



**R E P U B L I K A  
S L O V E N I J A  
U P R A V N O  
S O D I Š Č E**



UPRS Sodba I U 102/2018-17

**Sodišče:** Upravno sodišče

**Oddelek:** Upravni oddelek

**ECLI:** ECLI:SI:UPRS:2018:I.U.102.2018.17

**Evidenčna številka:** UP00016628

**Datum odločbe:** 06.09.2018

**Senat, sodnik posameznik:** Andrej Kmecl (preds.), Irena Grm (poroč.), Lara Bartenjev

**Odločba US:** U-I-20/17 **Področje:** OKOLJSKO PRAVO - PRAVO EVROPSKE UNIJE

**Institut:** varstvo okolja - ohranjanje biotske raznovrstnosti - ogrožena živalska vrsta - v obliki predpisa izdan akt - divja žival

**Zveza:** ZON člen 81, 81/1, 81/2. Uredba o zavarovanih prosto živečih rastlinskih vrstah (2004) člen 5, 7, 7/1, 7/1-7

## Jedro

Cilji Habitatne direktive so bili v slovenski pravni red preneseni tako, da 7. člen Uredbe o zavarovanih prostoživečih živalskih vrstah glede odvzema živali zavarovane vrste iz narave povzema temeljne pogoje, ki jih Habitatna direktiva določa v 16. členu: obstoj vsaj enega izmed razlogov, ki so naštetih v prvi do sedmi alineji prvega odstavka 7. člena Uredbe o zavarovanih prostoživečih živalskih vrstah, da "ni druge zadovoljive možnosti" in da to izjemoma dovoljeno ravnanje ne škoduje ohranitvi ugodnega stanja populacij. Zaradi tako neposrednega prenosa vsebine Habitatne direktive v slovenski pravni red se je tudi po presoji sodišča pri ugotavljanju izpolnjenosti navedenih pogojev mogoče nasloniti na prej omenjene napotke Evropske komisije, konkretno na tri preizkuse, ki so opisani v teh napotkih in se v celoti naslanjajo na besedilo direktive.

## Izrek

I. Tožbi se ugotovi in se odpravi priloga 2 Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za obdobje do 30. septembra 2018 (Uradni list RS št. 72/2017 z dne 15. 12. 2017).

II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka v znesku 15,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

## Obrazložitev

1. Toženka je z izpodbijano prilogo 2 Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za obdobje do 30. septembra 2018 (Uradni list RS št. 72/2017 z dne 15. 12. 2017, v nadaljevanju Odlok) med drugim določila, da se v tam navedenih loviščih v štirih lovsko upravljavskih območjih opravi odvzem desetih volkov z odstrelom. Poleg tega določa dodatne usmeritve za odstrel, namreč kje se odstrel opravi prednostno in da lahko dva volka, predvidena za odstrel, upravljavci lovišč odstrelijo šele septembra 2018, če predvideni odvzem v tem obdobju ne bo izpolnjen.

2. Iz obrazložitve tega Odloka, ki ga je toženka sodišču posredovala kot del gradiva, ki se nanaša na sprejem Odloka, med drugim izhaja, da je treba poseganje v populacije zavarovanih živalskih vrst obravnavati celovito, kar velja posebej za velike zveri, ob tem pa upoštevati, da velikosti populacije in naravne razširjenosti velikih zveri ne omejujejo samo naravne danosti, temveč zlasti družbena sprejemljivost za ljudi, ki živijo na območju velikih zveri. Možnost odstrela po Odloku se ne nanaša na posamične akte o izjemnem odstrelu konkretnih osebkov v primerih, ko je treba preprečiti resno škodo, temveč na situacijo, ko se populacija številčno veča oziroma prostorsko širi in se bliža gornjemu pragu družbene sprejemljivosti oziroma na situacijo, ko ni mogoče izdati odločbe za konkretne osebkove, ker npr. znatno škodo povzroča volčji trop in ne posamični volk. Gre za "selektiven in omejen odvzem živali iz narave pod strogo nadzorovanimi pogoji in v omejenem številu" iz prvega odstavka 7. člena Uredbe o zavarovanih prostoživečih živalskih vrstah (v nadaljevanju Uredba), ki ni prvenstveno namenjen zmanjševanju škode, temveč vzdrževanju družbene sprejemljivosti in dopolnjuje ostale ukrepe.

