

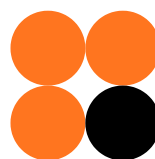


OPTIMIZACIJA
INSTITUCIONALNO-
NORMATIVNIH REŠITEV ZA
TRAJNOSTNO IZKORIŠČANJE
GOZDOV V SLOVENIJI



Predlogi sprememb ureditve

V4-2421



Zaključno poročilo DS3

Ljubljana, 2026

DS3: Predlogi sprememb ureditve (FU)

DS 3.1: Identifikacija določb Zakona o gozdovih, ki nasprotujejo ključnim načelom pravne države (*lex praevia, stricta, scripta, et certa*)

Vodja sklopa: prof. dr. Mirko Pečarič (FU), sodelujejo vsi projektni partnerji.

Opis problema: Zakon o gozdovih (Ur. l. RS, št. 30/93, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02, 115/06 – ORZG40, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDavNepr, 17/14, 22/14 – odl. US, 24/15, 9/16, 77/16 in 78/23 – ZUNPEOVE in 85/25 – v nadaljevanju: ZG) datira v leto 1993, zato je razumljivo, da glede na leto sprejema in spremembe, ki so se zgodile skozi čas v tehnološkem in vrednotnem smislu, kljub kasnejšim zakonskim spremembam potrebuje novelacijo. Ta bi se lahko z drugačnimi sredstvi in postopki odzvala na dejansko stanje glede na namen zakona in njegova načela. Pravna problematika ZG se osredotoča na več ključnih področij, ki se kažejo v protislovjih, nejasnostih in (možnih) izvajalskih težavah. Protislovja in nejasnosti se nanašajo na določbe, ki že na prvi pogled delujejo kontradiktorno. Tako je npr. splošna prepoved uporabe kemičnih sredstev v gozdu takoj omiljena z nizom izjem, kar lahko privede do pravne negotovosti, pri kateri uporabniki zakona (npr. gozdarji, lastniki/upravljalci gozdov) niso povsem prepričani, kako zakonske določbe uporabljati v praksi. Implementacijske težave se nanašajo na določbe, ki dovoljujejo izjeme na osnovi načrtov ali posebnih dovoljenj ter zahtevajo učinkovite(jše) administrativne procese za njihovo izvajanje. Če administrativni mehanizmi niso dovolj robustni ali pa so preobremenjeni, lahko pride do stagnacije oziroma slabšega upravljanja gozdov, kot bi lahko sicer bilo.

V okviru varstva naravnih vrednot ZG obravnava različne funkcije gozdov, vključno z varstvom naravnih vrednot in kulturne dediščine, pri čemer način določanja zakonskih prioritet ali uravnavanja konfliktov med različnimi interesi (npr. ohranjanje proti razvoju) povzroča pravne izzive. Pravice in odgovornosti lastnikov gozdov vodijo v konflikte, kadar so določbe o pravicah do uporabe, gospodarjenja ali spremembe namembnosti gozdov nejasne ali sporne. Pravila glede odgovornosti za požare in škodo so lahko v praksi sporna, saj ni jasno določeno, kako se preprečevanje izvaja in kdo nosi finančno breme sanacije škode (zlasti kadar povzročitelj ni znan). ZG ureja varstvo, gojenje, izkoriščanje in rabo gozdov ter razpolaganje z gozdovi kot naravnim bogastvom, vključno z ohranjanjem ekološkega ravnotežja; številni problemi, kot so nelegalna odlagališča odpadkov, nezakonito gospodarjenje z gozdovi, nezakonita sečnja in nezakonito kurjenje, so še vedno prisotni, kar kaže na potrebo po učinkovitejšem oziroma drugačnem nadzoru in delovanju. Pravna problematika ZG ni omejena le na interpretacijo posameznih določb, temveč vključuje tudi vprašanja njegove celovite učinkovitosti, usklajenosti z drugimi zakoni in praktičnega izvajanja zakonodaje. Razrešitev teh težav zahteva temeljit pregled in posodobitev zakona z namenom zagotovitve njegove jasnosti, pravičnosti in nenazadnje učinkovitosti. Glede na navedena izhodišča se v nadaljevanju osredotočamo na posamezne cilje in njihovo uresničevanje.

Cilji DS3 in z njimi povezane aktivnosti so:

3.1. Identifikacija določb Zakona o gozdovih, ki nasprotujejo ključnim načelom pravne države (*lex praevia, stricta, scripta, et certa*)¹ in

3.2. Predlaganje možnih, alternativnih rešitev pravne urejenosti Zakona o gozdovih
Vloga partnerjev: FU vodi DS2, GIS sodeluje pri identifikaciji pravnih institutov, BFG sodeluje z analizo sistemov urejenosti gospodarjenja z gozdovi.

