako pomembna, da bi bila urejena že z ustavo.¹⁹ Ta vprašanja sme torej urejati le zakonodajalec z zakonom, izvršilni oblasti pa sme prepustiti le, da s splošnimi predpisi zakonsko materijo tehnično dopolnjuje, razčlenjuje in podrobneje opredeljuje. To hkrati tudi pomeni, da mora zakonodajalec, kadar vlado pooblasti za izdajo podzakonskega predpisa, prej v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za njeno podrobnejše podzakonsko urejanje.²⁰ Vendar pa ZON (v 81. ali drugih členih) odstrela kot ukrepa varstva zavarovane živalske vrste sploh ne predvideva, za odstrel zavarovane vrste pa bi v zakonu tudi sicer moralo obstajati izrecno pooblastilo ter merila, kdaj je odstrel osebkov zavarovane vrste dopusten in kdo ga lahko izvaja.²¹ Člen 81 ZON je torej primer tako imenovanega golega (bianca) pooblastila, ki je v neskladju z Ustavo RS²² posledično pa je v neskladju z Ustavo (načelom zakonitosti) tudi ureditev odstrela zavarovanih živalskih vrst v Uredbi.²³

Drugič, po 3. členu ZUP se lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje uredijo drugače, kot so urejena v tem zakonu, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno, vendar je drugačno urejanje teh vprašanj pridržano posebnemu zakonu. To pomeni, da posebna pravila upravnega postopka ne morejo biti drugače urejena z aktom, nižjim od zakona, torej tudi ne s podzakonskim predpisom. Ker so posebna pravila v postopku izdaje dovoljenja za odstrel volkov urejena z Uredbo in ne z ZON, je kršena zahteva iz 3. člena ZUP. Drugače bi veljalo, če bi šlo za odločanje o drugi javnopravni zadevi, v kateri (smiselno) uporabo upravnega postopka lahko nadomestijo pravila, določena s predpisi, nižjimi od zakona, torej tudi z

¹⁸ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-79/20-24 z dne 13. maja 2021, točka 69 obrazložitve.

¹⁹ M. Pavčnik, nav. delo, str. 249. Tako tudi odločba Ustavnega sodišča RS U-I-79/20-24 z dne 13. maja 2021, točka 69 obrazložitve.

²⁰ Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-16/98 z dne 5. julija 2001, točka 18 obrazložitve, in U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. decembra 2006, točka 126 obrazložitve.

²¹ Podobne navedbe o tem v sodbi Upravnega sodišča RS I U 102/2018-17 z dne 6. septembra 2018, točka 10 obrazložitve.

²² Uradni list RS, št. 33/91-I s spremembami.

²³ Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-146/01 z dne 25. septembra 2003, točka 11 obrazložitve.

uredbo kot podzakonskim predpisom.²⁴ Vendar pa za tak primer pri odločanju o izdaji dovoljenja za odstrel volkov ne gre.

In tretjič, odreditev odstrela točno določenega števila volkov v poimensko posebej določenih loviščih in v časovno natančno opredeljenem obdobju, skupaj s posebnimi pogoji in omejitvami tega odstrela, pomeni odločanje o konkretni in posamični zadevi, o kateri se v slovenski ureditvi upravnega postopka praviloma odloča z upravno odločbo (izjemoma s sklepom). Zato je oblika akta, kot je predpisana v 7.a členu Uredbe, neustrezna. Odlok vlade je namreč splošni upravni akt, ki vsebuje splošne (generalne) in abstraktne norme. Tudi Ustavno sodišče RS²⁵ je ugotovilo, da gre v primeru odlokov (ki skupaj s prilogami tvorijo celoto), izdanih na podlagi 7.a člena Uredbe *de facto* za predpise, ki urejajo posamična razmerja (materialni kriterij identifikacije pravnih aktov), za te pa je pristojno Upravno sodišče RS.²⁶ Vendar ti akti, ne glede na prevlado materialnega kriterija, niso izdani v upravnem postopku, ampak v okviru normodajne dejavnosti vlade. Taka ureditev je lahko sporna, saj nevladne organizacije, ki delujejo v javnem interesu ohranjanja narave, nimajo zakonsko iztožljive pravice do sodelovanja v postopku sprejemanja takega akta. ZON sicer v 7. členu določa, da so država, lokalne skupnosti ter druge osebe javnega prava pri izvajanju nalog iz svojih pristojnosti dolžne upoštevati načela, cilje in ukrepe ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot ter pri tem medsebojno sodelovati, vendar ne določa načina tega sodelovanja.²⁷ V postopek se kot stranski udeleženci lahko (z vložitvijo pravnega sredstva) vključijo šele naknadno, torej po tem, ko je predpis (odlok), ki je pravzaprav upravni akt, že sprejet. Člen 137 ZON jim daje namreč pravico zastopati interese ohranjanja narave v vseh upravnih in sodnih²⁸ postopkih.²⁹

Tudi v hrvaškem pravu, ki je zaradi skupne pravne tradicije primerjalnopravno najbolj podobna slovenski ureditvi, se odstrel volkov lahko odredi samo z

²⁴ Podrobneje o tem K. Štemberger, nav. delo, str. Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 357/2015 z dne 5. aprila 2017, sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 361/2009 z dne 3. decembra 2010 in sklep Upravnega sodišča RS III U 359/2014 z dne 8. maja 2015.

²⁵ Glej na primer odločbo U-I-20/17 z dne 9. marca 2017 in sklep U-I-217/14 z dne 17. decembra 2014.

²⁶ Glej četrti odstavek 5. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/06 s spremembami).

²⁷ Ustava RS sicer v 44. določa pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, vendar Ustavno sodišče ni pristojno odločati o ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki po vsebini urejajo posamična razmerja.

²⁸ Kot je bilo že pojasnjeno, postopek sprejemanja podzakonskega akta ni upravni postopek, zato jim ta določba (137. člen ZON) ne daje podlage za (pravno iztožljivo) sodelovanje v postopku izdaje odloka o odvzemu volkov.