3. Z Odlokom se opredeljuje odvzem, ki vključuje vse oblike smrtnosti in se prilagaja tistim, na katere ni mogoče zagotoviti neposrednega vpliva. Obseg odvzema je določen tako, da ne ogroža ugodnega stanja populacije, toženka pa se pri tem opira na strokovna mnenja Zavoda za gozdove Slovenije (v nadaljevanju ZGS) in pisno stališče Zavoda RS za varstvo narave (v nadaljevanju ZRSVN). Glede izpolnjevanja pogojev za poseganje v populacijo zavarovane vrste navaja, da je bilo v zadnjih letih sprejetih več ukrepov (sofinanciranje zaščitnih ograj, plačilo dodatnega dela zaradi zaščitnih ukrepov, urejanje komunalnih odpadkov), ki so "usmerjeni na ohranjanje in izboljševanje sobivanja ljudi z velikimi zvermi, nimajo pa bistvenega vpliva na velikost populacije in njeno dinamiko". Kljub temu, da se je število letnih škodnih primerov po letu 2010 zmanjšalo, je med "lokalnimi skupnostmi, rejci in nekaterimi predstavniki kmetijske stroke" še vedno "veliko nezadovoljstvo glede velikosti populacije velikih zveri".

4. V Sloveniji je bila v letu 2011 izvedena javnomnenjska raziskava, ki je pokazala, da imajo do volkov večinsko naklonjeno stališče lovci in širša javnost, "nekoliko bolj negativno stališče" pa imajo rejci drobnice. Glede možnosti povečanja števila volkov v regiji je bilo mnenje javnosti in študentov "precej razpršeno", nekoliko prevladujoče v pozitivnem delu, lovci pretežno nenaklonjeni, rejci izrazito proti, okoljevarstveniki izrazito za in planinci pretežno za.

5. Od 18. 1. 2017 do 21. 2. 2017 je bilo po Sloveniji 14 javnih posvetov "Sobivanje ljudi in divjadi", katerega del je bila razprava o upravljanju z velikimi zvermi, interesne skupine pa so izmenjale mnenja in stališča ter podala predloge. Zaključke teh posvetov, ki so povzeti v poročilu Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Kmetijsko-gozdarske zbornice Slovenije (KGZS) je podprl tudi Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri Državnem zboru RS. Ti so predvsem, da je pri načrtovanju odvzema treba upoštevati območja, kjer se pojavlja škoda, in da je, kadar se ta pojavi, treba hitro ukrepati, da je edini učinkovit ukrep pred škodo nočno zapiranje domačih živali v ustrezno varovane ograje ali objekte, da je treba preprečiti širjenje volka, da naj se ponovno uvedejo mrhovišča, da je treba zagotoviti redno izplačilo

odškodnin, ki naj bodo realne, vključno s posredno škodo, ter da se naj uvede postopek za izredni odstrel, kjer pritožba ne zadrži izvršitve. Splošno stališče KGZS je, da populacija volka ni usklajena s socialno kapaciteto okolja, da je preštevilčna in jo je treba zmanjšati na raven, ki bo omogočala sobivanje z ljudmi s čim manj konfliktov. Poudarja tudi, da je treba planine in pašnike vzdrževati z običajnimi metodami, brez uvajanja obsežnih in dragih zaščitnih ograj, ki ovirajo tudi razvoj rekreacije in turizma.

6. Toženka se sklicuje še na "akcijski načrt", po katerem sta osnovna cilja ohranjanja populacije v ugodnem stanju in sobivanje z ljudmi, iz njega pa med drugim izhaja tudi, da ta vrsta v naravnem okolju ne potrebuje zunanjega uravnavanja, v populacijo pa se z odstrelom praviloma posega zaradi vzdrževanja ali povečevanja družbene nosilne kapacitete. Ta kapaciteta izhaja iz dožemanja družbe o vplivu vrste na dobrobit človeka in njegovo rabo prostora, okolje in druge vrste (...).