DS 3.1: Izrazi *lex praevia, stricta, scripta et certa* predstavljajo ključna načela pravne države, ki zagotavljajo, da zakonodaja deluje na pregleden, predvidljiv in pravičen način. Namen identifikacije določb ZG, ki nasprotujejo tem načelom, je, da lahko zakonodaja z njihovo odpravo deluje učinkovito, pravično in v skladu z načeli pravne države. Identifikacija in odprava določb, ki so z njimi v nasprotju, pomaga zagotoviti, da je ZG jasen, razumljiv in določen. Posameznikom omogoča bolje razumeti svoje pravice in obveznosti, kar je pomembno na področjih, kjer so pravice do naravnih virov in okoljska odgovornost ključnega pomena, saj se s tem zagotavljata pravna jasnost in predvidljivost. Z zagotavljanjem, da je ZG jasno zapisan in ne dopušča široke ali arbitrarne razlage, se preprečuje, da bi izvršilna ali sodna oblast ZG uporabljala na način, ki ga zakonodajalec ni predvidel. Pravna varnost in zaupanje v pravni sistem sta namreč ključnega pomena za njegovo uspešnost in učinkovitost ter za preprečevanje arbitrnosti. Analiza in prilagoditev ZG omogočata posodobitev ter odzivanje na družbeno-ekonomske, tehnološke in okoljske spremembe. Identifikacija problematičnih določb v ZG ter njihova morebitna reforma ali odprava je ključna tudi za ohranjanje učinkovitega, pravičnega in transparentnega regulativnega okvira, ki zagotavlja trajnostno in odgovorno gospodarjenje z gozdovi in naravnimi viri.

DS 3.2: Namen predlaganja možnih alternativnih rešitev za pravno urejenost ZG je večplasten in usmerjen v izboljšanje učinkovitosti, pravičnosti in jasnosti zakonodaje, ki ureja upravljanje, varstvo in izkoriščanje gozdov. Ključni cilji takšnih predlogov običajno vključujejo izboljšanje skladnosti z načeli pravne države, saj lahko alternativne rešitve zagotovijo, da je zakon jasnejši, natančnejši, vnaprej določen in kot tak tudi zapisan; to preprečuje pravno negotovost in izboljšuje pravno varnost za vse uporabnike, v našem primeru gozdov. Z bolj jasno in natančno zakonodajo se izboljša upravljanje gozdnih virov, saj se določijo jasna pravila in postopki za

¹ *Lex praevia, stricta, scripta, et certa* so načela, ki izhajajo iz načela zakonitosti; zakoni morajo biti jasni, pisani vnaprej in v pisni obliki. Ta načela so ključna za zagotavljanje pravičnosti in pravne varnosti ter preprečevanje samovolje vladanja. Načelo *lex praevia* pomeni, da lahko kaznivo ravnanje in kazen določi le zakon, ki je bil sprejet pred storitvijo dejanja. S tem načelom se preprečuje retroaktivna uporaba zakonov, kar pomeni, da se nekoga ne more kaznovati na podlagi zakona, ki je bil sprejet po tem, ko je bilo dejanje storjeno. Načelo *lex stricta* pomeni, da je treba še posebej kaznovalno pravo strogo razlagati in ne sme biti razširjeno prek jasno določenih meja. Uradne osebe ne smejo ustvarjati novih kaznivih ravnanj z uporabo analogije ali razširjene razlage obstoječih kaznivih ravnanj. To zagotavlja predvidljivost in pravičnost v kaznovalnem, v danem primeru prekrškovnem postopku. Načelo *lex scripta* zahteva, da morajo biti kazniva dejanja in kazni določena v pisnem zakonu. Ustno pravo ali običaji so nezadostna podlaga za določanje kaznivih dejanj. Načelo zagotavlja, da so pravila jasna in dostopna vsem državljanom. Načelo *lex certa* pomeni, da mora biti zakon jasno in natančno opredeljen, tako da državljani točno vedo, katera dejanja so kazniva in kakšne so posledice za njihovo storitev. S tem se preprečuje nejasnost in nepredvidljivost zakonodaje. Ta načela skupaj zagotavljajo pravno varnost in preprečujejo samovoljnost v kazenskem pravu, saj posameznikom omogočajo, da vedo, kaj je dovoljeno in kaj ni, preden delujejo.

