

UPRavno sodišče  
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

I U 168/2017-18

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA



1.3. 20 18

Podpis pristojne  
sodne osebe:

Poehl

## V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in sodnici Irena Grm kot predsednica ter Andrej Kmecl in Lara Bartenjev kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Nežke Dekleva kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: 1. DRUŠTVO ZA OHRANJANJE NARAVNE DEDIŠČINE SLOVENIJE, Tržaška 2, Ljubljana, 2. PRAVNO-INFORMACIJSKI CENTER NEVLADNIH ORGANIZACIJ, Metelkova 6, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Vlada,

zaradi odvzema osebkov vrste volk (*Canis lupus*) iz narave za leto 2017,

o tožbi zoper prilogo 2 Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za leto 2017 (Uradni list RS št. 3/2017 z dne 20. 1. 2017),

na seji 1. marca 2018

## RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi in se priloga 2 Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za leto 2017 (Uradni list RS št. 3/2017 z dne 20. 1. 2017) odpravi.
- 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 leto 2017 (Uradni list RS št. 3/2017, 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 2017, če predvideni odvzem v tem obdobju ne bo izpolnjen. Iz 5. člena Odloka izhaja, da se ta odstrel nanaša na načrtovalsko obdobje od uveljavitve odloka do 30. 9. 2017.
2. Iz nedatiranega dokumenta z naslovom Obrazložitev Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrste rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za leto 2017, 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, ki ga v primerih, ko je treba preprečiti resno škodo, ureja Uredba o zavarovanih prostoživečih živalskih vrstah (v nadaljevanju Uredba), temveč na situacijo, ko se populacija številčno večja oziroma prostorsko širi in se bliža gornjemu pragu družbene sprejemljivosti oziroma za situacijo, ko ni mogoče izdati odločbe za konkretni osebk, 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, 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 in pisno stališče Zavoda RS za varstvo narave. Glede izpolnjevanja pogojev za poseganje v populacijo zavarovane vrste navaja, da je bilo v zadnjih letih sprejetih več ukrepov, ki so "usmerjeni na ohranjanje in izboljševanje sobivanja ljudi z velikimi zvermi, nimajo pa bistvenega vpliva na velikost populacije in njeno dinamiko", vendar je med lokalnimi skupnostmi, rejci in "nekaterimi predstavniki kmetijske stroke" še vedno „veliko nezadovoljstvo glede velikosti populacije velikih zveri“. Aktivno poseganje v populacijo lahko prispeva k ohranjanju strpnosti ciljnih

skupin, ki niso naklonjene velikim zverem in utrjuje vtis, da je upravljanje z velikimi zvermi "pod določenim nadzorom". Poleg tega vključuje lovske organizacije, tako da imajo interes sodelovati ne le pri odstrelu, temveč tudi pri izvajanju drugih ukrepov za ohranjanje zveri.

4. Glede vpliva odstrela na družbeno sprejemljivost v Sloveniji še ni bilo izvedenih kompleksnih raziskav, zato toženka družbeno sprejemljivost ocenjuje na podlagi odzivov javnosti. V tem pogledu se sklicuje na več tisoč podpisnikov spletne peticije proti odstrelu rjavega medveda in volka ter njihove zahteve za preselitev, sterilizacijo ali druge ukrepe, s katerimi bi lahko na human način omejili njihovo število, po drugi strani pa na izjavo udeležencev Mednarodne konference o gorskem pašništvu, ki pozivajo k zmanjšanju stopnje zavarovanja za zveri po Direktivi o habitatih. Ugotavlja, da so podobna tudi stališča predstavnikov kmetov in lokalnih skupnosti ter se pri tem sklicuje na Komisijo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano državnega sveta RS, ki ugotavlja, da so zdajšnje populacije medvedov in volkov prevelike in delujejo moteče, vzbujajo strah in nelagodje med ljudmi ter otežujejo izvajanje gospodarsko-kmetijskih dejavnosti. Komisija zato podpira zmanjšanje števila medvedov in volkov na "vzdržno raven", kot je bila pred letom 1990 z ustreznim odvzemom, kar bo ponovno omogočalo strpno sobivanje ljudi in zveri.
5. Ugotavlja, da je pri volkovih omejujoči faktor za krepitev populacije v Sloveniji nizka družbena sprejemljivost, zlasti med rejci, zaradi možnosti nastanka škode ter dodatnega dela in stroškov zaradi preventivnih ukrepov, ki zmanjšujejo konkurenčnost rejcev glede na območja, kjer ni volkov. Zato je glavnina ukrepov usmerjena k vzpodbujanju preventivnih ukrepov, možnosti sofinanciranja ter plačevanju dodatnega dela in izboljšavi učinkovitosti odškodninskega sistema, s selektivnim in omejenim odvzemom živali pa so vsi ti ukrepi za vzdrževanje družbene sprejemljivosti dopolnjeni, saj rejci ne pristajajo na tezo, da manjše število volkov ne pomeni zmanjšanja možnosti za škode. Sklicuje se 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 dojemanja družbe o vplivu vrste na dobrobit človeka in njegovo rabo prostora, okolje in druge vrste (...).
6. 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 "precej razpršeno". Ker je odnos javnosti eden izmed najbolj ključnih dejavnikov za dolgoročno ohranitev volka, povečanje tolerance ljudi do volkov neposredno zagotavlja koristi varstvo volkov. Živalsko

vrsto je najtežje sprejeti na območjih, kjer je ljudje prej niso bili vajeni, volk pa se v Sloveniji postopno prostorsko širi. S strani kmetijskih organizacij prihajajo zahteve po visokih odstrelih in radikalnem zmanjšanju številčnosti, z zelo omejenim aktivnim poseganjem v populacijo pa 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.