7. Navaja še, da je odnos javnosti eden izmed najbolj ključnih dejavnikov za dolgoročno ohranitev volka, zato povečanje tolerance ljudi do volkov neposredno zagotavlja koristi varstvu volkov. Živalsko vrsto je najtežje sprejeti na območjih, kjer je ljudje prej niso bili vajeni, saj se je iz zavesti "izgubila" praksa varovanja premoženja (rejnih domačih živali), volk pa se v Sloveniji postopno prostorsko širi. S strani kmetijskih organizacij prihajajo zahteve po visokih odstrelih in radikalnem zmanjšanju številčnosti, eden od vzrokov za njihovo nezadovoljstvo pa so zamude pri sprejemanju odločitev za odvzem velikih zveri, predvsem pa nereden in večkrat zadržan odstrel v preteklih letih. Po drugi strani nevladne organizacije in posamezniki zahtevajo popolno zavarovanje volkov, torej nasprotujejo vsakemu aktivnemu poseganju in predlagajo izključno preventivne ukrepe. Vendar je s temi mogoče zmanjšati število škodnih dogodkov na premoženju, ne vpliva pa na velikost populacije in njeno prostorsko širjenje. Z zelo omejenim aktivnim poseganjem v populacijo je mogoče nekoliko upočasniti trend širjenja in s tem pridobiti možnost, da se ljudje pripravijo na morebitno možnost sobivanja. Ponavlja, da gre pri volku predvsem za vzdrževanje družbene sprejemljivosti.

8. Ugotavlja, da drugih možnosti za "reševanje problematike", tj. upočasnitev trenda prostorske širitve v povezavi z družbeno sprejemljivostjo, kljub preverjanju ni, saj odlov in selitev živih osebkov, selitev v druge države oziroma kastracija in sterilizacija osebkov v naravi niso zadovoljivi, ker so neracionalni, neetični, neučinkoviti ali pa celo nenadzorovani in neselektivni, kot npr. sterilizacija in kastracija. Pazljivo je bil obravnavan tudi obseg odstrela, ki je določen v varni višini odvzema. Odstrel namreč ni več številčno določen s predpisom, temveč se ravna glede na vse registrirane izgube, poleg tega pa so uvedeni varovalni ukrepi za ohranjanje socialne strukture, saj se odstrel zaključí takoj, ko je doseženo 40% predvidenega celotnega odvzema.

9. Glede pogoja, da ravnanja ne škodujejo ohranitvi ugodnega stanja populacije navaja, da so volkovi v Sloveniji del dinarsko-balkanske populacije volka, ki je po ocenah svetovne zveze za ohranitev narave in pobude za velike zveri v ugodnem stanju. Spremljanje podatkov kaže pozitiven trend, letni odvzem 10 osebkov pa ne slabša stanja ohranjenosti populacije v Sloveniji. Prihaja tudi do prostorske širitve, nekateri tropi so izginili, nadomestili so jih drugi. Preliminarni rezultati monitoringa za leto 2017 kažejo zmeren porast številčnosti. Ugotavlja še, da obstaja dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev, vendar tudi, da je to območje poseljeno, kar nudi možnost prehranjevanja, zato uravnavanja populacije ni mogoče v celoti prepustiti naravnim zakonitostim. Selektivnost odvzema je zagotovljena z odstrelom, ki je tarčno usmerjen, omejitev odvzema je določena z obsegom, prostorom in obdobjem, nadzor pa je zagotovljen s strani upravljavcev lovišč v skladu s predpisi.

10. Tožnika navedeno prilogo k Odloku izpodbijata s tožbo, v kateri najprej navajata, da se z odstrelom

volkov posega v varovano naravno znamenitost in redkost iz 73. člen Ustave RS, kar je v neskladju z Zakonom o ohranjanju narave (v nadaljevanju ZON) in Habitatno direktivo, saj ZON odstrela ne predvideva kot ukrepa varstva vrste, 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. Po Habitatni direktivi spada volk v EU med strogo varovane vrste, zaradi česar morajo države članice vzpostaviti strog režim varstva, za odstop od tega režima pa morajo biti izpolnjeni posebni pogoji. Ti pogoji so bili v slovenski pravni red preneseni z Uredbo, da bi bilo mogoče te pogoje šteti za izpolnjene, pa mora država opraviti tri teste: pokazati je treba, da v konkretnem primeru obstajajo razlogi iz točk a) do e) člena 16 Habitatne direktive; da res ni nobene druge zadovoljive možnosti, kot poseg v populacijo zavarovane vrste; in da poseg v populacijo ne bo škodljivo vplival na njeno stanje ohranjenosti.