²⁹ Prim. sodbo Upravnega sodišča RS I U 1920/2017-23 z dne 23. oktobra 2019.

upravno odločbo (dovoljenjem) pristojnega ministrstva in ne s podzakonskim aktom. Hrvaška ureditev se od slovenske razlikuje tudi v tem, da je pravni režim varstva volkov urejen že na zakonski ravni, to je v Zakonu o zaščiti narave (hr. *Zakon o zaščiti prirode* – ZOZN).³⁰ Ta prepoveduje vse oblike namernega ujetja in ubitja, vznemirjanja, uničenja in poškodovanja zavarovanih živalskih vrst, med katere spada tudi volk (153. člen). Odstopanja od te prepovedi so urejena v 155. členu, ki povzema prvi odstavek 16. člena habitatne direktive. Poleg že obravnavanih pogojev mora ministrstvo v postopku izdaje dovoljenja za odstrel volkov preveriti tudi, ali lahko tak odstop negativno vpliva na ugodno stanje ohranjenosti populacije (prvi odstavek 157. člena ZOZN).³¹

Uporaba ZUP v postopku odločanja o dovoljenju za odstrel volkov ni pomembna le z vidika zagotavljanja procesnih garancij subjektom, ki so zainteresirani za izid tega postopka (predvsem prek določb, ki urejajo sodelovanje v postopku kot stranski udeleženec in pravna sredstva), ampak tudi zaradi drugih precej koristnih institutov, kot so na primer možnost izdaje ustne odločbe (211. člen), odločanje v skrajšanem ugotovitvenem postopku (144. člen), nesuspenzivnost pritožbe (236. in 290. člen ZUP), zlasti takrat, kadar je razlog za odstrel volkov preprečevanje resne škode (druga alineja prvega odstavka 7. člena Uredbe) ali zagotavljanje zdravja in varnosti ljudi (tretja alineja prvega odstavka 7. člena Uredbe).

Postopek za izdajo dovoljenja se začne po uradni dolžnosti ali na podlagi vloge za največ pet let. Uredba, ki v 7. členu ureja tako materialna kot tudi (nekatera) procesna vprašanja, ne določa, kdo je lahko vlagatelj take vloge. Praviloma je vložnik tisti, ki je nosilec pravice oziroma pravne koristi, o kateri se odloča v upravnem postopku in z začetkom upravnega postopka pridobi položaj stranke (in je posledično tudi naslovnik upravne odločbe). V primeru odstrela volkov so naslovniki upravne odločbe vselej upravljalci lovišč, ki z izdajo dovoljenja pridobijo pravico,³² hkrati pa tudi dolžnost odstrela (določenega števila) volkov, na način in pod pogoji, določenimi z upravno odločbo (dovoljenjem za odstrel). So torej izvajalci odvzema. Vendar pa lahko – kot je razvidno tudi iz Smernic za dokazovanje pogojev za odvzem volka iz narave z odstrelom, vlogo poda tudi druga fizična ali pravna oseba (na primer Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, občina ali posameznik kot oškodovanec). To pomeni,

³⁰ Narodne novine RH, št. 80/13 s spremembami.

³¹ Glej tudi Ministarstvo kulture, nav. delo.

³² Ta pravica ima podlago v prvem odstavku 21. člena Zakona o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04 s spremembami), ki določa, da upravljalci lovišč in lovišč s posebnim namenom opravljajo pod pogoji javne službe naloge s področja trajnostnega gospodarjenja z divjadjo, med drugim tudi poseganje v populacije prostoživečih sesalcev v skladu s predpisi s področja ohranjanja narave.

da naslovnik dovoljenja za odstrel volkov ni nujno tudi vlagatelj predloga za izdajo dovoljenja, kar ustvarja poseben (upravno)pravni položaj.

3. Odstrel volkov zaradi preprečevanja resne škode v praksi Sodišča EU in slovenski upravni in sodni praksi

3.1. Praksa Sodišča EU

Razlog za odstrel volkov je najpogostejše preprečitev resne škode – največkrat na rejnih živalih,³³ zaradi česar v zvezi s tem razlogom obstaja tudi najobsežnejša praksa Sodišča EU. Na omenjeni razlog se je mogoče sklicevati tako v primeru, ko je resna škoda že nastala (in je torej odstrel volka namenjen preprečitvi njenega ponovnega nastanka) ali obstaja dovolj velika stopnja verjetnosti, da bo taka škoda (ki ne sme biti zgolj hipotetična, ampak dokazljiva), šele nastala (odstrel volka je v tem primeru namenjen preprečitvi nastanka te škode). S tem je povezana tudi zahteva, da mora biti škoda vsaj pretežno pripisljiva osebkju živalske vrste, glede katerega se predlaga odstopanje³⁴ – v našem primeru volku in ne morda kateri drugi živalski vrsti (na primer šakalu ali psu). Ukrep mora biti usmerjen na kraj in čas, kjer je škoda nastala ali bi lahko nastala, ter usmerjena na osebkje oziroma skupino osebkov (na primer trop), ki povzročajo škodo.³⁵ Nedovoljen je torej kvotni neciljani preventivni lov. Iz dikcije točke b prvega odstavka 16. člena habitatne direktive nadalje izhaja, da mora biti škoda dovolj resna. Zgolj nevšečnosti in običajna poslovna tveganja skladno s prakso Sodišča EU ne morejo biti legitimni razlog za odobritev odstopanj. Kaj se šteje za resno škodo, je treba presoditi za vsak primer posebej, ko se pojavi težava.³⁶

Čeprav pojem »resne škode« ni omejen zgolj na premoženje, ki je navedeno v habitatni direktivi (na primer na živini, gozdovih), in lahko vključuje tudi drugačne oblike (nepremoženjske³⁷ ali premoženjske) škode, ta pojem, skladno z najnovejšim stališčem, izraženim v zadevi *Umweltverband WWF Österreich*³⁸ ne more zajemati posredne (bodoče) gospodarske škode, ki je ni mogoče pripisati osebkju živalske vrste, glede katerega se predlaga odstopanje, oziroma

³³ Prim. Zavod za gozdove in drugi, nav. delo, str. X.

³⁴ Zadeva *Umweltverband WWF Österreich*, točka 71.

³⁵ Sodba Sodišča EU C-342/05 *Komisija proti Finski* z dne 14. junija 2007, točka 40.

³⁶ Sodba Sodišča EU C-247/85 *Komisija proti Belgiji* z dne 8. julija 1987.

³⁷ Sklepni predlogi generalne pravobranilke z dne 18. aprila 2024 v zadevi C-601/22, točka 95.

³⁸ Točka 67 in nasl.

tako imenovane škode, ki se nanaša na morebitni dolgoročni makroekonomski razvoj države članice (na primer neuporaba krme, ki raste na visokogorskih pašnikih, rastoči gozdovi, zaraščanje gorskih pašnikov, erozija tal ter izguba biotske raznovrstnosti in privlačnih krajin). Ta je namreč bolj podobna abstraktnemu tveganju, katerega velika verjetnost uresničitve ni dokazana. Poleg tega bi dopustitev, da taka škoda, ki je ni mogoče pripisati osebkku populacije volkov, ki je predmet odstopanja iz točke b prvega odstavka 16. člena habitatne direktive in ki bi lahko izvirala iz različnih in številnih vzrokov ter lahko spada na področje uporabe te določbe, pomenila neupoštevanje zahteve po vzročni zvezi med odobritvijo odstopanja na eni strani in škodo, ki jo povzroči živalska vrsta, na katero se to odstopanje nanaša, na drugi.

