

PRAVNI OKVIR SISTEMA IN ORGANIZIRANOST VARSTVA NARAVE

THE LEGAL FRAMEWORK OF THE NATURE CONSERVATION SYSTEM AND ORGANISATION OF NATURE CONSERVATION



mag. Jelka KREMESEC JEVŠENAK

mag. Jelka Kremesec Jevšenak
(Foto: Peter Skoberne)

1 UVOD

V Zavodu RS za varstvo narave (v nadaljevanju: ZRSVN) so se odločili, da bodo 20. obletnico ustanovitve ZRSVN praznovali leta 2022. O tem, kateri datum je mogoče šteti za datum ustanovitve zavoda, je kar nekaj možnosti. Prva je datum uveljavitve Zakona o ohranjanju narave (v nadaljevanju: ZON)¹, to je 28.07.1999, ker je bil ZRSVN ustanovljen z zakonom. Druge možnosti so še datum vpisa v sodni register, datum prve konstitutivne seje sveta zavoda kot organa upravljanja, datum sprejema vseh temeljnih aktov zavoda in verjetno je še kakšna. Kakorkoli, ob praznovanju ustanovitve ZRSVN je dobra priložnost, da podelim svoje spomine na aktivnosti, povezane z njegovo ustanovitvijo. Spomini se kar sami rojevajo in prehitevajo drug drugega. Kar ni čudno, saj je bilo delo, povezano z varstvom narave, skoraj 25 let bistvo mojega profesionalnega delovanja. Tudi magistrirala sem na področju javne uprave s področja varstva narave.

V svojem prispevku sem se osredotočila na nastanek sistema varstva narave in vlogo ter pomen zavoda kot strokovne organizacije oziroma organizacije, pristojne za ohranjanje narave, v tem sistemu. Za delovanje vsakega družbenega sistema, kamor se uvršča tudi sistem varstva narave, je nujno treba zagotoviti nekaj bistvenih podpornih elementov. Poleg vzpostavljenega pravnega reda, to je veljavnih predpisov, ki tvorijo povezano in smiselno celoto ter določajo predvsem predmete in ukrepe varstva narave, morajo biti jasno in nedvoumno določene tudi pristojnosti posameznih javnopravnih in drugih pravnih pa tudi fizičnih oseb, pregledno in jasno morajo biti urejeni postopki kakor tudi nadzor in financiranje.

Zavod in njegova strokovna neodvisnost sta bila ves čas oblikovanja pravne ureditve sistema varstva in tudi še potem eden poglobitvenih ciljev sistema, ki vsaj načelno zagotavljata njegovo strokovno neodvisnost.

¹ *Zakon o ohranjanju narave – ZON (uradni list RS, št. 56/99 z dne 13. 7. 1999). Danes veljavno besedilo ZON (Uradni list RS, št. 96/04 - uradno prečiščeno besedilo, 61/06 - ZDru-1, 8/10 - ZSKZ-B in 46/14, 21/18 - ZNOrg, 31/18 in 82/20).*

Ob tem je treba že uvodoma poudariti, da brez v to usmerjene politične volje vladajoče politike vzpostavitve in delovanje sistema varstva narave nista mogoča. V času kreiranja in zagona sistema varstva narave je bila ta volja prisotna, potem pa je v nekaterih obdobjih prihajalo do zastoja, tudi nazadovanja.

2 DO OSAMOSVOJITVE

Moje prvo poklicno srečanje s področjem varstva naravne dediščine je bilo leta 1986, ko sem se zaposlila v Kulturni skupnosti Slovenije (v nadaljevanju: KSS). Področje varstva naravne dediščine je takrat sodilo v resor kulture, skupaj s področjem varstva kulturne dediščine. Področje kulture je bilo v nekdanji Jugoslaviji, ki je bila federalna država, v celoti prepuščeno v urejanje posameznim republikam.

Na področju varstva naravne dediščine so bili že leta 1981 sprejeti Zakon o naravnih in kulturnih dediščini (v nadaljevanju: ZNKD)², Zakon o Triglavskem narodnem parku³ in Zakon o Spominskem parku Trebče⁴, torej sistemski zakon in dva razglasitvena zakona. V času mojega delovanja v KSS na tem področju ni bilo novih zakonodajnih projektov. Delovanje službe varstva narave se je osredotočalo na izvajanje takrat še ne v celoti uveljavljenih zakonov.

ZNKD je nadomestil Zakon varstvu narave⁵ iz leta 1970. Ta je ob svoji uveljavitvi razveljavil Zakon o narodnih parkih⁶ iz leta 1959 in Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti⁷ iz leta 1958. Že imena zakonov, ki so urejali področje varstva narave kažejo, da so se spreminjali tako terminologija kakor tudi predmeti varstva narave. Do leta 1970, ko je bil uveljavljen Zakon o varstvu narave, so bili predmeti varstva vedno le vredni, znameniti, pomembni deli narave, ki so bili tudi različno poimenovani. Ta zakon je bil prvi poskus celovitega varstva narave, vendar je ostajal pri institucionalnem delu zgolj pri ukrepih zavarovanja, medtem ko so bile načelne določbe zelo moderne in vseobsegajoče.

ZNKD se je spet vrnil k varovanju le delov narave, vendar pa je vseeno pomenil bistven napredek, ker je poleg naravnih znamenitosti, ki so morale biti zavarovane oziroma razglašene, da so postale predmet varstva, uvedel še pojem naravne dediščine. Ta je zajemala in varovala dele narave, pri čemer za to ni bilo treba, da so bili predhodno razglašeni. Zadoščala je strokovna ugotovitev strokovne organizacije, da ti deli narave izkazujejo zahtevane kriterije

2 *Zakon o naravnih in kulturnih dediščini (Uradni list SRS, št. 1/81, 42/86, Uradni list RS, št. 26/92, 75/94 – ZUIPK, 7/99 – ZVKD in 56/99 – ZON).*

3 *Zakon o Triglavskem narodnem parku (Uradni list SRS, št. 17/81, 18/81 – popr., 42/86 in Uradni list RS, št. 8/90 – ZSDZ, 35/01 in 110/02 – ZGO-1).*

4 *Zakon o spominskem parku Trebče (Uradni list SRS, št. 1/81, 42/86, Uradni list RS, št. 8/90, 110/02 – ZGO-1 in 119/02 – ZON-A).*

5 *Zakon o varstvu narave (Uradni list SRS, št. 7/70).*

6 *Zakon o narodnih parkih (Uradni list LRS, št. 6/59).*

7 *Zakon o varstvu kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti (Uradni list LRS, št. 22/58 in 26/61).*

vrednotenja. Vsebinsko podlago za sprejem navedene ureditve je predstavljala Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine⁸.