11. Menita, da toženka ni zadovoljivo izkazala izpolnjenosti drugega izmed navedenih pogojev, namreč da ni drugih zadovoljivih možnosti. Menita, da bi toženka morala trud usmeriti v učinkovito informiranje interesnih skupin, posebej rejcev, namesto tega pa jim z vsakoletnim odstrelom še dodatno utrjuje napačno prepričanje, da je odstrel učinkovit in nujen za zmanjševanje škodnih dogodkov, čeprav iz znanstvenih raziskav izhaja, da to ne drži. To pripelje do začaranega kroga: rejci so nezadovoljni zaradi škode in zahtevajo odstrel, država odstrel odredi, kar ne vpliva na škode, hkrati pa vsakoletno streljanje volkov ne zmanjšuje nezadovoljstva rejcev. K zmanjšanju škodnih dogodkov so privedli številni preventivni ukrepi, kot so odškodninski sistem, možnost intervencije, ozaveščanje, električne ograje, uravnavanje krmljenja, sofinanciranje zaščitnih ograj, plačilo dodatnega dela zaradi zaščitnih ukrepov, urejanje komunalnih odpadkov v naseljih, itd. Kljub temu toženka trdi, da drugih možnosti za reševanje problematike ni. Menita, da je sprejemljivost volkov in odnos javnosti mogoče izboljšati z ozaveščanjem javnosti, poleg tega javnomnenjske raziskave kažejo sorazmerno pozitiven odnos ljudi do volkov.

12. Prav tako ni izpolnjen pogoj selektivnega odvzema, ker ne ščiti alfa samic in alfa samcev, ki so ključni za varovanje ugodne populacije volka. Po odstrelu dominantnega osebkov lahko namreč pride do razpada tropov, njihovo območje pa zavzamejo mlajši volkovi, ki zaradi neizkušenosti pri lovu in pomanjkanja negativnih izkušenj s človekom pogosteje lovijo domače živali. Odlok tudi ne upošteva omejitev glede na spol in ne vsebuje mehanizmov za reševanje problemov v primeru izpolnjenosti kvote v primeru večjega števila izrednega odvzema. Iz obrazložitve Odloka tudi niso razvidni razlogi za odstrel ravno 10 volkov.

13. Iz navedenih razlogov tožnika sodišču predlagata, naj izpodbijani akt odpravi in toženki naloži povračilo stroškov upravnega spora.

14. Toženka v odgovoru na tožbo povzema ureditev varstvenih režimov za ogrožene vrste v ZON ter Uredbi ter v bistvenem ponavlja navedbe iz prej povzetega gradiva, poleg tega pa navaja, da pri dovoljevanju odvzema živali zavarovanih živalskih vrst iz narave ne gre za lov, kot zmotno menita tožnika. Zavarovane vrste se namreč v Republiki Sloveniji ne lovijo in zanje ne veljajo določbe Zakona o divjadi in lovstvu (ZDLov-1). Gre za izjemo iz 16. člena Habitatne direktive, v skladu s katero je odvzem volka dovoljen zaradi preprečevanja resne škode (b točka) ter selektiven in omejen odvzem pod strogo nadzorovanimi pogoji (e točka). Zavrača očitke o neselektivnosti odvzema, saj je ta določen z metodami odvzema, tj. odstrelom, poleg tega se glede na drugi odstavek 9. člena Odloka odstrel volkulje, ki vodi mladiče, poležene v istem letu (tj. alfa samice), ne izvaja ter se prednostno odstrelijo manjše živali v tropu, v skladu s tretjim odstavkom 9. člena Odloka pa se odstrel več ne izvaja, kadar število odvzetih odraslih volkov (osebkov starih 2 leti ali več) doseže 40 % predvidenega odvzema. Selektivnost določa tudi že sam obseg, prostorska in časovna omejitev odvzema (tretji odstavek 4. člena Odloka) ter varovanje strukture tropov volkov na osrednjem območju življenjskega prostora volka v loviščih s posebnim namenom (Medved, Žitna Gora, Snežnik Kočevska Reka,