Prognoza nevarnosti (vnovičnega) nastanka resne škode, ki jo je treba v okviru prvega pogoja za odobritev odstopanja izkazati, je neposredno zvezana tudi z drugim pogojem, to je odsotnostjo drugih zadovoljivih možnosti. Ta pogoj od pristojnega organa države članice zahteva ugotovitev, da drugih (milejših) ukrepov za preprečitev resne škode ni ali niso bili uspešni, torej da so lastniki na konkretnih zemljiščih nastanka škode izvajali vse potrebne in priporočljive zaščitne ukrepe pa je škoda kljub temu nastala. Odstrel volkov mora biti torej za dosego zasledovanega cilja nujen, ko ni na voljo drugih zadovoljivih možnosti, ob upoštevanju najboljših upoštevanih znanstvenih in tehničnih spoznanj ter glede na okoliščine posameznega primera in ob upoštevanju prepovedi, določenih v direktivi o habitatih (zadeva *Tapiola*). Če je ukrep le delno zadovoljiv, ga je treba kljub temu (najprej) izvesti, ukrep odstrela volkov pa se lahko uporabi le za preostanek težave, vendar mora biti sorazmeren s težavo, ki ostane po sprejetju drugih – nesmrtonosnih – ukrepov.³⁹ Tudi splošno velja, da mora biti odstopanje od prepovedi odvzema volkov, če se izkaže, da ni na voljo drugih zadovoljivih možnosti, objektivno omejeno na obseg, ki je potreben za rešitev specifične težave ali okoliščine, tako časovno, krajevno kot tudi v smislu števila vključenih osebkov, glede katerih se odobri odstopanje – to število mora biti določeno na ravni, za katero se izkaže, da je objektivno potrebna za rešitev teh težav).⁴⁰ Glede tega velja, da druge rešitve tudi ni mogoče šteti za nezadovoljivo zgolj zato, ker bi povzročila večje nevšečnosti ali vsilila spremembo vedenja upravičencev do odstopanja (zadeva *Komisija proti Finski*).

Pod pojem drugih zadovoljivih možnosti, usmerjenih v preprečitev resne škode na premoženju, ki jo je mogoče pripisati volkovom, spadajo različni zaščitni

³⁹ Smernice o strogem varstvu živali v interesu skupnosti na podlagi Habitatne direktive, nav. delo, str. 61.

⁴⁰ Sodba Sodišča EU C-10/96 *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL in Société d'études ornithologiques AVES ASBL proti Région wallonne* z dne 12. decembra 1996.

ukrepi na območju, kjer prihaja (ali bi lahko prišlo) do škodnih dogodkov, kot so na primer postavitve električnih ograj, vizualnih ali zvočnih odvračalnih naprav, plačilo dodatnega dela zaradi zaščitnih ukrepov, uporaba pastirskih psov, pastirstvo ali druga sprememba praks upravljanja živine (na primer nočno zbiranje živine), spodbujanje izboljšanja razmer v habitatu ali plenskih populacij zadevnih vrst (na primer upoštevanje prehranskih zahtev volkov),⁴¹ razširjanje znanstveno utemeljenih informacij za zmanjšanje konfliktov (ozaveščanje), odškodninski sistemi,⁴² urejanje komunalnih odpadkov v naseljih na območju velikih zveri, ukrepi sofinanciranja.⁴³

Pri presoji obstoja drugih zadovoljivih možnosti se skladno z nedavnim stališčem Sodišča EU v zadevi *Umweltverband WWF Österreich*⁴⁴ lahko upoštevajo tudi ekonomski stroški alternativnega ukrepa, ki je tehnično izvedljiv, vendar ti niso odločilni. Ni namreč mogoče dopustiti, da bi bilo mogoče druge zadovoljive možnost že *a priori* zavrniti zgolj zato, ker bi bili ekonomski stroški njene izvedbe posebej visoki, ampak jih je treba uravnotežiti s splošnim ciljem vzdrževanja ali obnovitve ugodnega stanja ohranjenosti populacije volkov na svojem ozemlju. To presojo je treba opraviti za vsak primer posebej ter jo umestiti v širši okvir ukrepov in načrtov države članice, katerih namen je omogočiti strogo varstvo volkov.

Odstrel volkov zaradi preprečevanja resne škode tudi ne sme škodovati vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti. Skladno s prakso Sodišča EU ta zahteva vključuje dva vidika presoje: prvič, presojo stanja ohranjenosti posameznih populacij volkov na njihovem naravnem območju razširjenosti v zadevni državi članici in, drugič, presojo vpliva odstopanja na stanje ohranjenosti te populacije ali populacij. Sodišče EU je prvi vidik presoje razčlenilo v zadevi *Umweltverband WWF Österreich*. To presojo je treba opraviti najprej na lokalni in nacionalni ravni in, če je stanje ohranjenosti na tej ravni ugodno, nato, če je to mogoče, še na čezmejni ravni. V nasprotnem bi lahko namreč prihajalo do tega, da bi se odstopanje od strogega varovalnega režima v državi članici, v kateri stanje populacije ni ugodno, odobrilo na račun ugodnega stanja na čezmejni ravni ali obratno, torej da bi se ugodila izjema od strogega varovalnega režima v korist države članice, na ozemlju katere bi bilo stanje ohranjenosti te vrste ugodno, čeprav bi bilo to stanje ohranjenosti neugodno na čezmejni ravni.⁴⁵ Vendar je

⁴¹ Prim. D. Levstik, nav. delo.

⁴² Prim. D. Možina, nav. delo, str. 159–161.

⁴³ Smernice o strogem varstvu živali v interesu skupnosti na podlagi Habitatne direktive, nav. delo, str. 61. Glej tudi Vlada RS, nav. delo.

⁴⁴ Zadeva *Umweltverband WWF Österreich*, točka 76 in nasl.