V takratnem sistemu družbenega planiranja in načrtovanja so tako občine kot republika z družbenim dogovorom načrtovale svoj družbeni razvoj, ki se je izrazil v prostorskih planih. Naravna dediščina je bila varovana prek prostorskih planov, pri čemer je bila naloga strokovne službe, da pripravi popise, t. i. inventarje naravne dediščine, pri čemer se je v nekaterih primerih uporabljalo tudi termin »obvezna republiška izhodišča«. Ti inventarji so bili obvezne strokovne podlage za prostorsko načrtovanje na občinski in republiški ravni.

Z ukinitvijo sistema samoupravnih interesnih skupnosti se je KSS leta 1989 združil s takratnim Komitejem za kulturo in postal zamelek novega Ministrstva za kulturo, ki je nastalo kmalu po osamosvojitvi. Organiziranost upravnih organov se je namreč spreminjala: najprej so bili to komiteji, ki so jih nadomestili sekretariati, tem pa so sledila ministrstva.

Poklicna služba na področju varstva vrednih delov narave je bila ustanovljena leta 1945 in je od leta 1946 delovala kot samostojen referat v okviru spomeniške službe. Republiški zavod za spomeniško varstvo je bil najprej upravna organizacija, podrejena neposredno Izvršnemu svetu SRS, kasneje pa je prešla v pristojnost Komiteja za kulturo.

Regionalna služba se je začela ustanavljati v sklopu regionalnih zavodov za spomeniško varstvo po letu 1960, sistematično pa se je začela krepiti po sprejemu ZNKD. Ustanoviteljice zavodov so bile v takratnem družbenem sistemu občine, ki so bile drugače kot zdaj nekakšen del državne uprave. Občine so bile tudi primarni subjekti, odgovorni za varstvo naravne dediščine in razglašanje naravnih znamenitosti. Država je bila le izjemoma pristojna za razglasitve, in sicer za narodne parke in izjemno pomembne regijske parke. Na podlagi ZNKD sta bili ustanovljeni še dve strokovni organizaciji, ki sta delovali na področju varstva naravne dediščine v Triglavskem narodnem parku in Spominskem parku Trebče, ki je bil sicer razglašen za kulturni spomenik, sprejet pa je bil v sistem varstva narave kot Kozjanski regijski park z izrecno določbo ZON⁹. Podlaga za to odločitev je bila strokovna ugotovitev, da ima to območje vse potrebne kvalitete območja, varovanega po predpisih s področja varstva narave.

3 PO OSAMOSVOJITVI

Posledice osamosvojitve so se poznale na vseh področjih, tudi na področju varstva naravne in kulturne dediščine. Osamosvojitve je v pravnem smislu pomenila postopno spremembo celotnega pravnega sistema. Te so temeljile na novo sprejeti Ustavi Republike

⁸ Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine, notificirana z Atom o nasledstvu glede konvencij, statutih in mednarodnih sporazumov, ki predstavljajo akt o ustanovitvi mednarodnih organizacij (Uradni list RS, št.54/92).

⁹ Druga alineja prvega odstavka 166. člena ZON.

Slovenije¹⁰ (v nadaljevanju: ustava) iz leta 1991. Če se omejim samo na področje varstva narave, pri čemer bom v nadaljevanju uporabljala ta pojem v smislu, kot ga uporabljamo danes, vsebuje ustava vrsto določb, ki so pomembne za varstvo narave.

Najpomembnejša je določba o varovanju naravne in kulturne dediščine¹¹, ki določa, da je vsakdo dolžan v skladu z zakonom varovati naravne znamenitosti in redkosti ter kulturne spomenike, država in lokalne skupnosti pa skrbijo za ohranjanje naravne in kulturne dediščine. Ta določba pomeni, da je varstvo naravne dediščine ustavno varovana kategorija, kar izjemno poveča javnopravni značaj tega področja. Tudi odkazilo na obvezno zakonsko ureditev te materije je pomembno vplivalo na pomen in vpliv zakona, ki je uredil varstvo naravne dediščine, torej ZON.

Izjemno pomembna je tudi določba o lastnini¹², ki določa, da zakon določi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Vsebina te določbe kaže na usmeritev Slovenije k relativizacije lastnine in njeni večfunkcionalnosti, ki jo morajo lastniki spoštovati. V nasprotju z anglosaksonskimi deželami, ki izhajajo iz absolutnosti lastninske pravice, se je v kontinentalni Evropi bolj uveljavila lastninska pravica, ki je omejena z ekološkimi in s socialnimi razlogi. Ustavnosodna praksa v Nemčiji je uporabila izraz »lastnina obvezuje«, ki po mojem mnenju lepo povzema pravi pomen tega načela.

Po sprejemu ustave se je na vseh področjih začelo pripravljati novo zakonodajo, ker so se stari zakoni lahko »uprabljali« le v delu, kjer niso bili v nasprotju z ustavo, kar je pomenilo bistveno nižjo stopnjo pravne varnosti. Uporaba je bila dopuščena do sprejema novih zakonov, ki so skladno z določili nove pravne ureditve uredili konkretno področje.