Jelen, Ljubljanski vrh), kjer se odstrel volkov ne načrtuje (četrti odstavek 9. člena Odloka). Po prvem odstavku 9. člena Odloka se pri ponavljajoči škodi odstrel volkov prednostno izvaja na pašnikih ali v njihovi neposredni bližini, kjer odstrel deluje kot odvrtačni ukrep. Glede pogoja omejenega odvzema navaja, da naj bi maksimalno mejo za opredelitev odvzema predstavljalo 30 % populacije, v nekaterih virih tudi 35 %, v Sloveniji je ta zaradi majhne in robne populacije skladno z načelom previdnosti pri 20 %. Odvzem, ki zajema tudi druge oblike smrtnosti, je le določitev varne meje za zmanjšanje populacije in je vodilo za izvajanje odstrela, saj kolikor pride npr. do pogina ali povoženja, to šteje za realizacijo odvzema in se odstrel ne izvrši. Razlogi za uveljavitev izjeme (odstrela) pa ne sodijo v kategorijo pogoja omejenega odvzema, temveč se obravnavajo zlasti pri testu 2, tj. da ni drugih zadovoljivih možnosti.

15. Navaja še, da pomen družbene komponente pri upravljanju velikih zveri poudarjajo vsi dokumenti, ki obravnavajo to področje, in obenem opozarjajo na nasprotnost stališč, ki so tako stvarno kot čustveno pogojena. Eden od vidikov družbene sprejemljivosti so tudi škode, pretežno na drobnici, vendar se v praksi ni potrdilo, da bi nasprotovanje rejcev odpravilo informiranje, boljša zaščita drobnice, učinkovitejši odškodninski sistem in sofinanciranje. Njihovo nasprotovanje namreč povzroča že sama obveza za izvajanje preventivnih ukrepov, ki poleg spremenjenega načina gospodarjenja zahteva dodaten vložek sredstev, dela, časa, znanja in izkušenj. Dodatni zaščitni ukrepi morajo biti tudi ekonomsko zdržni in sorazmerni. Kmetovalci nasprotujejo postavljanju visokih in obsežnih ograj tudi zaradi oviranja pri prostem gibanju, poleg tega ne zaupajo podatkom o stanju volkov iz objavljenih monitoringov, temveč se opirajo na podatke iz lastnih virov, ki so praviloma bistveno višji ter jih uporabljajo kot argument pri svojih zahtevah. Predlog Odloka je bil tudi predmet javne razprave, v kateri je sodelovalo veliko deležnikov z različnimi mnenji, pri čemer so nekateri zahtevali popolno zaščito volka, na drugi strani pa je KGZS predlagala višji odstrel. Opozarja še, da se po prepovedi odstrela na Hrvaškem populacija ni večala, temveč manjšala, strokovnjaki pa so to pripisali nelegalnim oblikam (nelegalen odstrel, zastrupljanje) ubijanja volkov, kar je tudi pokazatelj družbene sprejemljivosti z vidika lovskih organizacij in kmetovalcev. Dodaja še, da Evropska komisija zelo skrbno spremlja upravljanje z volkom v Sloveniji in upoštevanje Direktive o habitatih, leta 2012 sproženi poizvedovalni postopek pa je po pojasnilu Slovenije leta 2013 tudi zaprla.

16. Tožba je utemeljena.

17. Izpodbijani akt je sicer izdan v obliki odloka, ki je splošen pravni akt (predpis), vendar pa konkretno določa načrtovani obseg in prostorsko razporeditev odstrela točno določenega števila volkov v poimensko posebej določenih loviščih in v časovno natančno opredeljenem načrtovalskem obdobju, poleg tega pa še posebne pogoje in omejitve tega odstrela. V tem obsegu ima torej značilnosti posamičnega akta, na katere okoliščina, da je sprejet v obliki splošnega pravnega akta, ne vpliva (prim. tudi sklep Ustavnega sodišča RS U-I-20/17 z dne 9. 3. 2017). Naslovno sodišče je zato v skladu s četrtim odstavkom 5. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) pristojno za odločanje o zakonitosti izpodbijanega akta.

18. Zakonska podlaga za izdajo izpodbijanega akta je ZON, ki v prvem odstavku 81. člena daje Vladi pooblastilo za sprejem akta o zavarovanju rastlinskih in živalskih vrst ter sprejem posebnega varstvenega režima (prvi odstavek), s katerim se določijo tudi omejitve in prepovedi ubijanja, lova ali vznemirjanja živali (drugi odstavek). Vlada je to storila z Uredbo, ki hkrati ureja tudi ukrepe za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja tistih živalskih vrst, ki so v interesu Evropske unije, v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. 5. 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst (v nadaljevanju Habitatna direktiva).