7. Ugotavlja, da drugih možnosti za "reševanje problematike", torej ohranjanje družbene sprejemljivosti, 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, kar bi lahko populaciji povzročilo nepopravljivo škodo. 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.
8. 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. Zavod RS za varstvo narave je v poročilu Evropski komisiji iz leta 2013 stanje volka ocenil kot "neugodno – stabilno" zaradi meril "ohranjenost populacije" in "obeti za prihodnost". Spremljanje podatkov kaže pozitiven trend, letni odvzem 10 osebkov pa ne slabša stanja ohranjenosti populacije v Sloveniji. Podatki kažejo, da se lahko populacija sama dolgoročno ohranja, območje razširjenosti kaže tendence širitve, obstaja pa tudi dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev populacij. Zaključuje, da populacija volkov v Sloveniji kot del dinarsko-balkanske populacije izpolnjuje vse pogoje, navedene v prvem členu Direktive o habitatih.
9. Tožnika navedeno prilogo k Odloku izpodbijata s tožbo, v kateri najprej navajata, da kot nevladni organizaciji s statusom delovanja v javnem interesu na področju ohranjanja narave oziroma varstva okolja izkazujeta pravni interes za vložitev te tožbe. Izpodbijani akt ima sicer obliko splošnega pravnega akta, vendar je Ustavno sodišče RS glede aktov z enako vsebino že večkrat odločilo, da imajo taki akti značilnosti posamičnega akta, zaradi česar je za presojo zakonitosti izpodbijanega akta pristojno Upravno sodišče.
10. Menita, da je odstrel volkov v nasprotju 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 o zavarovanih prostoživečih živalskih vrstah, 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. Tožnika menita, da toženka ni zadovoljivo izkazala izpolnjenosti drugega iz teh pogojev, namreč da ni drugih zadovoljivih možnosti. Ob tem posebej opozarjata, da Zavod za gozdove v svojem mnenju, ki ga je podal v skladu z Uredbo, ni navedel drugih možnosti, ki bi privedle do večje tolerance prebivalstva do volkov, jih ovrednotil ali se do njih opredelil. Šele če bi se na ta način izkazalo, da nobena od drugih možnosti ne more zadovoljivo reševati problema, bi bil dopusten odstrel. Zavod za gozdove je sicer navedel več ukrepov, ki naj bi privedli do boljše sprejemljivosti, vendar je kljub temu izbral odstrel kot ukrep, ki se bo dejansko izvedel. Tožnika menita, da to, da država ne izvaja dovolj intenzivno drugih ukrepov, ne more biti razlog za odreditev odstrela.

11. Sklicujeta se tudi na določbo ZON, po kateri je redčenje populacije opredeljeno kot eden od ukrepov, če škode, ki jo povzročajo živali, ni mogoče drugače preprečiti. Gre za edino zakonsko podlago za odstrel, vendar pa Zavod za gozdove v konkretnem mnenju, ki je podlaga Odloka, ni izkazal, da bi odstrel lahko vplival na zmanjševanje škode na drobnici. Ker odstrel ni v vzročni zvezi z zmanjševanjem škod, temveč se te zmanjšujejo z boljšo zaščito drobnice in ukrepi ozaveščanja, informiranja in s pomočjo države, tožnika menita, da obstajajo tudi drugi možni ukrepi, ki bi povečali toleranco interesne skupine rejcev drobnice. Omenjata kmetijsko politiko in subvencije ter poudarjata, da Ministrstvo za okolje še vedno ni sprejelo ustreznega normativnega okvira za učinkovito varovanje premoženja pred posegi velikih zveri in za ustrezno izboljšanje sistema za ugotavljanje škode ter izplačevanja odškodnin. Iz leta v leto se v strokovnih mnenjih pristojnih zavodov pojavljajo iste obrazložitve o namerah izboljšanja sistema, kar se ne zgodi, kljub temu pa pristojno ministrstvo vsako leto odreja odstrel volkov. Država ob tem še vedno meni, da z odstrelom lahko pomiri interesno skupino rejcev, s čimer "utrjuje vtis, da je upravljanje z velikimi zvermi pod določenim nadzorom", ob tem pa navaja, da se je število škod kljub širitvi področja v celoti zmanjšalo. Toženka bi morala trud usmeriti v učinkovito informiranje interesnih skupin, namesto tega pa jim z vsakoletnim odstrelom še dodatno utrjuje napačno prepričanje, da je odstrel učinkovit in nujen za zmanjševanje škodnih dogodkov. 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. Torej ukrep ni zakonit niti učinkovit v smislu zmanjšanja škod ali v smislu pomiritve interesne skupine. To pomeni, da država s tem ukrepom dejansko dovoli lov na volkove kot zaščiten vrsto živali.