⁴⁵ Prav tam, točka 47 in nasl.

pri tej oceni mogoče upoštevati le območja razširjenosti volkov na ozemlja držav, ki jih zavezuje habitatna direktiva, ne pa tudi ozemlja tretjih držav, katerih obveznosti strogega varstva vrst po habitatni direktivi ne veljajo.⁴⁶

V drugem koraku pa je treba opraviti še presojo vpliva odstopanja na stanje ohranjenosti zadevne populacije ali populacij. Za odobritev odstopanja mora biti načeloma stanje ohranjenosti populacij zadevne vrste na njenem naravnem območju razširjenosti ugodno,⁴⁷ vendar se skladno s sodno prakso Sodišča EU lahko, če so izkazane izjemne okoliščine, odstop odobri tudi, če se sicer neugodno stanje populacije zadevne populacije zaradi tega ne poslabša in se s tem ne prepreči obnove ugodnega stanja (nevtralni učinek).⁴⁸ Neto vpliv odstopanja mora biti torej bodisi nevtralen bodisi pozitiven za stanje ohranjenosti vrste. Odstopa pa ni mogoče odobriti takrat, kadar stanje zadevne populacije ni znano, saj to pomeni tudi, da tudi vpliva odstopanja na stanje ohranjenosti ni mogoče ugotoviti. Enako velja takrat, kadar podatki niso dovolj trdni in zanesljivi, da bi dokazali, da je stanje ohranjenosti ugodno in/ali da bi zagotovili, da odstopanje na stanje ohranjenosti ne vpliva negativno.⁴⁹

3.2. Slovenska upravna in sodna praksa

Po uveljavitvi novele leta 2005⁵⁰ in do nedavno se je odstrel volkov pri nas dovoljeval skorajda izključno na podlagi 7.a člena, torej s pravilnikom (do leta 2016), nato pa z odlokom, ki skupaj s prilogami, v katerih je določeno število volkov, predvidenih za odvzem iz narave, tvorita celoto. Med odmevnejšimi so Pravilnik o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (v nadaljevanju: Pravilnik),⁵¹ Odlok o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za obdobje do 30. septembra 2017⁵² in Odlok o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za obdobje do 30. septembra 2018,⁵³ za katere je Upravno sodišče RS s sodbami I U 1522/2015⁵⁴,

⁴⁶ Zadeva *Tapiola*, točka 60.

⁴⁷ Sodba Sodišča EU C-508/04 *Komisija proti Avstriji* z dne 10. maja 2007.

⁴⁸ Zadeva *Komisija proti Finski*, točka 29.

⁴⁹ Zadeva *Tapiola*, točka 66.

⁵⁰ Podrobneje o tem glej K. Jerina, M. Krofel in T. Jančar, nav. delo, str. 53.

⁵¹ Uradni list RS, št. 28/09, zadnja sprememba v 78/15.

⁵² Uradni list RS, št. 3/7.

⁵³ Uradni list RS, št. 72/17.

⁵⁴ Sodba Upravnega sodišča RS I U 1522/2015 z dne 7. julija 2016.

I U 168/2017-18⁵⁵ in I U 102/2018-17⁵⁶ ugotovilo, da so – v delu, ki se nanašajo na priloge⁵⁷ – nezakoniti, saj ne izpolnjujejo pogojev za odstrel volkov po 7.a členu v zvezi s sedmo alinejo prvega odstavka 7. člena Uredbe, in prilogi k citiranim aktom odpravilo. Ukrep odvzema volkov je bil po obravnavanih aktih sprejet zaradi družbene nesprejemljivosti velikih zveri oziroma slabega odnosa javnosti do sobivanja z njimi oziroma s ciljem njegovega izboljšanja. Upravno sodišče RS je ugotovilo, da omenjeni razlog sicer lahko utemeljuje selektivni in omejeni odvzem volkov (kot razlog v smislu sedme alineje prvega odstavka 7. člena Uredbe),⁵⁸ vendar v predmetnih zadevah ni bil izkazan in so bili že zato sprejeti ukrepi nezakoniti (saj morajo biti vsi trije pogoji za odstrel volkov izpolnjeni kumulativno). Poleg tega ni bilo ugotovljeno, da drugih zadovoljivih možnosti ni. Vsi alternativni ukrepi, ki jih je kot nezadovoljive ocenila vlada, so se namreč nanašali na zmanjšanje populacije volkov in ne na izboljšanje odnosa dela javnosti do volkov. Med metode za izboljševanje družbene sprejemljivosti strogo zavarovane živalske vrste pa (zelo) očitno ni mogoče šteti izključno metod za zmanjšanje populacije, drugih metod pa vlada niti ni navedla. Glede tega je pomembno stališče Upravnega sodišča RS, izraženo v zadevi I U 102/2018-17, po katerem prepočasno izvajanje sicer zadovoljivih (alternativnih) ukrepov s strani države za doseg zasledovanega cilja, ne more biti legitimen razlog za izvedbo ukrepa odstrela volka. Zadnjega pogoja za odstrel volkov sodišče v zadevah I U 168/2017-18 in I U 102/2018-17 ni presojalo, v zadevi I U 1522/2015 pa je ugotovilo, da ga ni mogoče preizkusiti. Pojasnilo je, da je za zadostitev pogoju izkazanosti »ugodnega stanja ohranjenosti populacije« bistveno, da je zagotovljeno redno izvajanje monitoringa populacije ter da se upošteva ugodno stanje populacije na ravni države, saj drugačna razlaga daje podlago za možnost neomejenega odvzema volkov v Sloveniji. V predmetni zadevi pa je bila ocena, da je stanje populacije Volkov v Sloveniji ugodno, izhajala le iz stanja dinarsko-balkanske populacije in iz podatkov monitoringa projekta Slowolf iz let 2010–2011 (in ne za poznejše – v času presoje – relevantno obdobje).

Ne glede na odločitve Upravnega sodišča RS je Državni zbor junija 2019, praktično enako ureditev kot sta jo vsebovala zgornja odloka, prenesel v Zakon o

⁵⁵ Sodba Upravnega sodišča RS I U 168/2017-18 z dne 1. marca 2018.

⁵⁶ Sodba Upravnega sodišča RS I U 102/2018-17 z dne 6. septembra 2018.

⁵⁷ Prim. sodbo Upravnega sodišča RS I U 2541/2018-26 z dne 10. aprila 2019.

⁵⁸ Skladno s prakso Sodišča EU mora biti tudi v primeru točke e prvega odstavka 16. člena habitatne direktive, ki dovoljuje omejeni in selektivni odvzem volkov iz narave, podan upravičen razlog za odvzem, čeprav to iz določbe izrecno ne izhaja. Ta določba se lahko kot podlaga za določitev odstopanj uporabi, če cilji odstopanja ne spadajo v točko a do d prvega odstavka 16. člena, torej kadar cilja, ki se z odstrelom volkov zasleduje, ni mogoče umestiti med nobenega od (izrecno) predpisanih razlogov za odstrel. Glej zadevo *Tapiola* in Smernice o strogem varstvu živalskih vrst v interesu Skupnosti na podlagi direktive o habitatih, nav. delo, str. 56.