3.1 PODROČJE VARSTVA NARAVNE IN KULTURNE DEDIŠČINE

Na Ministrstvu za kulturo (v nadaljevanju: MK) se je začela priprava več zakonov, ki naj bi urejali področje varstva kulturne dediščine. Zakonodajni projekt je strokovno vodila dr. Jelka Pirkovič. Vsa področja varstva kulturne dediščine, tj. premično kulturno dediščino in muzeje ter arhivsko gradivo in arhive ter nepremično kulturno dediščino, kakor tudi varstvo naravne dediščine, je do takrat urejal ZNKD.

V izhodišča za novi zakon se je s področja varstva narave poskušalo vgraditi nove instrumente, bolj prilagojene varstvu narave, vendar za to ni bilo posluha. Pokazalo se je, da je področje varstva kulturne dediščine preozko in preveč togo, da bi lahko zagotovilo varstvo

10 *Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a).*

11 73. člen.

12 67. člen.

naravne dediščine (varstvo vrednih delov narave), kaj šele tudi varstvo narave kot vrednote same po sebi. Instrumenti varstva kulturne dediščine so pogojno še uporabni za »neživo naravo«, medtem ko je za ohranjanje biotske raznovrstnosti potreben popolnoma drug pristop. Tudi samo ločevanje na živo in neživo naravo zaradi kompleksnosti in povezanosti narave tudi v ekosistemihi pravzaprav ni sprejemljivo.

Še posebej pa je bilo pomembno to, da so naravne znamenitosti in naravna dediščina dobile svojo bazo, to je naravo v celoti. S sprejemom Konvencije o biološki raznovrstnosti¹³ se je namreč bistveno okrepilo zavedanje o kvalitetah »žive narave« in njenem pomenu za ohranjanje človeštva. Z ratifikacijo te konvencije se je Slovenija zavezala, da bo njene določbe vključila v slovenski pravni red. Tudi druge mednarodne konvencije, kot so Konvencija o varstvu selitvenih vrst živali – Bonska konvencija¹⁴, Konvencija o močvirjih, ki imajo mednarodni pomen, zlasti kot prebivališča močvirskih ptic – Ramsarska konvencija¹⁵, Konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi prostoživečimi rastlinskimi in živalskimi vrstami – Washingtonska konvencija ali CITES¹⁶ in Konvencija o varstvu prostoživečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov – Bernska konvencija¹⁷, so zahtevale ustrezno zakonsko ureditev. Ne glede na dejstvo, da Slovenija še ni bila članica EU, je bilo treba v vseh zakonodajnih projektih izkazati skladnost z zahtevami vseh direktiv s področja varstva narave. To sta predvsem Direktiva sveta o ohranjanju prostoživečih ptic in Direktiva o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, poleg njiju pa tudi Direktiva o živalskih vrtovih. V tistem času je bila tudi vsebina uredb EU, ki se v EU sicer uporabljajo neposredno, predmet slovenske pravne ureditve, pri čemer se to nanaša na Uredbo o varstvu prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst z zakonsko ureditvijo trgovine z njimi¹⁸.

Tako je bilo ob soočenju tako velikega področja, kot ga predstavlja narava zlasti z vidika ohranjanja biotske raznovrstnosti s področjem kulturne dediščine, nesporno ugotovljeno, da varstva narave in varstva kulturne dediščine ni mogoče urejati v enem zakonskem predpisu preprosto zaradi tega, ker gre za vsebinsko tako različne predmete varstva, da uporaba istega pravnega instrumentarija ni mogoča.

Pojavila se je tudi rešitev, da bi naravna dediščina ostala skupaj s kulturno dediščino v enem predpisu in v resorju MK, varstvo narave – ohranjanje biotske raznovrstnosti – pa

13 *Zakon o ratifikaciji Konvencije o biološki raznovrstnosti (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/96).*

14 *Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu selitvenih vrst prostoživečih živali (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 18/98 in 27/99).*

15 *Konvencija o močvirjih, ki imajo mednarodni pomen, zlasti kot prebivališča močvirskih ptic – Ramsarska konvencija, notificirana z Atom o nasledstvu glede konvencij, statutih in mednarodnih sporazumov, ki predstavljajo akt o ustanovitvi mednarodnih organizacij (Uradni list RS, št.54/92).*

16 *Zakon o ratifikaciji Konvencije o mednarodni trgovini z ogroženimi prostoživečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami, spremembe konvencije ter dodatkov I, II, III in IV h konvenciji (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 31/99).*

17 *Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu prostoživečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/99).*

18 *Sklicev ne navajam, ker zdaj veljajo spremenjeni predpisi EU.*

bi se urejalo drugje. Ta rešitev je bila še bolj nerealna in ni imela utemeljenih razlogov za sprejem. Dejstvo namreč je, da ni mogoče horizontalno deliti vrednih delov narave – naravne dediščine od njene baze, to je narave v celoti, in jih ob tem tudi učinkovito varovati.

Kot utemeljitev gornjih navedb o načelni nezdržljivosti področja naravne in kulturne dediščine navajam problem varstva ogroženih živalskih vrst, s katerim sem se prvič srečala že leta 1992. Na MK so bile podane zahteve o tem, da je treba zavarovati ogroženo vrsto vrtnega polža *Helix pomatia*, za to pa ni bilo ustreznih pravnih možnosti. Še zdaj se spominjam dr. Andreja Capudra, ministra za kulturo, ki je menil, da prvi zakonodajni projekt ministra za kulturo v osamosvojeni Sloveniji vendarle ne more biti zavarovanje polžev. Ne gre za to, da dr. Capuder ne bi podpiral varstva naravne dediščine, vendar je bilo zanj precejšnje presenečenje, da se mora na MK ukvarjati s polži ali z medvedi, ne pa s projekti s področja kulture.