19. Izpodbijani akt je izdan v skladu s 7.a členom Uredbe, po katerem lahko ukrep odvzema živali iz narave

sprejeme tudi Vlada Republike Slovenije z odlokom, in sicer v primeru iz sedme alineje prvega odstavka prejšnjega (torej 7.) člena, če se ta ukrep izvede na podlagi strokovnega mnenja iz 8. člena Uredbe ter ob upoštevanju usmeritev iz morebitne strategije, akcijskega načrta ali drugega programskega dokumenta. Po sedmi alineji prvega odstavka 7. člena Uredbe je ne glede na prepovedi iz 5. člena Uredbe mogoče dovoliti usmritev oziroma odvzem iz narave živalskih vrst iz 5. člena Uredbe, če ni druge zadovoljive možnosti in ta ravnanja ne škodujejo ohranitvi ugodnega stanja populacije, zaradi selektivnega in omejenega odvzema živali iz narave pod strogo nadzorovanimi pogoji in v omejenem številu.

20. Ta določba pomeni skoraj dobeseden prenos točke (e) prvega odstavka 16. člena Habitatne direktive, po kateri v primeru, če ni druge zadovoljive možnosti in če odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti, države članice lahko odstopijo od določb členov 12, 13, 14 ter 15(a) in (b), tako da pod strogo nadzorovanimi pogoji dovolijo selektiven in omejen odvzem nekaterih osebkov vrst, navedenih v prilogi IV, v omejenem številu, ki ga določijo pristojni nacionalni organi. Zaradi pravne narave direktive (tretji odstavek 288. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije) to besedilo sicer ne pomeni neposredne pravne podlage za odločanje, je pa temeljnega pomena za pravilno razumevanje oziroma razlago pravnih aktov, s katerimi so bili njegovi cilji preneseni v slovenski pravni red.

21. Podobno velja tudi za Napotke o strogi zaščiti živalskih vrst, pomembnih za skupnost po Habitatni direktivi, ki jih je Komisija izdala v februarju 2007. Gre za dokument, ki naj zagotovi enotno razumevanje določb Habitatne direktive in pripomore k njihovi ustrezni uveljavitvi (stran 4 tega dokumenta). Ta dokument se nahaja v upravnih spisih, ki jih je priložila toženka, v odgovoru na tožbo pa se je do tega dokumenta v povezavi z očitki v tožbi tudi izrecno opredelila, tako da med strankami očitno ni spora ali razhajanj o tem, da je tako Direktivo kot tudi Uredbo treba razlagati v skladu s tem – sicer neobvezujočim – dokumentom.

22. Kot rečeno, so bili cilji Habitatne direktive v slovenski pravni red preneseni tako, da 7. člen Uredbe glede odvzema živali zavarovane vrste iz narave povzema temeljne pogoje, ki jih Habitatna direktiva določa v 16. členu: obstoj vsaj enega izmed razlogov, ki so naštet v prvi do sedmi alineji prvega odstavka 7. člena Uredbe, da "ni druge zadovoljive možnosti" in da to izjemoma dovoljeno ravnanje ne škoduje ohranitvi ugodnega stanja populacij. Zaradi tako neposrednega prenosa vsebine Habitatne direktive v slovenski pravni red se je tudi po presoji sodišča pri ugotavljanju izpolnjenosti navedenih pogojev mogoče nasloniti na prej omenjene Napotke Evropske komisije, konkretno na tri preizkuse, ki so opisani v teh napotkih in se v celoti naslanjajo na besedilo direktive. Prav na te preizkuse se – kot že omenjeno – sklicujeta tudi obe stranki.

23. Prvi od teh preizkusov se nanaša na obstoj vsaj enega od razlogov, ki so naštet v prvi do sedmi alineji prvega odstavka 7. člena Uredbe. Ker pa je bil izpodbijani pravni akt izdan na podlagi 7.a člena Uredbe, je zaradi izrecnega besedila te določbe preizkus omejen izključno na obstoj razloga iz sedme alineje prvega odstavka 7. člena Uredbe, torej na selektiven in omejen odvzem živali iz narave pod strogo nadzorovanimi pogoji in v omejenem številu.