gospodarjenje z gozdovi, ohranjanje biotske raznovrstnosti in trajnostno izkoriščanje. Varstvo gozdov vključuje tudi pravila za preprečevanje požarov, bolezni gozdnega drevja in škodljivih posegov. Predlogi alternativnih rešitev lahko vključujejo načine za boljše ravnovesje med ekonomskimi interesi in potrebami ohranjanja narave, s čimer se zagotavlja, da gozdovi ostanejo vir za prihodnje generacije, hkrati pa omogočajo ekonomsko izkoriščanje za sedanjo populacijo. Predlogi rešitev lahko naslavljajo potrebe različnih skupin zainteresiranih strani, vključno z lastniki gozdov, lokalnimi skupnostmi, gospodarskimi subjekti in državo. Gre za oblikovanje pravil, ki so pravična in enakopravna ter omogočajo udeležencem, da imajo koristi od gozdnih virov in dostop do njih. Modernizacija zakonodaje je pomembna za odzivanje na sodobne izzive, kot so podnebne spremembe, trajnostni razvoj in novi tehnološki napredki v gozdarstvu in okoljskem upravljanju. Vključuje lahko tudi nove tehnike upravljanja, ki zmanjšujejo človekov vpliv na gozdove in izboljšujejo njihovo odpornost. Predlaganje alternativnih rešitev pravne urejenosti ZG predstavlja priložnost za celovito prenovo in izboljšanje zakonskega okvira, ki ureja enega od ključnih naravnih virov države za ohranjanje okolja, spodbujanje trajnostnega razvoja in zagotavljanje blaginje družbe.

* * *

V okvir DS 3.1 sodijo ugotovitve, analize in utemeljitve, s katerimi se identificirajo določbe ZG, ki so nejasne, nedoločne, protislovne, nomotehnično pomanjkljive ali drugače problematične z vidika načel pravne države. V okvir DS 3.2 pa sodijo predlogi možnih alternativnih rešitev, tj. predlagane spremembe, dopolnitve, poenostavitve postopkov, drugačne rešitve ali izboljšave normativnega besedila. Zaradi lažje sledljivosti besedila se DS 3.2 v posameznih vsebinskih segmentih nadaljuje neposredno za ugotovljeno vsebinsko pomanjkljivostjo v DS 3.1.

* * *

DS 3.1 – Identifikacija določb in pravnih pomanjkljivosti ZG

Neopredeljenost pojmov. Ena izmed temeljnih načel pravne države (2. člen Ustave Republike Slovenije) zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče nedvomno ugotoviti vsebino in namen norme. Zahteva po jasnosti in določnosti ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati; uporaba predpisov vedno vključuje njihovo razlago in tako kot vsi drugi predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti – ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave – pa predpis postane sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do njegove jasne vsebine.

V 1. členu ni opredeljeno »varstvo gozdov«, ki je v ZG določeno kot prvi cilj zakona; verjetno je to varstvo širše od varstvenih del iz 19. točke 3. člena ZG (čeprav 27. člen ZG [umeščen je v drugo podpoglavje, za gojenjem in izkoriščanjem gozdov, znotraj tretjega poglavja ZG, ki obravnava gospodarjenje z gozdovi] neposredno enači varstvo

gozdov z varstvenimi deli);² tako bi bilo mogoče sklepati iz Pravilnika o varstvu gozdov (Uradni list RS, št. 114/09, 31/16, 52/22 in 125/22 – popr.), ki določa »ukrepe za ohranjanje biotskega ravnovesja v gozdnem prostoru, ukrepe za preprečevanje gozdnih požarov in poškodovanosti gozdov zaradi škodljivih abiotičnih dejavnikov, ukrepe za preprečitev širjenja in zatiranje rastlinskih bolezni in prenamnoženih populacij žuželk ter sanacijo poškodovanega gozda, posege, ki gozd razvrednotijo oziroma poškodujejo, pogoje za rabo gozdov, vsebino programa varstva gozdov ter naloge poročevalsko prognostično-diagnosticske službe za gozdove«. Četrty odstavek 29. člena (na podlagi katerega je bil sprejet tudi zgoraj omenjeni pravilnik) vsebuje izvršilno klavzulo, po kateri minister, pristojen za gozdarstvo, izda predpise o varstvu gozdov, v katerih podrobneje predpiše načine izvajanja del v gozdovih ter pogoje za drugo rabo gozdov. Iz tega bi bilo mogoče sklepati, da varstvo gozdov zajema predvsem načine izvajanja del v gozdovih ter pogoje za drugo rabo gozdov, kar je (pre)ozka definicija varstva gozdov.