V času nastanka MK je bilo tam zaposlenih cca 50 ljudi, pa še ti so bili iz različnih okolij. Tako sta bili dve tretjini zaposlenih iz KSS, kjer so se ukvarjali predvsem s financiranjem in programi posameznih področij. Zgolj ena tretjina je prihajala iz Komiteja za kulturo, kjer so skrbeli za zakonodajo. En sam strokovnjak je pokrival celotno področje varstva naravne in kulturne dediščine. Ena prvih organizacijskih odločitev je zato bila, da je treba v MK zagotoviti tri strokovnjake za to področje, in sicer enega za varstvo naravne dediščine, to je postal Stane Peterlin, ter po enega za področje arhivov in varstvo kulturne dediščine. Na MK je bila tudi pravna služba, kjer smo bili trije pravniki, vendar se je eden ukvarjal predvsem z denacionalizacijo, drugi dve pravnici pa z vsemi drugim pravnimi zadevami MK.

Problematika zavarovanih živalskih vrst je ostala nerešena do leta 1993, ko se spominjam, kako je Stane Peterlin pripeljal k meni, ki sem bila takrat pomočnica za pravne zadeve ministra za kulturo, mag. Jano Vidic. Problem je predstavljalo področje ogroženih živalskih vrst, kjer je še vedno veljal stari Odlok o zavarovanju redkih ali ogroženih živalskih vrst ter njihovih razvojnih oblik¹⁹, ki pa je bil preživel in ga je bilo treba nadomestiti. Na takratnem Republiškem zavodu za spomeniško varstvo je namreč prevladovalo stališče, da ni pravne možnosti za zavarovanje. To je bilo zame prvo pravo pravno delo na področju varstva narave.

Moje stališče je vedno bilo, da je treba najti pot za rešitev problema. Ob ustrezni pravni interpretaciji je bil to drugi odstavek 21. člena ZNKD, ki je določal, da Vlada RS razglašajo ogrožene rastlinske in živalske vrste za naravno znamenitost z odlokom. Ob pripravi uredbe je bilo jasno, da je to področje mnogo bližje področju divjadi in lovstva, ribištva in veterinarstva kot pa področju kulturne dediščine. Izdaja Uredbe o zavarovanju ogroženih živalskih vrst²⁰ je bila v takratnem času izjemen dosežek, za katerega je bila najbolj zaslužna mag. Jana Vidic. V veliko pomoč pa nam je bil takrat tudi gospod Anton Simonič, republiški inšpektor za divjad. S to uredbo smo zavarovali tudi zveri, in sicer medveda, volka in risa, ki so bile do takrat divjad in so se lovile.

¹⁹ Uradni list SRS, št. 28/76.

²⁰ Uredba o zavarovanju ogroženih živalskih vrst (Uradni list RS, št. 57/93, 61/93 – popr., 56/99 – ZON, 69/00, 82/02 in 98/02).

3.2 PODROČJE VARSTVA OKOLJA IN/ALI VARSTVA NARAVE

Na področju varstva okolja, ki je sodilo v resor Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP), so skorajda istočasno, to je v letih 1992 in 1993, intenzivno pripravljali celovito ureditev varstva okolja, ki do tedaj v našem pravnem redu še ni bila urejena.

Na MK je prišlo takrat do pobude za pravno ureditev področja varstva narave, ki je bila v temeljnih določbah smiselno enaka tistim s področja varstva okolja. Ker sta dve ministrstvi pripravljali zakonodajo za eno področje, področje varstva okolja pa je bilo že mnogo bolj razdelano, je bilo na sestanku pri takratnem podpredsedniku Vlade RS, dr. Leo Šešerku, ki je bil zadolžen za vprašanja s področja varstva okolja, dogovorjeno, da ima MK pol leta časa, da dodela svojo različico zakonodaje. Pri tem sta poleg mene sodelovala še Mladen Berginc in Stane Peterlin. V bistvu je šlo bolj za filozofsko vprašanje kot pa za resnično dilemo, ki bi imela vsebinske posledice. Vprašanja, kot so, kaj je širši pojem, narava ali okolje, kaj lahko sploh urejamo, naravo ali okolje, so bila končno rešena z dialogom in s poslušanjem nasprotnih argumentov. Skupaj je bila dosežena odločitev, ki je zdaj tudi uveljavljena, to je, da imamo sistem varstva okolja, s katerim urejamo tiste dele narave, ki jih lahko obvladujemo.

Ta faza se je zaključila s politično odločitvijo o tem, da se to področje ureja s sistemskim zakonom o varstvu okolja, pri čemer ta ne posega na pravno ureditev področja varstva naravne dediščine in ohranjanja biotske raznovrstnosti, ampak ga le uokvirja. Ureditev te materije je bila prepuščena posebnemu zakonu, ki ga je napovedala že ustava, to je Zakonu o ohranjanju narave.

Odnos med obema predpisoma je odnos med krovnim, sistemskim zakonom, ki ureja temeljna načela varstva okolja, opredeljuje temeljne pojme, ureja zbirke podatkov, monitoringe, javne službe in druge podobne vsebine. Vzpostavlja tudi pojme naravnih dobrin, naravnih virov, naravnega javnega dobra, izhodišča za rabo naravnih dobrin in drugo. Med naravne dobrine uvršča poleg naravnih virov in naravnega javnega dobra tudi naravne vrednote. V Zakonu o varstvu okolja²¹ iz leta 1993 so bile prvič pojmovno opredeljene tudi naravne vrednote. V bistvu je šlo takrat za to, da se preseka z uporabo pojma »naravna dediščina«, ki je nakazoval na koncept lastnine, ker je dediščina nekaj, kar dedujemo in je lahko predmet lastnine. Pojem naravnih vrednot je tozadevno nepristranski. Če razmišljamo o delih narave, ki so izjemni, redki, znameniti in tudi sicer posebni, z vidika tega, da nam jih je uspelo ohraniti in si jih zaradi tega tudi lastimo in smo nanje ponosni, je to poimenovanje na neki način utemeljeno. Ker pa zajema naravna dediščina tudi prostoživeče rastlinske in živalske vrste, ekosisteme in druge dele žive narave, ki niso v nikogaršnji lasti, je primernejše, da se uporabi drugačno poimenovanje. To tudi sicer pomeni odmik od pojmovanja, da je narava v lasti človeka, ki lahko z njo razpolaga brez vsakršne odgovornosti, ker je pač njegova.