24. Ta razlog pa smiselno vsebuje še nadaljnji pogoj, ki sicer ni izrecno zapisan v prej navedenih normativnih besedilih: obstoj problema oziroma situacije, zaradi reševanja katerih je treba izjemoma dovoliti odvzem osebkov zavarovane vrste iz narave. Brez tega bi ta razlog ostal nesmiseln oziroma prazen, saj bi v povezavi s preostalim besedilom prvega odstavka 7. člena Uredbe omogočal "odvzem zaradi odvzema". Povsem nesmiseln bi v takem primeru ostal tudi drugi od prej navedenih pogojev, da "ni druge zadovoljive možnosti", ki se očitno nanaša na doseg nekega cilja oziroma rešitev nekega problema. Enako izhajata tudi iz navedenih Napotkov Evropske komisije (prim. 36. odstavek na 58. strani teh napotkov). Ker gre za izjemo od strogega

varstvenega režima, mora biti obstoj take situacije oziroma problema očitno povezan z izvajanjem tega režima.

25. Toženka se v tem pogledu sklicuje na socialno sprejemljivost velikih zveri oziroma odnos javnosti do sobivanja z njimi. Tudi po presoji sodišča odnos javnosti do velikih zveri pomeni vprašanje, ki je za uspešno izvajanje varstvenega režima dovolj pomembno, da ga je mogoče brez pomislekov šteti za prej omenjeni "problem oziroma situacijo", ki je potrebna za obstoj razloga iz sedme alineje prvega odstavka 7. člena Uredbe, čeprav toženka za to ne navaja nobenih posebnih razlogov. Vendar pa toženka v že večkrat omenjeni obrazložitvi izpodbijanega akta ne izkaže oziroma ne obrazloži, da ta problem sploh obstaja.

26. V tej obrazložitvi se namreč sklicuje na raziskavo javnega mnenja in več drugih virov, iz katerih povzema, da je odnos splošne javnosti in lovcev do velikih zveri, konkretno volkov, pretežno pozitiven, deloma negativen pa naj bi bil odnos rejcev, ki izražajo veliko nezadovoljstvo in dela kmetijske stroke. Vendar pa po presoji sodišča nobene od teh kategorij ni mogoče same po sebi (npr. zaradi splošno znane številčnosti ali družbenega vpliva), brez navedbe nadaljnjih razlogov, enačiti z "javnostjo" oziroma njenega odnosa do volkov enačiti z njihovo družbeno sprejemljivostjo, posebno ker toženka sama navaja, da je odnos splošne javnosti do velikih zveri pozitiven. Drugih konkretnih razlogov, iz katerih bi izhajal negativen odnos pomembnega dela javnosti do volkov oziroma drug problem njihove družbene sprejemljivosti, toženka ne navaja.

27. Toženka torej ni izkazala obstoja razloga iz sedme alineje prvega odstavka 7. člena Uredbe, kar pomeni, da ni izpolnjen prvi izmed prej (v 22. točki te obrazložitve) navedenih pogojev za odobritev izjeme od varstvenega režima, kot ga predpisuje 5. člen Uredbe, torej splošne prepovedi odvzema iz narave oziroma usmrtilve. Ti pogoji morajo biti izpolnjeni kumulativno, zato ta ugotovitev že sama po sebi zadostuje tudi za ugotovitev nezakonitosti izpodbijanega pravnega akta. Sodišče pa k temu dodaja še, da iz obrazložitve ni mogoče razbrati niti izpolnjenosti drugega izmed teh pogojev, namreč da "ni druge zadovoljive možnosti".

28. Vse "druge" oziroma alternativne možnosti, ki jih toženka obravnava v obrazložitvi, se namreč nanašajo izključno na zmanjšanje populacije volkov. Kot pa je bilo že navedeno, problem oziroma situacija, ki jo z izpodbijanem pravnim aktom želi rešiti toženka, ni preveliko število volkov v naravi, saj toženka v tem pogledu celo sama navaja, da volkov ni preveč in da se njihovo število tudi brez zunanje intervencije prilagaja okolju, temveč odnos dela javnosti do teh živali. Kot pa pravilno opozarjata tožnika, toženka pri tem ne pojasni, v čem naj bi prav relativno majhno zmanjšanje števila volkov – ki poleg tega po prej navedeni ureditvi ne sme škodovati ohranitvi ugodnega stanja populacije – odločilno vplivalo na javno mnenje o velikih zvereh, torej na problem, ki ga želi rešiti z odvzemom oziroma usmrtilvijo živali.