V 1. členu niti v nadaljevanju ZG ni opredeljen pojem »gojenja«. Ali je to (le) del gozdnogojitvenega načrta kot izvedbenega načrta gozdnogospodarskega načrta gozdnogospodarske enote? Prvo podpoglavje znotraj tretjega poglavja se sicer imenuje »gojenje in izkoriščanje gozdov«, vendar se, kot rečeno, nanaša na gozdnogojitveni načrt. Podobno: je izkoriščenje le drugo ime za »posek«? Če je izbira dreves za možni posek »gojitveno-negovalno opravilo«, kaj je potem izkoriščanje v primerjavi z gospodarjenjem? Če je »raba gozdov« skupni izraz za izkoriščanje funkcij gozdov, ki je po ZG dovoljeno tudi nelastnikom gozdov (nabiranje gob, plodov gozdnega drevja in drugih rastlin, ki rastejo v gozdovih, nabiranje zelatih rastlin in njihovih delov, čebelarjenje, gibanje po gozdovih, rekreacija v gozdu ipd.), gre za odstopanje od siceršnjega razumevanja rimskopravnih *ius utendi* (upravičenje rabe), *ius fruendi* (upravičenje pridobivanja plodov) in *ius abutendi* (upravičenje dejanske in pravne obrabe – pravica do razpolaganja z lastnino, tj. z odtujitvijo, dedovanjem ali kako drugače, ali pravica do uničenja ali popolne porabe stvari). Raba gozda, kot je navedena, predstavlja le *ius utendi* in *ius fruendi*. *Ius abutendi* pomeni razpolaganje z gozdovi. Vendar tudi lastniki uporabljajo svoj gozd z namenom pridobivanja lesa. Tudi to je raba kot odraz lesnoproizvodne funkcije, čeprav zakon rabo omejuje le na nelastnike. Pojem »razpolaganja« ni opredeljen, gre za obliko rabe, *ius abutendi*; podobna neopredeljenost velja za pojem »trajnosti«. Glede pojma »večnamenskosti« ni določeno, kaj je namen zakona, saj navedeni pojmi niso pojasnjeni; člani nimajo naslovov, zato je njihova interpretacija težja.

² Varstvena dela so dela, ki se opravljajo zato, da se preprečijo ali omejijo motnje pri delovanju gozda, in sicer:

- z gozdnogojitvenim načrtom določena varstvena dela;
- preventivna varstvena dela: preprečevalni in preprečevalno-zatiralni ukrepi (polaganje kontrolnih dreves, postavljanje lovnih nastav za podlubnike in podobno) ter protipožarni ukrepi (izdelava in vzdrževanje protipožarnih presek, zidov, stez, protipožarnih tabel, tabel za označevanje protipožarnih objektov, opazovalna služba, zagotovitev mest za oskrbo helikopterjev z vodo in podobno);
- sanitarne sečnje: sečnje okuženega, z insekti napadenega, močno poškodovanega ali podrtega drevja;
- spravilo in odvoz okuženega ali z insekti napadenega, močno poškodovanega ali podrtega drevja iz gozda.

Glede pojma »vrednot« – je gozd naravna vrednota ali (le) varuje naravne vrednote? Po Zakonu o ohranjanju narave (ZON) (Uradni list RS, št. 96/04 – UPB, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B, 46/14, 21/18 – ZNOrg, 31/18, 82/20, 3/22 – ZDeb, 105/22 – ZZNŠPP in 18/23 – ZDU-10) je naravna vrednota poleg redkega, dragocenega ali znamenitega naravnega pojava tudi drug vredni pojav, sestavina oziroma del žive ali nežive narave, naravno območje ali del naravnega območja, ekosistem, krajina ali oblikovana narava. Naravne vrednote so zlasti geološki pojavi, minerali in fosili ter njihova nahajališča, površinski in podzemski kraški pojavi, podzemске jame, soteske in tesni ter drugi geomorfološki pojavi, ledeniki in oblike ledeniškega delovanja, izviri, slapovi, brzice, jezera, barja, potoki in reke z obrežji, morska obala, rastlinske in živalske vrste, njihovi izjemni osebki ter njihovi življenjski prostori, ekosistemi, krajina in oblikovana narava. Kaj pomeni pojem »optimalno delovanje«? Zakon načel ne opredeli, zato iz besedila ni razvidno, koliko načel sploh je (načelo varstva okolja, načelo varstva okolja in naravnih vrednot, načelo trajnega in optimalnega delovanja gozdov kot ekosistema, načelo uresničevanja njihovih funkcij).