interventnem odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (ZIOMVN),⁵⁹ s katerim je odredil odstrel 11 volkov (Priloga 2). Interventni zakon je bil z odločbo Ustavnega sodišča RS⁶⁰ pozneje razveljavljen, saj je zakonodajalec posegel v funkcijo, ki je tipično izvršilna in pripada izvršilni (oziroma upravn) oblasti, to je izdaja posamičnih upravnih aktov. S tem ko je v obliki zakona sprejel odločitev posamične narave, pa je tudi sodni veji oblasti onemogočil sodni nadzor, kar prav tako pomeni kršitev načela delitve oblasti. Po ustaljeni ustavnosodni praksi namreč pri presoji pristojnosti za ocenjevanje ustavnosti pri zakonu vselej prevlada formalni kriterij – torej da je izdan v obliki zakona. Zato je Ustavno sodišče RS pristojno presojati celo zakon, ki je po vsebini posamičen pravni akt, po drugi strani pa Upravno sodišče RS zakonitosti takega akta – zaradi oblike, v kateri je izdan – ne more presojati.⁶¹ Posledično je s tem nevladnim organizacijam, ki zastopajo interese varstva okolja in ogroženih živalskih vrst, odvzel pravico do učinkovitega sodnega varstva. Te pravice namreč ni mogoče nadomestiti z ustavnosodno presojo zakona, ampak je tako varstvo lahko le subsidiarno.

Maja 2020 je Ministrstvo za okolje in prostor, zaradi nezadostnega razumevanja možnosti in potrebnih pogojev za uveljavljanje izjem po Uredbi in odprave pomanjkljivosti oziroma nepravilnosti, ki so bile v zvezi s tem ugotovljene v slovenski in evropski sodni praksi, izdalo Smernice za dokazovanje pogojev za odvzem volka iz narave z odstrelom. Te vsebujejo skupna praktična napotila za pripravo vlog, pripravo strokovnih mnenj in dovoljevanje odvzema volkov iz narave z odstrelom. Izhajajo iz tristopenjskega testa, kot je opredeljen v Smernicah Evropske komisije, pri čemer se v okviru prvega testa (razlogi za odstrel) omejujejo le na tri razloge, zaradi katerih se lahko odobri odstopanje, to so: preprečitev resne škode, zagotavljanje koristi varstva živalskih vrst – križanci in zagotavljanje zdravja in varnosti ljudi – neplašni volkovi. Ne obravnavajo torej odvzema po 7.a členu Uredbe, čeprav je bila večina zgoraj obravnavanih (nezakonitih oziroma protiustavnih) aktov o odstrele volkov oprta prav na to določbo.

V zadnjem času se o odvzemu volkov iz narave z odstrelom zaradi preprečevanja resne škode odloča z dovoljenjem MNVP.⁶² V letu 2023 je bilo tako izdanih šest dovoljenj, v letu 2024 (do 31. januarja 2024) pa dve dovoljenji, za odstrel skupaj trinajst volkov in enajst križancev. Od tega je bilo šest dovoljenj izdanih zaradi preprečitve resne škode (druga alineja prvega odstavka 7. člena Uredbe), dve dovoljenji pa sta bili izdani zaradi varstva živalskih in rastlinskih

⁵⁹ Uradni list RS, št. 43/19.

⁶⁰ U-I-194/19 z dne 9. aprila 2020.

⁶¹ U-I-197/97 z dne 21. maja 1998, točka 7 obrazložitve.

⁶² Prim. Zavod za gozdove in drugi, nav. delo, str. X.

vrst in ohranjanja habitatnih tipov – križanci (prva alineja prvega odstavka 7. člena Uredbe). Drugače kot (nekatera) dovoljenja za odstrel medvedov, izdana v letu 2023 in v letu 2024, ki so javno objavljena v katalogu informacij javnega značaja MNVP,⁶³ je mogoče v zvezi z dovoljenji za odstrel volkov najti le posamezna uradna obvestila MNVP⁶⁴ oziroma drugih institucij (na primer občin kot predlagateljic odstrela).⁶⁵ Zato sem na podlagi Zakona o dostopu informacij javnega značaja (ZDIJZ)⁶⁶ zaprosila MNVP za posredovanje izdanih dovoljenj in jih 5. avgusta 2024 tudi prejela. Predmet pravne analize v naslednjem razdelku bodo le (časovno gledano) zadnja tri izdana dovoljenja, in sicer št. 35606-30/2023-2550-6 z dne 15. novembra 2023, št. 35606-96/2023-2560-4 z dne 5. januarja 2024 in št. 35606-97/2023-2550-4 z dne 5. januarja 2024. Vsa tri dovoljenja se namreč opirajo na podobno dejansko stanje in skorajda identično pravno argumentacijo MNVP, čeprav se nanašajo na različna področja. Prav tako bodo (v relevantnem delu) analizirane Smernice MOP, na katere se MNVP neposredno opira pri svojem odločanju, vse s ciljem ugotoviti, ali upravna praksa sledi zahtevam prava EU in vzpostavljeni slovenski upravno-sodni praksi v zvezi z odstrelom volkov.

3.3. Analiza skladnosti izbranih odločitev MNVP (in Smernic MOP) glede odstrela volkov zaradi preprečevanja škode s pravom EU

3.3.1. Obstoj upravičenega razloga

Vsa izdana dovoljenja so utemeljena iz razloga preprečevanja resne škode na premoženju – škode, ki zaradi napadov volkov nastane neposredno na rejnih živalih, ter posredne škode na drugih področjih, kot so ohranjanje kulturne krajine, ohranjanje kmetijskih površin kot strateške rezerve za pridelavo hrane, ohranjanje biotske raznovrstnosti ekstenzivnih travišč, razvoj turizma, razvoj gospodarstva, povezanega z lokalno pridelavo hrane in izdelki, itd., kar je večinoma povezano z opuščanjem paše, to pa po presoji MNVP ustreza (tudi) razlogu prevladovanja javne koristi, ki je lahko tudi socialna in gospodarska, kot (drugi) pravno dopustni podlagi za odstrel. Pri ugotavljanju nevarnosti nastanka resne škode izhaja MNVP iz Smernic MOP. Smernice kot primer take škode navajajo položaj, ko je v obdobju do treh mesecev na področju prisotno-

⁶³ Katalog informacij javnega značaja: MNVP, <<https://www.gov.si/zbirke/katalogi-informacij-javnega-znacaja/?org=3748/>> (30. 7. 2024).

⁶⁴ Republika Slovenija, nav. delo (2023).

⁶⁵ Občina Bohinj, Odločba o odstrelu Volkov, <<https://obcina.bohinj.si/vsebina/odlocba-o-odstrelu-volkov>> (30. 7. 2024).

