

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Lovske zveze Slovenije, ki jo zastopajo Miro Senica, Anton Nosan in Milan Vajda, odvetniki v Ljubljani, na seji dne 10. maja 2001

o d l o č i l o:

Uredba o zavarovanju ogroženih živalskih vrst (Uradni list RS, št. 57/93, 61/93 in 69/00) ni v neskladju z ustavo in zakonom.

O b r a z l o ž i t e v

A)

1. Lovska zveza Slovenije je vložila pobudo za oceno skladnosti uredbe o zavarovanju ogroženih živalskih vrst (Uradni list RS, št. 57/93 in nasl. - v nadaljevanju: uredba) z določbami zakona o varstvu, gojitvi in lovu ter upravljanju lovišč (Uradni list SRS, št. 25/76 in nasl. - v nadaljevanju: ZVGLD). Pobudo vlaga na podlagi sklepa svojega upravnega odbora. Lovska zveza Slovenije namreč v skladu s svojimi pravili združuje interese vseh lovskih družin, ki upravljajo z lovišči, prav tako pa je tudi sama neposredni upravljalec dveh lovišč. Pravni interes upravljalcev lovišč naj bi bil podan, ker naj bi jim bila z uredbo omajana pravna varnost glede vprašanja, ali naj se upravjalci lovišč ravna po določbah ZVGLD ali po določbah uredbe, ki naj bi določena vprašanja urejala drugače. Ravnanja, ki so skladna z ZVGLD, naj bi bila z uredbo opredeljena kot prekršek.

2. Pobudnica meni, da so določbe uredbe v nasprotju z določbami ZVGLD. Vlada naj bi namreč pri izdaji uredbe prekoračila pooblastilo iz 21. člena zakona o naravni in kulturni dediščini (Uradni list SRS, št. 1/81 in nasl. - v nadaljevanju: ZNKD) in s tem ravnala tudi v nasprotju z določbo 153. člena ustave, ki določa, da morajo biti podzakonski predpisi v skladu z ustavo in zakoni.

3. Po mnenju pobudnice naj bi uredba (1. in 3. člen) spreminjala lovni režim pri posameznih prosto živečih živalih, ki velja po določbah 13. člena ZVGLD. Uredba naj bi namreč prepovedala lov, ki ga ZVGLD dovoljuje. V nasprotju z določili prvega odstavka 12. člena ZVGLD naj bi se z določbo 6. člena uredbe poslabšalo varstvo divjadi. Po določbi 6. člena uredbe naj bi bil namreč za divjad, naštet v prvem odstavku 12. člena ZVGLD, dovoljen izjemen lov ne glede na določbo četrtega odstavka 12. člena ZVGLD. V nasprotju z določbami 13. člena ZVGLD naj bi 5. člen uredbe spreminjal lovni režim za medveda in volka. V nasprotju z ZVGLD naj bi bila tudi določba 9. člena uredbe, saj naj ne bi bilo jasno, ali je za škodo, ki jo povzročijo tiste zavarovane živali, ki so divjad, odgovorna lovska organizacija ali država.

4. Pobudnica ustavnemu sodišču predlaga, naj odpravi 1. člen uredbe v obsegu, ki se nanaša na prostoživeče divje živali, določene v 10. členu ZVGLD, odpravi 5. člen uredbe v celoti, 6. člen uredbe odpravi v delu, ki se nanaša na divjad, ter odpravi besedilo 9. člena uredbe, ki se glasi: "razen škode, ki jo povzroči divjad in jo ureja ZVGLD".

5. Vlada v odgovoru pojasnjuje, da je bila uredba izdana na podlagi 21. člena ZNKD oziroma kasneje sprejetega zakona o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 56/99 - v nadaljevanju: ZON), ki določa ukrepe za varstvo narave oziroma naravnih znamenitosti ter v tem okviru tudi ukrepe za varstvo ogroženih živalskih vrst. Pri izdaji uredbe pa je upoštevala, da gre za varstveni predpis interventnega značaja. Namen takšnih predpisov je urediti

posamezna vprašanja rabe ogroženih naravnih dobrin drugače, kot je urejeno s predpisi, ki ta vprašanja urejajo v "normalnih razmerah", sicer takšni predpisi sploh ne bi bili potrebni. To vprašanje pa je urejeno tudi z drugim odstavkom 12. člena ZVLGD, ki določa, da se naravovarstveni ukrepi urejajo s posebnim predpisom na podlagi ZON. Zato je po mnenju vlade logično, da določbe varstvenih predpisov, torej tudi izpodbijane uredbe, posamezna vprašanja rabe naravnih dobrin urejajo drugače kot ZVGLD. Uredba tako določa naravovarstveni režim in v ničemer ne posega v določbe ZVGLD.