Načela služijo za interpretacijo predpisa, za postavitve okvirja, čez katerega besedni pomen ne sme iti. Če načela niso definirana potem zgolj njihovo poimenovanje ne služi namenu. Razmisliti bi bilo potrebno o zamenjavi besede »funkcija« z na primer »vlogo«, ravnanjem, ali »ekosistemsko storitvijo«: po SSKJ je funkcija »kar mora kdo delati glede na svoj namen«, ³ gozd sam po sebi z vidika učinkovanja prava ne more kot stvar nečesa početi, pač pa to lahko počne človek, upravljavec. V katerem delu zakon določa kaj je »drugače določeno«? Nomotehnično gledano, je ločena določba 2. člena glede opredelitve gozda od 3. člena, ki opredeljuje ostale pojme, nepotrebna. **ZG je z vidika jasne interpretacije pomanjkljiv, saj ne vsebuje jasne določbe o njegovem namenu in temeljnih načelih.**

Zakon, ki ne vsebuje jasno zapisanega namena in temeljnih načel, lahko privede do več pravnih in praktičnih pomanjkljivosti, ki vplivajo na njegovo uporabo in učinkovitost: nejasnost in dvoumnost (če zakon nima jasno zapisanega namena, lahko pride do različnih interpretacij med sodniki, odvetniki in uradniki, kar vodi v neenotno in nepravilno uporabo zakona. Pomanjkanje temeljnih načel prav tako oteži enotno razlago, saj ni jasnih smernic za interpretacijo specifičnih določb. To lahko privede do samovoljnih odločitev in negotovosti med tistimi, ki morajo zakon izvajati ali se po njem ravnati), težave pri izvrševanju (zakon brez jasnega namena in načel otežuje njegovo izvajanje in nadzor. Tisti, ki so odgovorni za njegovo uveljavljanje (npr. načrtovalci [javna gozdarska služba], inšpektorji, sodniki, upravni organi), imajo težave pri določitvi pravega pomena in obsega zakona. Lahko se zgodi, da so ključna

³ Peta točka 3. člena ZG določa funkcije gozdov (»funkcije gozdov so ekološke: varovanje gozdnih zemljišč in sestojev, hidrološka, funkcija ohranjanja biotske raznovrstnosti ter klimatska funkcija; socialne: zaščitna funkcija – varovanje objektov, rekreacijska, turistična, poučna, raziskovalna, higiensko – zdravstvena funkcija, funkcija varovanja naravnih vrednot, funkcija varovanja kulturne dediščine, obrambna ter estetska funkcija; proizvodne: lesnoproizvodna funkcija, pridobivanje drugih gozdnih dobrin ter lovnogospodarska funkcija«), ki v kontekstu navedenega besedila predstavljajo namensko vlogo ali učinek *gozda kot takega*, ki ga gozd predstavlja v ekosistemu ali družbi. Funkcija je opisana kot specifičen prispevek gozda – k ekološkemu, socialnemu ali gospodarskemu ravnesju – ne pa dejavnosti človeka, na katere se lahko pravo nanaša. Gozd lahko kot tak predstavlja/odraža biotsko raznolikost, zakon kot tak pa ohranjanje te raznovrstnosti lahko naloži le človeku.

področja zakona neustrezno ali sploh ne izvršena, kar zmanjšuje njegovo učinkovitost in pravno varnost (pravno varnost zagotavlja predvidljivost zakonodaje). Če zakon ne vsebuje jasnega namena in temeljnih načel, je državljanom težko razumeti, kaj se od njih pričakuje in kako naj ravnajo, da se izognejo kršitvam zakona. S tem je ogroženo načelo predvidljivosti, kar vodi v večjo pravno negotovost za posameznike in podjetja), ovirano upravno in sodno odločanje (upravni organi in sodišča pogosto uporabljajo temeljna načela zakona, da bi reševali težave v praksi, še posebej, kadar določene določbe niso popolnoma jasne).