⁶⁶ Uradni list RS, št. 51/06 s spremembami.

sti določenega tropa prišlo do treh napadov na večje pašne živali ali devet napadov na drobnico (bodisi pri enem rejcu ali pri desetih različnih), pri presoji nevarnosti nastanka resne škode pa je treba skladno s smernicami upoštevati tudi druge dejavnike, kot so na primer število rejnih živali na obravnavanem območju, prisotnost ogroženih avtohtonih pasem, druge specifične področja itd. Glede na tako predstavljena izhodišča MNVP za konkretna območja (predlaganega odstrela) ugotovi število škodnih dogodkov ter izgubljenih rejnih živali (v obdobju od začetka koledarskega leta do trenutka odločanja) in velikost ogroženih pašnikov, ter ob opiranju na strokovno mnenje ZGS zaključi, da pogostost, konstantnost ter vzorec napadov kažejo, da se bodo ti nadaljevali na vseh pašnikih na obravnavanih območjih, saj se je volk navadil na lahko dostopni vir hrane, to pa pomeni velik potencial za nastanek (nadaljnje) resne škode na pašnih živalih, zato je ta razlog podan.

Čeprav je število že nastalih škodnih dogodkov, ki so jih povzročili volkovi, skupaj s podatki o velikosti ogroženih pašnikov, lahko pomemben kazalnik na nevarnost (vnovičnega) nastanka resne škode, Uredba (ali kateri drugi predpis) – kot ugotavlja že ministrstvo samo – metodologije za ugotavljanje (višine) škode ne predpisuje, zato je ne morejo predpisovati niti Smernice MOP, ki niso pravno zavezujoč akt oziroma se nanje ministrstvo pri utemeljevanju tega razloga ne more neposredno sklicevati. Presoja, kdaj je škoda, ki jo na rejnih živalih povzročajo volkovi, taka, da utemeljuje njihov odstrel, torej ne more biti odvisna od vnaprej – v Smernicah – predvidenega števila škodnih dogodkov, ampak od okoliščin posameznega primera (tako tudi Sodišče EU v zadevi *Komisija proti Belgiji*). Zato mora biti tudi obrazložitev tega razloga usmerjena na konkretni primer in ne pavšalna, kot je značilno za zgornja dovoljenja. MNVP namreč v ničemer ne pojasni, zakaj je število nastalih škodnih dogodkov prav tako, da kaže na nevarnost vnovičnega nastanka premoženjske škode (še zlasti glede na znatno razlikovanje v teh podatkih glede na posamezno zadevo – v prvi zadevi je bilo namreč zaznanih devetinštirideset škodnih dogodkov, ki naj bi jih povzročili volkovi, v drugi zadevi je bilo takih dogodkov le osem (v katerih je bilo izgubljenih devet rejnih živali), v tretji zadevi pa triindvajset (s šestdesetimi izgubljenimi rejnimi živalmi), niti ne obrazloži elementa pogostosti in vzorca napadov volkov, ki naj bi bili ključni pri ugotavljanju obstoja tega razloga. Poleg tega so v neskladju s sodno prakso Sodišča EU navedbe MNVP glede obstoja posredne (bodoče) gospodarske škode kot škode, ki naj bi (prav tako) utemeljevala odvzem volkov z odstrelom (kot pravno priznana škoda), saj ta ni neposredno vzročno povezana z osebkom, glede katerega se predlaga odstopanje, prav tako pa je zgolj hipotetična in ni dokazana (s stopnjo

velike verjetnosti).⁶⁷ MNVP te škode namreč z ničimer ne utemelji, ampak jo zgolj navede (oziroma »navrže«).

3.3.2. Odsotnost drugih zadovoljivih možnosti

Glede pogoja odsotnosti drugih zadovoljivih možnosti MNVP v dovoljenjih navaja, da je pred odločitvijo temeljito proučilo vse druge možnosti za preprečevanje konfliktov, kot so zlasti uporaba elektromrež, nočno zapiranje čred na manjšo površino in varovanje s pastirskimi psi. Ti ukrepi naj bi se sicer kot učinkoviti (v večini primerov) izkazali na območju Dinaridov na Kočevskem, Notranjskem in Primorskem, vendar pa po besedah ministrstva naj ne bi nobena od teh možnosti bila univerzalna rešitev. Nočno zapiranje živali na manjšo površino naj bi imelo namreč vsaj dve omejitvi. Rejne živali se morajo navaditi na nočno zapiranje, za kar je potrebnega veliko časa, medtem pa že lahko pride do napada volkov. Velike rejne živali pa po drugi strani potrebujejo velike površine v primeru bega pred plenilcem, zato je zapiranje v manjše obore zanje manj primerno. Več omejitev ima tudi – sicer po mnenju stroke (tako MNVP) učinkovit – ukrep varovanja živali z vsaj tremi pastirskimi psi. Vendar naj bi bil ta ukrep učinkovit le za varovanje drobnice, prakse varovanja večjih živali s pastirskimi psi pa v Sloveniji nimamo. Nujen prvi pogoj za uporabo pastirskih psov je, da ima rejec občutek in željo za delo s psi, zato naj vsi rejci za ta ukrep ne bi bili primerni. Poleg tega je za vzpostavitev učinkovite uporabe pastirskih psov potrebnih več let, saj je postopoma (zaporedno) treba vzgojiti in priučiti vsaj tri pse. MNVP ugotovi, da gre pri vseh omenjenih ukrepih za dolgotrajno vzpostavljanje varovanja, v dani situaciji pa so zaradi pogostih napadov nujne hitre rešitve.

Taka argumentacija je sporna najmanj iz dveh razlogov. Prvič, skladno s prakso Sodišča EU⁶⁸ druge rešitve ni mogoče šteti za nezadovoljivo zgolj zato, ker bi povzročila večje nevšečnosti ali vsilila spremembo vedenja upravičencev do odstopanja. Z vidika predmetne zadeve to pomeni, da ne more biti upošteven ugovor, da vsi rejci za ukrep uporabe pastirskih psov, kar vključuje tudi njihovo vzgojo, niso primerni, še zlasti ob sočasni navedbi MNVP, da se je tak ukrep na drugih področjih izkazal za zadovoljiv in torej primeren. In drugič, prepočasno izvajanje sicer zadovoljivih (alternativnih) ukrepov s strani države – na kar se v utemeljitev odsotnosti drugih zadovoljivih možnosti (napak) sklicuje MNVP – za doseglo zasledovanega cilja po sodni praksi ne more biti legitim razlog za izvedbo ukrepa odstrela volka. Če take možnosti obstajajo, jih je treba torej (najprej) izrabiti, šele nato, če škoda na premoženju še nastaja oziroma obstaja velika verjetnost, da bo nastala, pa je mogoče ob sočasnem

⁶⁷ Zadeva *Umweltverband WWF Österreich*.