B)

6. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS), je takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

7. Ustavno pravno relevantno vprašanje, ki ga je obravnavalo ustavno sodišče, se nanaša na vprašanje obsega zakonskega pooblastila za izdajo izpodbijane uredbe in posledično na vprašanje njegove skladnosti z drugim odstavkom 120. člena ustave. Ustavno sodišče je v obravnavani zadevi presojalo, ali za izpodbijane določbe uredbe obstaja zakonsko pooblastilo. Obravnavalo je tudi navedbe pobudnice, s katerimi smiselno uveljavlja kršitev 2. člena ustave (načela pravne države), ko zatrjuje, da je z uredbo omajana pravna varnost glede vprašanja, ali naj se upravljalci lovišč ravnavajo po določbah ZVGLD ali po določbah uredbe.

8. ZNKD je vzpostavil sistem varstva naravne dediščine z namenom ohraniti kot naravno dediščino tiste dele narave, ki imajo za Slovenijo ali za njeno ožje območje kulturno, znanstveno, zgodovinsko ali estetsko vrednost (prvi odstavek 2. člena ZNKD). Tiste dele narave, ki imajo takšno posebno vrednost po določbi 15. člena ZNKD, razglasi pristojni organ za naravno znamenitost. Med naravne znamenitosti zakon uvršča tudi ogrožene rastlinske in živalske vrste, katerih obstoj je ogrožen zaradi redkosti, sprememb v okolju, naravnega zmanjševanja njihovih populacij ali zaradi vpliva človeka. Posamezne ogrožene rastlinske in živalske vrste po določbi drugega odstavka 21. člena ZNKD vlada razglasi za naravno znamenitost in določi režim varstva, posamezne omejitve in prepovedi ter razvojne usmeritve. Na tej pravni podlagi je bila sprejeta izpodbijana uredba. S to uredbo so bile razglašene za naravno znamenitost tiste živalske vrste, katerih obstoj je ogrožen, ne glede na to, ali gre za divjad, ki je lahko predmet lova po ZVGLD, ali za druge živali. Z uredbo je določen tudi režim varstva, ki obsega predvsem prepoved lova, ubijanja, zastrupljanja, prodajanja in posredovanja živali zavarovanih živalskih vrst.

9. V juliju 1999 je bil sprejet ZON, ki je razveljavil določbe ZNKD, ki urejajo varstvo naravne dediščine, ter določil, da se do uveljavitve novih izvršilnih predpisov še naprej uporabljajo predpisi, izdani na podlagi ZNKD, kolikor niso v nasprotju z določbami tega zakona (176. člen ZON). Tudi ta zakon nadaljuje s sistemom varstva naravne dediščine oziroma sedaj naravnih vrednot z namenom prispevati k ohranjanju narave. Varstvo narave opredeljuje kot sklop ukrepov, namenjenih varovanju tistih delov narave, ki imajo posebno vrednost ali ki so zaradi pretiranih človekovih posegov ogroženi. Razglasitev posameznih rastlinskih ali živalskih vrst za ogrožene je le eden od ukrepov varstva narave. Ogrožena rastlinska ali živalska vrsta je po določbi 80. člena ZON tista vrsta, katere obstoj je v nevarnosti ali ki je kot taka opredeljena v rdečem seznamu ogroženih rastlinskih ali živalskih vrst. Ogrožene rastlinske in živalske vrste uvršča na rdeči seznam minister s predpisom. Po določbi 81. člena ZON vlada sprejme akt o zavarovanju ogroženih rastlinskih in živalskih vrst ter določi ukrep varstva, predpiše pravila ravnanja in poseben varstveni režim. Varstveni režim obsega zlasti omejitve in prepovedi ubijanja, lova ali vznemirjanja živali in podobno.