Brez načel je oteženo sprejemanje odločitev, ki bi bile v skladu z duhom zakona, zato so včasih prisiljeni iskati smernice zunaj zakona, kar povečuje tveganje za nepravilnosti pri odločanju in neenotno upravno-sodno prakso, pravne praznine (brez temeljnih načel se lahko zakon v določenih situacijah izkaže za nepopolnega. Ko pride do novih ali nepričakovanih situacij, v katerih zakon ne daje jasnih odgovorov, bi temeljna načela delovala kot vodilo. Če ta načela manjkajo, zakon postane neučinkovit in lahko povzroči pravno praznino, kar vodi v težave pri uveljavljanju pravic in dolžnosti), omejeno prilagodljivost in inovativnost (če zakon ne vsebuje temeljnih načel, se lahko ovirajo inovativni pristopi k njegovi uporabi. Temeljna načela omogočajo fleksibilnost in prilagajanje zakona novim okoliščinam brez potrebe po stalnih spremembah zakonskih določb) ter omejeno delovanje pravnega sistema (zakon brez temeljnih načel lahko omejuje delovanje širšega pravnega sistema, saj načela zagotavljajo povezavo med različnimi zakoni in zakonodajnimi področji. To vodi v fragmentacijo zakonodaje, kjer posamezni zakoni niso usklajeni, kar povečuje možnosti za konfliktne razlage in uporabo zakona). Zakon brez jasno zapisanega namena in temeljnih načel tvega, da postane nejasen, težko izvršljiv, pravno nevaren in manj učinkovit. Temeljna načela delujejo kot smernice za pravilno uporabo zakona, zagotavljajo pravno varnost in omogočajo prilagodljivost v pravnem sistemu.

Podoben problem glede neopredeljenosti velja za prvi odstavek 17.b člena - kaj je »sledljivost«?⁴ Kdo je lastnik gozdnih lesnih sortimentov? Nadalje, člen 43 - kaj so zaostrene ekološke razmere? Kaj pomeni pojem »izjemnosti« iz prvega, drugega odstavka 44. člena in četrtega odstavka 46. člena? K členu 5: lastninska pravica na gozdovih ne da se izvršuje, ampak se *mora* izvrševati, saj je vsi ne izvršujejo. To je tudi pogoj za ukrepe (zato tudi v nadaljevanju uporaba besede »mora«). Tri alineje prvega odstavka 5. člena ne omogočajo vseh funkcij gozda (še posebej v ekološki funkciji glede na njeno definicijo iz 5 tč. 3. člena; čeprav gre lahko za gozd z izjemno poudarjeno raziskovalno funkcijo, tj. za gozd s posebnim namenom, je treba za

⁴ To področje naslavlja tudi nova Uredba (EU) 2023/1115 z dne 31. maja 2023 o omogočanju dostopnosti nekaterih primarnih in drugih proizvodov, povezanih s krčenjem in degradacijo gozdov, na trgu Unije in njihovem izvozu iz Unije ter o razveljavitvi Uredbe (EU) št. 995/2010. Že Uredba (EU) št. 995/2010 je prepovedovala dajanje nezakonito pridobljenega lesa in lesnih proizvodov na trg Unije. Določala je obveznosti gospodarskih subjektov, ki prvič dajejo les na trg, da ravnajo s potrebno skrbnostjo, in trgovcev, da vodijo sledljivo evidenco svojih dobaviteljev in kupcev. V novi uredbi se ohranja obveznost zagotovitve zakonitosti zadevnih proizvodov, vključno z lesom in lesnimi proizvodi, ki se dajejo na trg, in dopolnjuje to obveznost z zahtevo glede trajnosti. Uredba (EU) št. 995/2010 in z njo povezana Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 607/2012 (16) sta z novo uredbo postali odvečni. Les in lesni proizvodi, kot so opredeljeni v členu 2, točka (a), Uredbe (EU) št. 995/2010, so enakovredni lesu in lesnim proizvodom, ki so navedeni v Prilogi I k novi uredbi in vsebujejo les ali so bili proizvedeni iz lesa.

razglasitev predhodno pridobiti *soglasje* lastnika). Besedna zveza v drugem odstavku 5. člena »v največji možni meri« je pleonazem, tj. besedno preobilje, ki nima vsebine (tretji odstavek 14. člena v isti stvari določa pravilneje le, da »zavzame stališče« do pripomb in predlogov s strani zainteresirane javnosti ne le s strani lastnikov gozdov). Kaj so »ekosistemske omejitve«, kdo ji določa, kje? Predstavljajo namreč razlog za neupoštevanje potreb, predlogov, zahtev lastnikov gozdov. Zakonske omejitve so morejo upoštevati *per se*, tudi če niso izrecno navedene kot razlog za neupoštevanje lastnikov gozdov. V ZG, se sicer večkrat pojavljajo izrazi, ki lahko povzročajo nejasnosti zaradi njihove dvoumnosti ali nepopolne opredelitve. Nekateri primeri vključujejo izraz kot so »primerni ukrepi«, ki so omenjeni v različnih kontekstih, a brez natančne opredelitve, kaj točno pomeni »primernost« v vsakem konkretnem primeru. Izraz »učinkoviti postopki« se uporablja ne da bi ZG definiral, kaj se šteje za "učinkovitost" v okviru postopkov, kar pušča prostor za subjektivno interpretacijo. Podobno je z besedno zvezo »ustrezne pristojnosti«, ki je prav tako dvoumna, saj je "ustreznost" pogosto stvar presojanja, ne pa jasno definirana. »Zahtevani standardi« – uporaba tega izraza prav tako povzroča nejasnost, ker ni jasno, kateri standardi so mišljeni in kakšen je njihov obseg. Ti pojmi kot zapisano, puščajo zakon odprt za interpretacije in lahko povzročajo težave pri izvajanju zakonodaje.