⁶⁸ Zadeva *Komisija proti Finski*.

izpolnjevanju preostalih pogojev, dovoliti odstrel volkov. Drugače pa bi veljalo, če alternativni ukrep sam po sebi ne bi bil učinkovit ali primeren (na primer nezmožnost postavitve zaščitnih ograj v visokogorju zaradi velikih površin). Vendar morajo biti te trditve ustrezno obrazložene, oprte na strokovne dokaze, konkretne primere in lokacije. Zgolj pavšalne trditve, da drugih možnosti ni, tako ne zadoščajo.

Takšno, napačno razumevanje pogoja odsotnosti druge zadovoljive možnosti pa ne izhaja zgolj iz obravnavanih dovoljenj, ampak že iz Smernic MOP. Te namreč – v nasprotju s predhodno izdano sodbo Upravnega sodišča RS I U 102/2018-17 – navajajo, da kot druge zadovoljive možnosti oziroma rešitve ni mogoče obravnavati ukrepa, ki ga ni mogoče pravočasno izvesti, da bi se z njim preprečila škoda oziroma konflikt.⁶⁹ Smernice so v (delnem) neskladju s prakso Sodišča EU tudi v nekaterih drugih delih (na katere se sicer MNVP v obravnavanih dovoljenjih neposredno ne sklicuje, vendar jih je treba kljub temu omeniti, saj se nanašajo na drugi korak testa). Navajajo namreč, da je treba pogoj odsotnosti drugih zadovoljivih možnosti bolj prožno razlagati na območjih, na katerih je nastanek resne škode verjetnejši. Prožnost namreč ni združljiva s konceptom instituta odstrela volkov, ki se lahko uporabi zgolj izjemoma, zato je treba tudi (vse) pogoje za uporabo te izjeme uporabiti (razlagati) restriktivno oziroma ozko.⁷⁰ Nadalje, skladno s Smernicami MOP se šteje, da so višji stroški (sicer tehnično izvedljivih ukrepov) lahko upravičeni in ocenjeni kot izvedljivi oziroma razumni le, če je pričakovana učinkovitost ukrepa velika in obratno. Tudi ta razlaga nima opore v praksi Sodišča EU⁷¹ in Smernicah Evropske komisije. Iz slednjih namreč izhaja, da drugačna rešitev ni zadovoljiva le, če je z njo mogoče prav tako dobro doseči cilje izjeme, ampak tudi, če škoda, ki je posledica izjeme, ni sorazmerna glede na zasledovane cilje, z drugo rešitvijo pa bi zagotovili primerno sorazmerje.⁷²

3.3.3. Poseg ne škoduje ohranitvi ugodnega stanja populacije

Glede zadnjega (tretjega) pogoja za odstrel volkov se MNVP v vseh treh zadevah opira na podatke iz poročila o Spremljanju stanja ohranjenosti volkov v Sloveniji v sezoni 2020–2021, v katerem je bilo število volkov v tej sezoni ocenjeno na 120 (106–147). Prav tako je bilo ugotovljeno, da se populacija volkov v zadnjem desetletju v Sloveniji (številčno in prostorsko) širi, ter na podatke

⁶⁹ Glej tudi sodbo Upravnega sodišča RS I U 1522/2015 z dne 7. julija 2016.

⁷⁰ Sodba Sodišča EU C-88/19 *Alianța pentru combaterea abuzurilor proti TM in drugi* z dne 11. junija 2020.

⁷¹ Zadeva *Umweltverband WWF Österreich*.

⁷² Smernice o strogem varstvu živali v interesu skupnosti na podlagi Habitatne direktive, nav. delo, str. 62.

o številčnosti populacije na (nekaterih) ožjih območjih predlaganega odstrela. Glede na te podatke in ob upoštevanju, da je realizacija dovoljenj za odvzem volkov iz narave z odstrelom v zadnjih letih razmeroma nizka, izpraznjeni volčji teritoriji pa se kmalu zapolnijo, MNVP ugotovi, da odstrel ne bo škodoval ohranitvi ugodnega stanja populacije volkov.

Tudi v tem delu je obrazložitev dovoljenj pomanjkljiva oziroma ne v celoti ustrezna, saj MNVP ne izhaja iz podatkov, ki se nanašajo na aktualno obdobje, ampak iz zastarelih in posledično ne več relevantnih podatkov (pri čemer se v sezoni 2021–2022 sistematično spremljanje stanja volčje populacije na ravni celotne Slovenije sploh ni izvajalo),⁷³ poleg tega pa stanje populacije na območju Slavnika (v prvem dovoljenju) sploh ni bilo v celoti ugotovljeno (saj MNVP za opredelitev statusa tropa na zadevnem območju ni imelo dovolj podatkov). Z vidika prakse Sodišča EU to pomeni, da stanje zadevne populacije sploh ni znano (oziroma vsaj ne za relevantno obdobje) in zato odstopa ni mogoče odobriti. Če stanje populacije ni točno znano, tudi vpliva odstopanja na stanje ohranjenosti ni mogoče ugotoviti. Že Upravno sodišče RS je v sodbi I U 1522/2015 pojasnilo, da je za zadostitev pogoju izkazanosti ugodnega stanja ohranjenosti populacije bistveno, da je zagotovljeno redno izvajanje monitoringa populacije, sicer tega pogoja ni mogoče preizkusiti. Ob tem je treba še dodati (spomniti), da tudi sicer zgolj ugotovitev, da je stanje populacije volkov na zadevnem območju ugodno, še ne pomeni samodejno, da poseg v populacijo ne bo škodoval ohranitvi tega stanja. MNVP bi torej moralo napraviti poglobljeno analizo tega vpliva, kar metodološko spada v okvir drugega koraka preizkusa tretjega pogoja za odobritev odstopanja po praksi Sodišča EU, vendar tega ni storilo.

3.3.4. Procesni vidik

Dovoljenja so bila izdana v skrajšanem ugotovitvenem postopku na podlagi 4. točke prvega odstavka 144. člena ZUP, po kateri se lahko tak postopek izvede, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati – v zadevnih primerih zaradi nevarnosti za premoženje večje vrednosti – pa so dejstva, na katera se mora opirati odločba, ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana. V takem primeru organu ni treba zaslišati stranke, torej tudi ne stranskih udeležencev – nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu na področju ohranjanja narave. To pomeni, da slednji tudi ne sodelujejo v postopku na prvi stopnji. Lahko pa se v postopek vključijo naknadno, z vložitvijo pravnega sredstva zoper izdana dovoljenja (nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu ohranjanja narave, je priznana ta pravica že v 137. členu ZON).

⁷³ Prim. Zavod za gozdove in drugi, nav. delo, str. IX.