10. Zagotavljanje javnega interesa na področju varstva naravnih vrednot oziroma naravne dediščine je torej urejeno z ZON, prej pa ga je zagotavljal ZNKD. ZON določa

ukrepe ohranjanja in varstva vseh prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst, vključno z njihovim genetskim materialom in habitatu ter ekosistemi. V okviru varstva prostoživečih živalskih vrst niti ZNKD niti ZON ne razlikujeta med divjadjo, ki je lahko predmet lova po ZVGLD, in drugimi živalmi, temveč obravnavata varstvo vseh živali. ZON celo izrecno določa, da živali, ki so zavarovane na podlagi tega zakona, ni dovoljeno loviti ne glede na uvrstitev med lovne ali ribolovne (tretji odstavek 81. člena).

11. Predmet pravnega urejanja ZVGLD pa je lovstvo, ki obsega varstvo, gojitev in uporabo divjadi ter urejanje in vzdrževanje lovišč. Kot temeljni okvir za opravljanje teh dejavnosti zakon sicer res določa skrb za ohranjanje naravnega ravnovesja divjadi in rastlinskega sveta v prostoru in s tem povezano varstvo narave, vendar je treba poudariti, da je bil ta zakon sprejet že leta 1976. Zagotavljanje javnega interesa na področju varstva naravnih vrednot je sedaj urejeno z ZON. Ta zakon je novejši in uveljavlja ekološki pristop ohranjanja biotske raznovrstnosti, ki je sprejet tako v svetovnem merilu kot tudi v ustavi in zakonih. Slovenija je namreč ratificirala že vrsto konvencij in med njimi tudi Konvencijo o biološki raznovrstnosti (Uradni list RS, št. 30/96 - MP, št. 7/96, MKBR), ki je prva konvencija Združenih narodov na področju ohranjanja narave, ki obravnava biosfero celostno in na globalni ravni ter Konvencijo o varstvu prostoživečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njenih naravnih življenjskih prostorov (Uradni list RS, št. 55/99, MP, št. 17/99 - MKVERZ), ki je prvi evropski mednarodni dogovor o celovitem varstvu na tem področju.

12. Iz navedenega izhaja, da je pravna ureditev po ZVGLD glede na ureditev po določbah ZON starejša in zlasti na področju varstva naravnih vrednot glede na čas sprejetja ne more upoštevati novejših strokovnih meril in spoznanj. ZVGLD sicer kot specialnejši predpis ureja lovni režim divjadi, vendar ta velja, kolikor ni z ukrepi varstva naravnih vrednot (divjadi) po določbah ZON urejen drugače (82. člen). Eden izmed predvidenih ukrepov pa je izpodbijana uredba.

13. Uredba določa ogrožene živalske vrste in ureja varstveni režim skladno s kriteriji iz ZNKD in ZON. Z Uredbo je živali zavarovanih vrst prepovedano loviti, ubijati, pripravljati, zastrupljati, prodajati, posredovati pri njihovi prodaji, kupovati ali darovati, izvažati ali odnašati v tujino ter jih namerno vznemirjati v njihovem naravnem okolju ter uničevati, poškodovati, zbirati in prenašati njihova gnezda, legla, jajca oziroma njihove razvojne oblike. Le izjemoma lahko minister, pristojen za okolje, dovoli izjemen lov, odlov, zbiranje, vzrejo, pripraviranje, prenašanje, zadrževanje v ujetništvu, raziskovanje, razpošiljanje, odnašanje ali izvoz v tujino živali zavarovanih vrst, če je to potrebno za znanstvenoraziskovalno delo, vzgojo, ali za strokovno gojitev živali z namenom, da se poveča njihovo število v naravi ali če gre za druge strokovno utemeljene razloge. Očitek pobudnice, naj bi vlada s tem, ko je v uredbi za nekatere prostoživeče živali predpisala varstveni režim, po katerem je te živali prepovedano loviti, prekoračila pooblastila iz zakona, je torej neutemeljen. Prav prepoved lova ogroženih živalskih vrst je lahko eden od ključnih ukrepov varstva zavarovanih živalskih vrst po določbah ZON. Uredba prav tako v ničemer ne posega v metode in postopke lova, upravljanja lovišča in druge določbe ZVGLD, temveč določa le zavarovane živalske vrste in njihovo varstvo.