* * *

Nacionalni gozdni program kot politični akt. Iz štirih alinej drugega odstavka 6. člena ni razvidno, kaj sodi v okvir nacionalnega gozdnega programa in kaj v načrte za gospodarjenje z gozdovi, tj. kaj se s katerim zagotavlja (glede nacionalnega gozdnega programa je omenjena določba drugega odstavka nepotrebna, saj 7. člen natančno določa vsebino tega programa, 8. člen pa vsebino načrtov za gospodarjenje z gozdovi). Nacionalni gozdni program je namreč politični akt ki nima, ne bi smel imeti pravnih posledic (Resolucija o nacionalnem gozdnem programu, ReNGP; Uradni list RS, št. 111/07). Tako tudi ne bi smel vsebovati pogojev za (večnamensko) rabo gozdov (kot to določa 7. člen), saj s tem okvirja način uporabe lastninske pravice.

V drugem odstavku 15. člena določen gozdnogospodarski načrt se kot splošni upravni akt ne more usklajevati z nacionalnim gozdnim programom, saj gre pri slednjem za nepravni, politični akt. Iz istega odstavka ni jasno, kateri so »prostorski planski akti na višji ravni«, zakaj bi se morali z njimi usklajevati gozdnogospodarski načrti, če ta zaveza ni določena pri osnovnih kriterijih, ki določajo vsebino tega načrta (drugi odstavek 10. člena)? Iz tretjega odstavka 15. člena ni določeno, kdo da pobudo in o čem odloča minister, če območni načrt sprejme vlada?

* * *

Krajša imena načrtov. Drugo poglavje nosi naslov »načrti za gospodarjenje z gozdovi«. Če je nacionalni gozdni program poimenovan kot tak, bi bili ti lahko (le) gozdni načrti: dodatne besede "za gospodarjenje z gozdovi", so odveč; v nadaljevanju bi bile lahko opredelitve teh načrtov bolj jasne. Ali pa še slabša opredelitev: "gozdnogospodarski načrti območij". Vsi ti načrti se nanašajo na prostor oz. območja, zato je dodajanje nepotrebno (vsi vsebujejo poleg splošnega [čeprav ni poimenovan

kot tak, ampak se nanj le sklepa glede na vsebino] tudi prostorski del, iz katerega je že jasno, da gre za območje). Območje običajno označuje geografski ali prostorski segment, ki je lahko določen s fizičnimi značilnostmi, administrativnimi mejami ali funkcionalnimi značilnostmi, enota pa se pogosto nanaša na posamezen element znotraj širše celote, strukture ali sistema, ki deluje kot samostojna celica ali modul (območje in enota tako slovnično ne naslavljata iste vsebine). Z vidika lažjega (prostorsko pogojenega) razumevanja bi bilo mogoče ustrezneje govoriti ali o regiji vs. okraj ali okraj vs. enota.