Vendar je to mogoče le, če so z odločbo seznanjene. V praksi⁷⁴ je sprejeto, da je vročanje takih odločb vsem potencialno zainteresiranim stranskim udeležencem sicer nesmotrno, vendar bi bilo – glede na to, da nevladne organizacije s statusom v javnem interesu edine zastopajo interese ohranjanja zavarovanih živalskih vrst, to kljub temu smiselno, pri čemer je mogoče v takem primeru uporabiti institut vročanja z javnim naznanilom (94. člen ZUP). S tem bi zagotovili spoštovanje temeljnih načel ZUP in pravic, ki pripadajo tem organizacijam po mednarodnem pravu. Vendar iz nobenega od izdanih dovoljenj ni razvidno, da bi bila vročena tudi nevladnim organizacijam, ki zastopajo interese ohranjanja narave, temveč zgolj predlagateljem postopka in zadevnim lovskim družinam.

4. SKLEP

Glede na vse navedeno je mogoče ugotoviti, da upravna praksa (vsaj kot izhaja iz analiziranih dovoljenj MNVP in Smernic MOP) glede odstrela volkov še vedno ne izpolnjuje vseh zahtev, vzpostavljenih v evropski in nacionalni zakonodaji. Je pa mogoče kot pozitiven oceniti spremenjeni pristop v zvezi s pravno podlago za odobritev odstopanja od strogega varovalnega režima volkov. To ni več 7.a člen v zvezi s sedmo alinejo prvega odstavka 7. člena Uredbe, na podlagi katerega so bili v preteklosti odobreni odstreli večjega števila volkov, čeprav po pravu EU točka e prvega odstavka 16. člena habitatne direktive ni splošna pravna podlaga za odstop, ampak pride v poštev samo, kadar ni podan kateri od razlogov iz točk a do d istega člena habitatne direktive, temveč 7. člen Uredbe. Ta člen pristojnost za odobritev odstopanja podeljuje MNVP, ki mora dovoljenje izdati ob upoštevanju pravil upravnega postopka ter v njem omogočiti sodelovanje vsem, v čigar pravne interese odstrel volkov posega, torej (tudi) nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu varstva narave oziroma zavarovanih živalskih vrst. Tudi v prihodnje bi bilo treba tak pristop ohraniti ter hkrati preučiti (ob oziru na primerjalnopravne rede, na primer hrvaško pravo) smiselnost ureditve, po kateri o istem ukrepu lahko odločata dva različna državna organa, in to celo z različnimi pravnimi akti. Glede na vrsto odločitve je namreč primeren samo en – posamični pravni akt (upravna odločba). Nujen je tudi dvig strokovnega znanja odločevalcev glede pravnega režima varstva volkov, in sicer z rednim izobraževanjem in ozaveščanjem (tudi javnosti), saj očitno nerazumevanje pogojev za odstrel še vedno obstaja. Pri tem se lahko kot koristne – čeprav niso pravno zavezujoče – izkažejo tudi Smernice MOP. Vendar jih je treba redno posodablјati ter jih (pravilno) uskla-

⁷⁴ Prim. Upravna svetovalnica, Vključevanje stranskih udeležencev v skrajšani ugotovitveni postopek, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Vključevanje_stranskih_udeležencev_v_skrajšani_ugotovitveni_postopek> (6. 8. 2024).

jevati tako s Smernicami Evropske komisije, sodno prakso Sodišča EU kot tudi s prakso nacionalnih sodišč (Upravnega sodišča RS in pravnih sodišč). Poleg tega bi zaradi učinkovanja načela zakonitosti morali *de lege ferenda* odstopiti od strogega varovalnega režima zavarovanih živalskih vrst (po vzoru hrvaške ureditve) določiti (že) na zakonski ravni, to je v ZON, in ne (še)le na ravni Uredbe.

Literatura

- Damjan Možina: Odškodninska odgovornost države, v: Pravni letopis, Ljubljana 2013, str. 141–165.
- Daška Levstik: Pravno varstvo volkov v Sloveniji, v: Pamfil [elektronski vir]: časnik slušateljcev juridične fakultete v Ljubljani (24. julij 2018), <<https://revija.pamfil.si/clanki/2018/7/24/pravno-varstvo-volkov-v-sloveniji>> (15. 9. 2024).
- Erik Kerševan in Vilko Androjna: Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor (2. spremenjena in dopolnjena izdaja). GV Založba, Ljubljana 2017.
- Katja Štemberger: Nekatera vprašanja smiselne uporabe Zakona o splošnem upravnem postopku v postopkih javnega razpisa za (so) financiranje iz javnih sredstev, v: Javna uprava, (2020) 3-4, str. 87–101.
- Klemen Jerina, Miha Krofel in Tomaž Jančar: Pregled učinkov odstrela volkov v Sloveniji in presoja skladnosti odstrela z določili habitatne direktive, v: Varstvo narave, 27 (2014), str. 51–71.
- Marjan Pavčnik: Prispevek k razumevanju prava, 5. pregledana in dopolnjena izdaja. GV Založba, Ljubljana 2015.
- Ministarstvo kulture, Državni zavod za zaščito prirode: Plan upravljanja vukom u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2010. do 2015: Prema razumijevanju i rješavanju ključnih pitanja u upravljanju populacijom vuka u Republici Hrvatskoj. Zagreb, prosinac 2010, <https://mingo.gov.hr/UserDocsImages/NASLOVNE%20FOTOGRAFIJE%20I%20KORIŠTENI%20LOGOTIPOVI/doc/plan_upravljanja_vukom_u_republici_hrvatskoj_za_razdoblje_od_2010_do_2015.pdf> (24. 7. 2024).
- Polonca Kovač in Erik Kerševan (ur.): Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 1. del. Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020.
- Rajko Pirnat: komentar k 120. členu Ustave, v: Matej Avbelj (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019 [spletni vir].
- Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor, Smernice za dokazovanje pogojev za odvzem volka iz narave z odstrelom, Ljubljana, maj 2020,

<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Narava/Velike-zveri/smernica_dokazovanje_pogojev_odvzem_volka.pdf> (24. 7. 2024).

Republika Slovenija: MNVP: Ministrstvo izdalo dovoljenje za poseg v populacijo volka na območju Brkinov, 15. november 2023; <<https://www.gov.si/novice/2023-11-15-ministrstvo-izdalo-dovoljenje-za-poseg-v-populacijo-volka-na-obmocju-brkinov/>> (30. 7. 2024).

Vlada RS: Strategija ohranjanja volka (*Canis lupus*) v Sloveniji in trajnostnega upravljanja z njim. Ljubljana 2009, <<https://faolex.fao.org/docs/pdf/slv222568.pdf>> (24. 7. 2024).

Zavod za gozdove in drugi: Spremljanje stanja ohranjenosti volka v Sloveniji v sezoni 2022/2023, končno poročilo, Ljubljana, oktober 2023, str. X, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Narava/Velike-zveri/Spremljanje_stanja_volka_2022_23.pdf> (6. 8. 2024).