29. Toženka sama navaja, da je bilo v zadnjih letih sprejetih več ukrepov (sofinanciranje zaščitnih ograj, plačilo dodatnega dela zaradi zaščitnih ukrepov, urejanje komunalnih odpadkov), ki so "usmerjeni na ohranjanje in izboljševanje sobivanja ljudi z velikimi zvermi", zato med metode za izboljševanje družbene sprejemljivosti strogo zavarovane živalske vrste očitno ni mogoče šteti izključno metod za zmanjšanje populacije. Tudi širjenje populacije volka samo po sebi ne pomeni, da je odvzem utemeljen z vidika njihove družbene sprejemljivosti na teh območjih. Ker je za primere povzročanja škode na premoženju predvidena izjema na podlagi druge alineje prvega odstavka 7. člena Uredbe oziroma točke (b) prvega odstavka 16. člena Habitatne direktive, nezadovoljstvo rejcev namreč ne more biti odločujoče. Poleg tega, kot izpostavljata tožnika, škodnih dogodkov ni manj zaradi vsakoletnega odstrela, temveč zaradi preventivnih ukrepov. Tudi na nezadovoljstvo rejcev zaradi izvajanja preventivnih ukrepov pa bi po presoji sodišča toženka lahko vplivala z ustreznim izobraževanjem. Glede na navedeno po presoji sodišča odločitev o posegu v zaščiteno

vrsto ni natančno in ustrezno obrazložena, saj toženka v obrazložitvi izpodbijanega upravnega akta niti ni dovolj natančno obrazložila izpolnjevanje pogoja, da ni druge zadovoljive možnosti za izboljšanje družbene sprejemljivosti, in to tudi v primeru, če bi bil ta odnos pomembnega dela javnosti dejansko odklonilen (kar očitno ni).

30. Iz navedenih razlogov sodišče ugotavlja, da toženka v postopku za izdajo izpodbijanega akta ni v celoti oziroma ni pravilno uporabila Uredbe, ki pomeni pravno podlago za njegovo izdajo. Zato je v skladu s tretjo točko prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo. Po tretjem odstavku istega člena sodišče v takem primeru načeloma vrne zadevo organu, ki je akt izdal, v ponoven postopek. Vendar pa izpodbijani akt ni bil izdan v upravnem postopku, temveč v okviru izvrševanja normodajne pristojnosti toženke. To po eni strani pomeni, da navedene določbe, ki se nanaša na vrnitev v ponoven (upravni) postopek smiselno ni mogoče uporabiti, po drugi pa, da je izključno v pristojnosti toženke, ali oziroma kdaj bo v okviru svojih pooblastil ponovno pričela ustrezen normodajni postopek. Sodišče je zato izpodbijani akt zgolj odpravilo.

31. Glede na navedbe v odgovoru na tožbo pa sodišče zavrača tožbeni očitke, da ni izpolnjen pogoj selektivnosti, saj je toženka ustrezno pojasnila, da je ta pogoj za odvzem, kolikor bi bili izpolnjeni tudi drugi pogoji, upoštevala v določbah 4., 5. in 9. člena Odloka pri določitvi sredstva ubitja (odstrel), varovanja alfa samic, prednostnem odstrelu mlajših živali ter pri obsegu, prostorski in časovni omejitvi odvzema.

32. Ker je bilo že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta in posredovane dokumentacije očitno, da je treba tožbi ugoditi in izpodbijani akt odpraviti, v postopku pa ni sodeloval stranski udeleženec z nasprotnim interesom, je sodišče na podlagi 1. alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1 odločilo brez glavne obravnave, na seji.

33. Ker je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo, sta tožnika v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 upravičena do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku, predpisanem s pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik). Ker je bila zadeva rešena na seji, tožnika pa v postopku nista imela odvetnika, se jima na podlagi prvega odstavka tretjega člena Pravilnika priznajo stroški v višini 15,00 EUR. Zakonske zamudne obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika).

**Datum zadnje spremembe: 27.12.2018**