12. Tožnika v zvezi s tem opozarjata še na odločitev Evropskega sodišča v podobni zadevi C-342/05, Evropska komisija proti Republiki Finski, kjer sodišče v obrazložitvi posebej poudarja, da pristojni organi ob dovolitvi lova na določeno število volkov na omejenem geografskem področju "niso predložili natančne in ustrezne obrazložitve o neobstoju drugih zadovoljivih možnosti ali natančne opredelitve volkov, ki povzročajo resno škodo in so lahko predmet odstrela". Stališče Evropskega sodišča je tudi, da je treba uporabiti ukrepe, glede katerih je izkazana visoka verjetnost, da bodo v čim krajšem obdobju učinkoviti. V primeru, ko se država naslanja na mnenja interesnih skupin oziroma njihovo nezadovoljstvo, ki niti ni merljivo, bi bila na mestu uporaba načela previdnosti.
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). Ukrep redčenja populacij je izključno povezan s škodami, ki jih povzročajo zavarovane živali, gre pa za nadzorovan in selektiven poseg, ki je "predvsem povezan z vzdrževanjem družbene sprejemljivosti". Podrobneje pojasnjuje postopek pridobivanja podatkov in mnenj, ki so podlaga za sprejetje Odloka ter opozarja, da je bilo zagotovljeno tudi sodelovanje javnosti. Ukrepi, namenjeni zmanjšanju števila škod, nimajo bistvene vloge pri povečevanju strpnosti rejcev do volkov, ker jim ti ukrepi prinašajo večje stroške pridelave. Vzpostavljen je normativni okvir za izplačevanje odškodnin, na tem področju pa toženka "postopoma uvaja nove rešitve, ki bodo področje na osnovi izkušenj in novih spoznanj izboljšale, vendar nimajo neposredne povezave z ukrepi za zmanjševanje populacije volka". 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.
15. Tožba je utemeljena.
16. 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 četrnim odstavkom 5. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) pristojno za odločanje o zakonitosti izpodbijanega akta.

17. Kot je bilo že navedeno, se izpodbijani akt nanaša na omejena časovna obdobja, ki so se iztekla že pred odločitvijo sodišča v tej zadevi. Vendar pa tako iz Odloka, kot iz toženkine obrazložitve razlogov za njegovo sprejetje izhaja, da toženka pri določitvi števila živali, za katere dovoljuje odvzem iz narave, upošteva številčno večanje populacije oziroma vključuje vse oblike smrtnosti. Zato sodišče meni, da ima lahko izpodbijani akt pravne učinke, ki se raztezajo tudi na čas po izteku obdobj, ki jih predpisuje za odvzem volkov iz narave, saj je z njim odločeno o zmanjšanju populacije oziroma odvzemu določenega števila osebkov iz narave, toženka pa bi (ob predpostavki sicer nepresojene zakonitosti akta) lahko to odločitev upoštevala pri morebitnih nadaljnjih odločitvah o odvzemu osebkov iz narave.
18. Zakonska podlaga za izdajo izpodbijanega akta je Zakon o ohranjanju narave (v nadaljevanju 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 o zavarovanih prostoživečih živalskih vrstah (v nadaljevanju Uredba), 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 sprejme 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 usmrnitev 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). Toženka se v prej povzeti obrazložitvi izpodbijanega akta na ta dokument sklicuje po vsebini (stran 4 in 5), tožniki pa tudi izrecno, 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 naštetih 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 naštetih 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 dosego nekega cilja oziroma rešitev nekega problema. Enako izhajajo 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 20. točki te obrazložitve) navedenih pogojev za odobritev izjeme od varstvenega režima, kot ga predpisuje 5. člen Uredbe, torej splošne prepovedi odvzema iz narave oziroma usmrčitve. 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 izpolnjevanja 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 obrazlaga, 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 usmrčitvijo živali.

29. Tega ne spremeni njeno sklicevanje na “utrjevanje vtisa, da je upravljanje z velikimi zvermi pod določenim nadzorom“, saj med metode za izboljševanje družbene sprejemljivosti strogo zavarovane živalske vrste očitno ni mogoče šteti izključno metod za zmanjšanje populacije. Drugih metod toženka niti ne omenja, kar pomeni, da v obrazložitvi izpodbijanega upravnega akta ni ustrezno obrazložila oziroma sploh ni obrazložila izpolnjevanja kriterija, da ni druge zadovoljive možnosti za izboljšanje družbene sprejemljivosti, in to tudi v primeru, če bi bil ta odnos dejansko odklonilen.
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. 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.
32. 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).

### PRAVNI POUK:

Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 1. marec 2018



Predsednica senata

Irena Grm, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom  
Podpis pristojne sodne osebe:

*Pocli*