²¹ Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93, 1/96, 56/99 – ZON, 22/00 – ZJS, 67/02 – ZV-1 in 41/04 – ZVO-1).

Tako je bila leta 1994 sprejeta politična odločitev, ki jo je nakazovala že uvrstitev naravnih vrednot v ZVO, da se naravna dediščina loči od kulturne in prenese v resorno pristojnost na ministrstvo, pristojno za okolje. Dogovori so potekali še med ministrom za kulturo Sergijem Pelhanom in Miho Jazbinškom, ministrom za okolje in prostor. Do končne realizacije pa je prišlo, ko je bil minister za okolje in prostor dr. Pavle Gantar. Tako sta leta 1994 prešla v Upravo za naravo, kot organ v sestavi MOP, tisti del Republiškega zavoda za spomeniško varstvo, ki je deloval na področju varstva naravne dediščine, in svetovalec ministra za naravno dediščino iz osrednjega dela MK. Prehod se je uredil s posebnim dogovorom med ministrstvi.

3.3 ZAKON O OHRANJANJU NARAVE

Tisti časi so bili, milo rečeno, »turbulentni«. Imeli smo svojo državo, urejali smo svoje zakone, za katere smo želeli, da so moderni in demokratični. Da seveda upoštevajo človeka in njegove potrebe kakor tudi zasebno lastnino in seveda javni interes. Ob tem pa smo želeli doseči učinkovito varstvo narave.

Priprava nove zakonodaje je temeljila na določbah ustave, sprejetih in ratificiranih mednarodnih pogodbah, ki jih je na področju varstva narave kar precej, pa tudi na pravu EU, ker je bil eden od ciljev nove države tudi vstop v EU. V želji, da bi slovensko zakonodajo približali modernim evropskim zakonodajam, smo pridobili zakonodajo varstva narave drugih evropskih držav in jo proučili ter uporabili tiste rešitve, ki so bile po našem mnenju ustrezne in so se vklapljale v slovenski pravni red, ki pa je bil takrat seveda še v nastajanju. V času velikih sistemskih sprememb postavljeni novi zakonodaji je bil svojevrsten izziv. Pri tem nam je pomagal s pregledom pripravljenih tez zakonskega besedila tudi dr. Janez Šinkovec, nekdanji ustavni sodnik in velik podpornik varstva narave. Njegove pripombe so v veliki meri pomagale, da je ZON prestal večino ustavnosodnih presojev.

Aktivnosti pri zakonu o ohranjanju narave so se zame aktivno začele leta 1994, ko sem se septembra 1994 zaposlila na MOP. Seveda sem izhajala iz svojih dotedanjih izkušenj na MK in KSS. Najprej smo pridobili zakonodajo drugih evropskih držav. V veliki meri smo se naslonili na nemško zvezno zakonodajo in deželne zakonodaje kakor tudi na zakonodajo avstrijskih dežel. V tistem času je bila nova in moderna zakonodaja Madžarske in Češke. Ob upoštevanju zahtev konvencij in prava EU so začela nastajati najprej izhodišča za ZON in že hkrati tudi teze zakona.

V tem času so potekali tudi drugi zakonodajni oziroma pravni projekti, zaradi česar so bila izhodišča za ZON posredovana ministru v potrditev šele aprila 1997, ko se je aktivirala tudi priprava predloga ZON, skupaj z uvodom k zakonu, katerega sestavni del so tudi obsežna mednarodna primerjava pravnih rešitev in vse pripadajoče obrazložitve²².

22 *Predlog zakona o ohranjanju narave (ZON) - EPA 599 - II - prva obravnava, objavljen v Poročevalcu DZ RS letnik 24, št. 63, z dne 29. 10. 1998.*

Priprava Zakona o regijskem parku Škocjanske jame²³ je zahtevala velik strokovni angažma. To je bilo po dolgem času novo zavarovanje, saj je od sprejema Zakona o Triglavskem narodnem parku preteklo že 16 let. Z Republiškega zavoda za spomeniško varstvo je sodeloval Matjaž Puc, ki je tudi pripravil strokovne podlage. Naloga je bila strokovno in pravno zelo zahtevna, saj še nismo imeli novega sistemskega zakona, smo pa na tem primeru preverjali mogoče strokovne in pravne rešitve, ki smo jih kasneje vgradili v ZON. Sprejem tega zakona je bil nujen zaradi izpolnitev zahtev Unesca, da morata biti tako podzemna jama kakor tudi območje nad njo ustrezno zavarovana, sicer bodo Škocjanske jame izgubile status svetovne naravne dediščine, ki so ga pridobile z vpisom na seznam svetovne kulturne in naravne dediščine pri Unescu²⁴. Ker je to območje pomembno tudi z vidika varstva kulturne dediščine, je bil to še zadnji skupni razglasitveni akt.

Zakon se je začel pripravljati še na MK, dokončan pa je bil že na MOP. Poleg strokovnih vsebin je bila še cela vrsta zapletenih pravnih vprašanj, ne nazadnje vprašanje lastnine podzemnih jam, jamskega inventarja in jamskega živega sveta. Škocjanske jame so bile kot družbena lastnina tudi v upravljanju podjetja Hoteli, turizem in gostinstvo, Sežana, ki je podzemno jamo tudi tržilo v smislu opravljanja gospodarske dejavnosti, kar je predstavljalo dodaten problem. Zastavljalo se je namreč vprašanje upravljavca tako pomembne naravne znamenitosti. Ocenjeno je bilo, da je to lahko samo javni zavod, ker gre za opravljanje dejavnosti v javno korist, dotedanji upravljevec pa je dobil ustrezno odškodnino. Ustanovljen je bil Javni zavod Park Škocjanske jame, ki je danes dober primer učinkovitega upravljavca zavarovanega območja, ki ima tudi sredstva od vstopnin v jamo, s katerimi lahko zagotavlja delovanje zavarovanega območja. Tako je bilo na primeru Škocjanskih jam preverjenih več modelov oziroma ukrepov varstva, s katerimi se lahko dosegajo cilji konkretnega zavarovanega območja in varstva narave.