14. Skladno z načelom zakonitosti po drugem odstavku 120. člena ustave opravljajo upravni organi svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Upravni organi so torej pri izdajanju predpisov vezani na okvir, ki ga določata ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu, medtem ko izrecno pooblastilo v zakonu ni potrebno. Takšno stališče je ustavno sodišče zavzelo že z odločbo št. U-I-264/99 z dne 28. 9. 2000 (Uradni list RS, št. 97/00). Izpodbijana uredba, ki ima izrecno zakonsko podlago (ZNKD in ZON) in ki predpisuje ukrepe varstva ogroženih živalskih vrst skladno z zakonom, ni v nasprotju z drugim odstavkom 120. člena ustave.

15. Prav tako ureditev ni v nasprotju z načeli pravne države (2. člen ustave). Eno od načel pravne države temelji na predpostavki (domnevi), da je pravni sistem notranje povezana celota¹ in iz te predpostavke izhaja interpretacijski argument, na podlagi katerega novejši predpis razveljavi starejšega (lex posterior derogat legi priori). Določitev lovnega režima je po določbah ZON lex posterior glede na ureditev lovnega režima po določbah ZVGLD. Ustavno sodišče poudarja, da velja lovni režim za divjad po določbah ZVGLD, kolikor ni režim lova na posamezne vrste divjadi spremenjen z ukrepi varstva ogroženih živalskih vrst po določbah ZON.

16. Neutemeljen je očitek pobudnice, da je vlada z ureditvijo v uredbi poslabšala varstvo nekaterih vrst divjadi (našteti v prvem odstavku 12. člena ZVGLD), za katere po ZVGLD ni možno izdati izjemnega dovoljenja za lov, kot to dopušča uredba v 6. členu. Ta ministru, pristojnemu za okolje, res omogoča, da dovoli izjemen lov, odlov in druge posege v zavarovane vrste, torej tudi za divjad, naštetu v prvem odstavku 12. člena ZVGLD, vendar le iz strokovno utemeljenih razlogov varstva naravnih vrednot, ki so v tej določbi uredbe tudi opredeljeni.

17. Pobudnica neutemeljeno izpodbija uredbo tudi v delu, ki naj bi spreminjal lovni režim za medveda, volka ter risa glede na ureditev v ZVGLD. Ta zakon namreč za medveda in volka določa, da ju je dovoljeno loviti od 1. 10. do 30. 4. na območju, ki ga določi minister, pristojen za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Lov na risa pa po določbah ZVGLD ni dovoljen vse leto, razen če to izjemoma dovoli minister, pristojen za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Po določbi 5. člena uredbe je lov na medveda, volka in risa prepovedan, pri čemer lahko minister, pristojen za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, lov izjemoma dovoli. Uredba je, kot je že navedeno, zakonit ukrep vlade (81. člena ZON), ki ga izda glede na dejansko stanje ogoženosti posameznih živalskih vrst. O dovoljenju za izjemen lov pa po obeh navedenih predpisih odloča minister, pristojen za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

18. Nejasna naj bi bila po mnenju pobudnice tudi ureditev odgovornosti za škodo, ki jo povzročijo tiste zavarovane živali, ki so divjad. Iz 9. člena uredbe nedvoumno izhaja, da Ministrstvo za okolje in prostor povrne premoženjsko škodo, ki jo povzročijo živali zavarovanih vrst (tudi zavarovana ogrožena divjad), zanjo torej odgovarja država in ne lovska organizacija. Glede odgovornosti za škodo, ki jo povzroči divjad (torej tista, ki ni zavarovana po ZON), pa veljajo določbe ZVGLD. Iz navedenega je razvidno, da zatrjevane nejasnosti glede uporabe ZVGLD in uredbe ne obstajajo, zato izpodbijana uredba ni v neskladju z 2. členom ustave.

C)

19. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukič. Odločbo je sprejelo soglasno.

Št. U-I-280/97-14
Ljubljana, dne 10. maja 2001.

Predsednik
Franc Testen l. r.