Naslednji primer, kjer smo nabirali izkušnje za bodočo sistemsko zakonsko ureditev, je bil primer Škocjanskega zatoka. Dejansko je bil tam prvič učinkovito uporabljen institut začasnega zavarovanja, še na podlagi ZVNKD. Z izdajo odločbe o začasnem zavarovanju Škocjanskega zatoka leta 1993, ki je bila izdana še na MK, smo preprečili uničenje izjemno pomembnega habitata za ptice, tudi kot prezimovališča za ptice selivke. Za to območje je Občina Koper že sprejela prostorske načrte, ki so na tem območju načrtovali zasipavanje in gradnjo različnih objektov, tudi trgovskih centrov. Pobudo za zavarovanje so dali nevladniki, konkretno DOPPS. Tudi predstavniki piranskega regionalnega zavoda so zagotavljali učinkovito podporo naporom ministrstva za zagotovitev varstva. Začasno zavarovanje je bilo še ponovljeno, tokrat pri MOP, tako da smo lahko pripravili Zakon o Naravnem rezervatu Škocjanski zatok²⁵. Menim, da je tudi to zgodba o uspešnem projektu na področju varstva narave. Tudi v tem primeru smo preizkušali različne ukrepe varstva narave. Izpostavljam dva primera, in sicer podelitev koncesije za upravljanje zavarovanega območja kot obliko

23 *Zakon o regijskem parku Škocjanske jame (Uradni list RS, št. 57/96 in 46/14 – ZON-C).*

24 *Vpis na Seznam svetovne dediščine je bil izveden 28. 11. 1986.*

25 *Zakon o Naravnem rezervatu Škocjanski zatok (Uradni list RS, št. 20/98 in 119/02 – ZON-A).*

izvajanja javne službe ohranjanja narave. Koncesijo za upravljanje je pridobil DOPPS, ki je svojo nalogo izvrstno opravil. Uporabljen je bil tudi varstveni ukrep sanacije naravne vrednote. Območje Škocjanskega zatoka je bilo namreč degradirano, delno so ga tudi že zasuli, tam pa so se odlagali tudi nevarni odpadki. Zaradi tega je bilo treba sprejeti ustrezne načrte za sanacijo celotnega območja in jo tudi strokovno izvesti.

V tem času je potekal tudi proces spreminjanja družbene lastnine kot lastnine vseh v lastnino z znanim lastnikom. Ta proces je potekal na več ravneh in večstopenjsko. Naj samo omenim denacionalizacijo, lastninjenje stanovanj oziroma t. i. Jazbinškov stanovanjski zakon, lastninjenje družbene lastnine v podjetjih, lastninjenje vodnih zemljišč, lastninjenje agrarnih skupnosti, lastninjenje spomenikov ter znamenitosti v družbeni lastnini in verjetno bi se našlo še kaj. Nazadnje je bil zakonodajno proces zaključen s sprejemom zakona, ki je olastnil vse, kar še ni bilo lastninjeno. Zgodovina bo povedala, kako smo bili pri tem uspešni in pravični, da ne rečem pošteno. Dejstvo pa je, da je postalo varstvo narave oteženo, ko so zemljišča, ki so bila v družbeni lastnini, npr. v Triglavskem narodnem parku, prešla v zasebno lastnino. Nekateri denacionalizacijski postopki potekajo še zdaj in še niso zaključeni. V tistem času smo poskušali doseči, da bi spomeniki in znamenitosti v družbeni lastnini prešli v državno last, a je ta zakon padel na Ustavnem sodišču RS. Zaradi tega smo v ZON vključili tudi določbe o lastninjenju družbene lastnine²⁶. Postopek lastninjenja se je za naravne vrednote končal s sprejemom Zakona o varstvu podzemnih jam²⁷, ki je prenesel v državno lastnino podzemne jame in jamski inventar.



Delo pri tezah za ZON v stavbi javnega zavoda TNP poletni 1997, z desne proti levi: Ana Prančič, Mladen Berginc, Štefka Novak, Jana Vidic, Dušan Pichler in Jelka Kremesec Jevšenak.

²⁶ 171. člen ZON.

²⁷ Zakon o varstvu podzemnih jam (Uradni list RS, št. 2/04, 61/06 – ZDru-1, 46/14 – ZON-C in 21/18 – ZNOrg).

Pripravljena izhodišča nove zakonodaje je potrdil minister aprila 1997. Na podlagi izhodišč so bile pripravljene teze ZON, ki smo jih pilili na MOP. Posamezne strokovne podlage po področjih so pripravljali vsak za svoje področje mag. Jana Vidic, dr. Peter Skoberne, Alma Vičar, Branka Hlad, Marko Simič, Jelka Habjan in Robert Bolješič, če posebej izpostavim samo nekatere sodelavce. Vodja celotnega projekta je bil Mladen Berginc, strokovni del je v celoti prevzela mag. Jana Vidic, pravni del sem pokrivala sama, pri tem je pomagala tudi Špela Maček Guštin, ki je sodelovala tudi pri pripravi Zakona o Naravnem rezervatu Škocjanski zatok. S pripombami so sodelovali tudi drugi kolegi pravniki na MOP ter tudi drugi strokovnjaki, kot je dr. Boštjan Anko, priznani profesor in veliki strokovnjak, ki je zaslužen za to, da smo nekaj časa imeli tudi magistrski študij varstva naravne dediščine.

V želji, da bi bil sistem varstva narave kompleksno povezana in učinkovito delujoča celota, smo za izhodišča zakona imeli tudi grafični del, kjer smo prikazovali posamezne rešitve in njihovo povezanost med seboj ter ga sproti dopolnjevali in nadgrajevali.

Pripravljeno gradivo je bilo predmet veliko strokovnih usklajevanj, tudi pravni kolegij, ki je takrat deloval na MOP, vodil pa ga je generalni sekretar Igor Plestenjak, je nekajkrat obravnaval gradivo za ZON. Na ta način smo želeli doseči kar največjo usklajenost gradiva in učinkovitost predlaganih rešitev.

Osnutek ZON je bil aprila 1998 posredovan v medresorsko usklajevanje, sprejet pa junija 1999 še v času dr. Pavla Gantarja kot ministra za okolje in prostor.

ZON izraža takratno stanje duha, vedenja in znanja. Nesporno je bil v času svojega nastanka izjemno pomemben. V varstvo narave je vgradil takrat zahtevano in nujno potrebno trdnost. Pri varstvu narave, ki je aplikativna stroka, ne gre za subjektivno komponento, ampak za varstvo na podlagi objektivnih, večinoma predhodno znanih podatkov in prepoznanih ter določenih kvalitiet. Seveda je zaradi poteka časa od določitve vrednih delov narave s statusom prepoznana potreba po ponovnem pregledu terena pred izdajo naravovarstvenih smernic ali ustreznega mnenja. Ob pisanju zakona smo se soočali z neprestanimi očitki o tem, da investitorji ne vedo, v kaj se spuščajo, ker podatki o vrednotah narave, ki jih je treba varovati, niso vnaprej znani. Zaradi tega je v zakonu dan velik poudarek zbiranju podatkov, določitvi območij, ki jih je treba varovati, in sicer tako območno kot tudi vrstno. Vsekakor pa je treba različne interese soočiti čim prej, torej še v fazi priprave strategij oziroma nacionalnih programov oziroma temu ustreznih strateških programskih dokumentov. Definitivno pa se mora to zgoditi v fazi prostorskega načrtovanja. Tako se lahko različni interesi pravočasno uskladijo oziroma se lahko na najpomembnejših območjih narave razvoj umakne varstvu narave.

Tukaj moram omeniti pravni institut »naravovarstvenih smernic«, ki je nastal zaradi tega, ker je v času po osamosvojitvi in pred sprejemom ZON varstvo narave ostalo brez vključitve v prostorsko načrtovanje. Zaradi ukinitve sistema družbenega planiranja, katerega sestavni del je bilo tudi prostorsko načrtovanje, pri pripravi sprememb prostorskih načrtov niso

več upoštevali naravne dediščine. Vsebina naravovarstvenih smernic in njihova obvezna pridobitev v postopkih priprave prostorskih aktov ter drugih aktov rabe naravnih dobrin kakor tudi aktov razglasitve nepremičnih kulturnih spomenikov in obvezno upoštevanje smernic so takrat postali eden temeljnih stebrov varstva narave. Pomen smernic je bil prepoznan tudi sicer in se je uveljavil tudi na drugih področjih. Kasneje jih je dopolnila celovita presoja vplivov na okolje, ki je v izhodiščih ZON ni bilo. Ob uveljavitvi celovite presoje vplivov na okolje so se postavljala vprašanja smiselnosti ohranjanja naravovarstvenih smernic. Moje osebno mnenje je, da so še vedno smiselne, vsaj v posebnem delu, ko vsebujejo varstvene usmeritve za posamezna območja ohranjanja narave s statusom. Še posebej pa se to nanaša na zakonsko določbo, da se v naravovarstvenih smernicah lahko navedejo tudi podrobnejši pogoji za varstvo naravnih vrednot, zavarovanih območij in ohranjanje biotske raznovrstnosti. Dejstvo je, da se položaj področja ohranjanja narave v postopkih prostorskega načrtovanja spreminja, in to ne na bolje. Spreminjajo se nosilci urejanja prostora, obveznost pridobivanja smernic se ukinja in še kaj bi se našlo. Nепrestano spreminjanje prostorske in gradbene zakonodaje odseva stanje v naši družbi in predvsem veliko željo po razvoju za vsako ceno.

3.4 ZAVOD RS ZA VARSTVO NARAVE

Sprejem ZON je bil velik uspeh, hkrati pa je pomenil začetek izgrajevanja sistema varstva narave. Sistem pa ne more delovati brez enega najpomembnejših akterjev, to je brez strokovno neodvisne organizacije, ki jo predstavlja Zavod RS za varstvo narave. Z zakonom je bil zavod sicer pravno gledano res ustanovljen, vendar je bilo treba zagotoviti vse potrebno za začetek dela, začenši z imenovanjem vršilca dolžnosti direktorja zavoda, ki zagotovi izvedbo vseh drugih aktivnosti, potrebnih za nemoteno delovanje. To so imenovanje članov sveta zavoda, ki je organ upravljanja zavoda, sprejem statuta, ki je pogoj za vpis v sodni register, zagotovitev poslovnih prostorov, kar pomeni določitev sedeža zavoda, ter sprejem vseh drugih aktov, potrebnih za delovanje zavoda, kot sta sistemizacija in organiziranost zavoda, in zagotovitev financiranja s sklenitvijo pogodbe z ustanoviteljem o opravljanju javne službe in drugo.

Ker zavod kot samostojna strokovna organizacija že v začetku ni bil pogodu nekaterim politikom, ki so takrat vodili MOP, se je začetek opravljanja dejavnosti neprestano odmikal iz zelo različnih razlogov. Leta 2002 se je pripravljala novela ZON iz enega samega razloga, da se zavod vključi v Agencijo RS za okolje, ki je organ v sestavi MOP, in izgubi svojo strokovno samostojnost. Ker so bili pravni sistem, ustavnost in zakonitost ter upoštevanje teh načel takrat še upoštevanja vredni argumenti, je razlog, da zavod opravlja strokovne naloge tudi za občine, pretehtal in do sprememb v organiziranosti ni prišlo.

Medtem ko so zaposleni v Republiškem zavodu za spomeniško varstvo prešli z MK na MOP zakonsko že konec leta 1994, dejansko pa v letu 1995, so ostali zaposleni še naprej ostali v regionalnih zavodih za varstvo naravne in kulturne dediščine do sprejema ZON, ki je ustanovil zavod. Dejanski prehod je bil izveden po sprejemu posebnega sporazuma med MK in MOP, s katerim sta ministrstvi pravnoformalno uredili prehod delavcev iz enih subjektov –

regionalnih zavodov – v drugega – ZRSVN. Ta sporazum je bil dokončno podpisan in izveden leta 2002. Zamuda pri tem je bila posledica dejstva, da je bilo razmerje med zaposlenimi s področja kulturne dediščine in zaposlenimi s področja naravne dediščine med 3-4 proti 1. Ker naj bi se sorazmerno delili tudi prostori, inventar in oprema ter dokumentacija, arhiv, knjižnica in nedokončane zadeve, je to predstavljalo zelo težko nalogo. Še posebej tudi zato, ker je prišlo do delitve nekoč skupnega področja, s čimer se niso vsi strinjali.

Menim, da je čas pokazal, da je bila odločitev o ločitvi področij, čeprav takrat boleča in težavna, pravilna. Varstvo narave nikoli ne bi doseglo takega razvoja, če bi ostalo v resorju kulturne dediščine. Še vedno pa ostajajo pravne možnosti tako v ZON kot tudi v Zakonu o varstvu kulturne dediščine, da se lahko pripravijo skupni akti o zavarovanju, če so za to izpolnjeni pogoji. Nesporno dejstvo namreč je, da se področji, ki sta obe v javnem interesu in varstveno naravnani, lahko podpirata.

Z imenovanjem dr. Darija Krajčiča za direktorja se je začela izgradnja zavoda, kot ga poznamo zdaj. Če že uporabljam sintagmo, jo bom uporabila tudi zdaj. Gre za zgodbo o uspehu. Zavod je bil na svojem začetku kadrovsko, finančno pa tudi prostorsko podhranjen ter obremenjen z vrsto težkih strokovnih nalog.

Pravzaprav je igra usode, da je prav minister mag. Janez Kopač, ki ni imel velikega posluha za varstvo narave, naredil za njeno varstvo zelo veliko. Za časa njegovega mandata leta 2003 je bil ustanovljen Krajski park Goričko, po dolgem času novo zavarovano območje, določene so bile zvrsti naravnih vrednot in naravne vrednote, zaradi vstopa v EU smo morali novelirati ZON in sprejeti vrsto podzakonskih aktov zaradi implementacije Direktive o pticah in Direktive o habitatih. Posebej je odmeval predlog določitve območij Natura 2000 v Sloveniji, saj se je pokazalo, kako kakovostno in ohranjeno naravo imamo.

Ko so bili doseženi temeljni cilji ZON in »so reflektorji ugasnili«, pa je nastopil čas za dograjevanje, preverjanje, piljenje, za tisto vsakodnevno delo, ki ga moraš imeti res rad, da vztrajaš v delu »naravovarstvenika«.

Sama menim, da je delo naravovarstvenika poslanstvo, da je več kot to, da prideš v službo in oddelaš svojih osem ur. Na področju varstva narave sem našla svojo poklicno pot, ki me je zaznamovala. Ko je bilo delo, ni bilo ure. Delo je bilo pa vedno. Klic iz regionalne enote: Imamo tak problem, kaj naj storimo. Ali pa: Vse smo že storili, kar smo znali, ali lahko storimo še kaj? Seveda vedno ni bilo rešitve. Včasih pa sta že kratek razmislek in izmenjava stališč pokazala novo pot.

4 ZAKLJUČEK

Področje varstva narave je kompleksno in zelo zahtevno. Družba je varstvu narave včasih naklonjena, spet drugič ne. V sedanjem času, ko se soočamo s podnebnimi spremembami, bi morali še bolj paziti na ohranitev narave, ki predstavlja tudi naravne vire in je temelj za preživetje človeštva. Na žalost postaja »trajnostni razvoj« zmeraj bolj samo fraza in nima resničnega elementa trajnosti. Zaradi tega je še bolj pomembno, da vztrajamo pri izvajanju sistema varstva narave. Tukaj je ZRSVN nenadomestljiv v svoji vlogi neodvisne strokovne organizacije, ki poleg strokovnih nalog deluje tudi na terenu in ozavešča javnost o pomenu varstva narave.

Moja ocena je, da je sistem varstva narave dobro zaživel, da smo uspešno postavili pravni red na področju varstva narave, seveda ob pomoči EU, in da je tudi ZRSVN dobro zaživel. Pomoč EU vidim v visoki stopnji varstva narave v EU, ki je dostikrat edina obramba narave pred uničujočimi posegi. Tukaj mislim predvsem na postopke presoje vplivov na okolje, del katerih je tudi posebno varstvo Natura območij. Manj uspeha je bilo na drugih področjih, kot je ustanavljanje zavarovanih območij, saj nismo realizirali z nacionalnim programom zastavljenih ciljev na tem področju. Področje varstva narave je v celoti tudi kadrovsko in finančno podhranjeno. Tudi nekateri pravni instituti niso v celoti zaživel. Tako je področje neposrednega nadzora ostalo samo pri izvajanju na zavarovanih območjih, a še to ne na vseh. V zadnjem času se je prisilno zmanjšal vpliv nevladnih organizacij, ki delujejo v javno korist na področju varstva narave, kar ni v korist naravi. Poudariti želim, da dosežena stopnja varstva narave ni samoumevna in da jo lahko varstvu narave nenaklonjena politika zelo hitro razgradi.

Na koncu se želim zahvaliti vsem sodelavkam in sodelavcem, s katerimi sem sodelovala v prizadevanjih za dobro narave. Bila je izjemna izkušnja skupinskega dela, ko smo se vsi trudili, da dosežemo skupni cilj – ohranjeno naravo.