DS 3.2 – Predlog možne rešitve: poenostavitev in poimenovanje načrtov

Predlagana je poenostavitev poimenovanj, npr. načrt gozdov (namesto gozdnogospodarskih načrtov območij), načrt gozdne enote (namesto gozdnogospodarskih načrtov gozdnogospodarskih enot), načrt gojitve (namesto gozdnogojitvenih načrtov). Prvi odstavek 10. člena⁵ se verjetno nanaša na splošni del gozdnogospodarskega načrta? Podobno velja za prvi odstavek 11. člena, ki se nanaša na (splošni del) gozdnogospodarski načrt gozdnogospodarske enote. Poimenovanje bi bilo lahko krajše, npr. »splošni del načrta gozdne enote«. V deveti alineji tretjega odstavka 11. člena manjka beseda, razlog za območja, na katerih posamična izbira dreves za možni posek ni obvezna (verjetno manjka beseda »določijo« območja...). V osmem odstavku 11. člena je navedena besedna zveza »osnovna načrtovalna enota«, pri čemer ni jasno, čemu je dodana beseda »osnovna« (ker to napeljuje ne neko posebno, ali pod-enoto). Je to splošna enota? Če da, potem RK določa že 11. člen. V devetem odstavku 11. člena bi se kot že zapisano, namesto »gozdnogospodarskega načrta gozdnogospodarske enote« lahko enostavneje uporabila besedna zveza »načrt gozdne enote«. V prvem odstavku 11. člena bi se lahko besedna zveza »gozdnogojitveni načrt gozdnogospodarskega načrta gozdnogospodarske enote« preprosteje imenoval »gojitveni načrt«. Torej celota aktov (poleg nacionalnega gozdnega programa) kot načrtov za gospodarjenje z gozdovi hierarhično predstavlja: 1) načrt gozdov, 2) načrt gozdne enote in 3) načrt gojitve. Naslednji problem je časovna veljavnost/dolžnost posodobitve gozdnogojitvenega načrta, saj ZG tega ne določa.⁶

⁵ V gozdnogospodarskem načrtu območja (v nadaljnjem besedilu: območni načrt) se ob upoštevanju usmeritev iz nacionalnega gozdnega programa, ugotovljenega stanja gozdov, analize preteklega gospodarjenja, zakonitosti razvoja gozdov, ugotovljenega stanja populacij divjadi in njenega okolja ter pridobljenih spoznanj pri spremljanju razvoja gozdov na območju določijo:

- funkcije gozdov in njihovo ovrednotenje;
- cilji, usmeritve in ukrepi za gospodarjenje z gozdom in gozdnim prostorom;
- cilji, usmeritve in ukrepi za upravljanje z divjadjo v skladu s predpisi o divjadi in lovstvu;
- usmeritve za ohranjanje oziroma vzpostavitev naravne avtohtone sestave gozdnih življenjskih združb na podlagi bioloških kazalnikov.

⁶ ZG v 15. členu sicer določa, da se gozdnogospodarski načrt praviloma izdeluje za obdobje 10 let, vendar so gozdnogospodarski načrti le gozdnogospodarski in lovsko upravljavski načrti območij ter gozdnogospodarski načrti gozdnogospodarskih enot, ne pa tudi gozdnogojitveni načrt. Veliko držav članic EU ima te načrte obvezne nad določeno velikostjo gozdne posesti ali pa količino poseka, zato se postavlja vprašanje, če so načrti za "vsakega lastnika" resnično smiselni - kdo jim predstavi vsebino načrtov, ali lastniki sploh vedo kaj je v načrtih napisano? Pri tem pa ne smemo pozabiti, da so načrti dragi za državo, realizacija sečnje in gojitvenih in varstvenih del pa zelo nizka.

Na podlagi 11. točke prvega odstavka 56. člena ZG Zavod za gozdove »izdeluje gozdnogospodarske načrte, gozdnogojitvene načrte, lovsko upravljavske načrte območij ter druge strokovne podlage za gospodarjenje z divjadjo v skladu z zakonom«. Izdelave ni mogoče neposredno enačiti s sprejemom, saj je v povezavi s sedmim odstavkom 14. člena določeno, da območni načrt sprejme Vlada Republike Slovenije (z odlokom), gozdnogospodarski načrt gozdnogospodarske enote pa minister, pristojen za gozdarstvo (s pravilnikom). Glede na navedeno se postavlja vprašanje, kdo sprejme gozdnogojitvene načrte. V praksi to počne Zavod za gozdove, vendar takšno sklepanje ni samoumevno; iz 56. člena ZG izhaja, da Zavod za gozdove pripravlja strokovne podlage (tudi za območni načrt in gozdnogospodarski načrt gozdnogospodarske enote, ki ju ne sprejema). Oba akta omenja tudi prvi odstavek 56. člena hkrati z gozdnogojitvenim načrtom, zato bi veljalo, da bi novela ZG jasno določila postopek sprejemanja gozdnogojitvenega načrta – toliko bolj ob dejstvu, da Zavod za gozdove, ki izdela gozdnogojitveni načrt, slednjega uporablja tudi kot podlago za sprejem posamičnega upravnega akta, pri čemer oba akta izda isti organ. Če je za oba akta, sprejeta z odlokom in pravilnikom, jasno, da gre za pravna akta, pri gozdnogojitvenem načrtu temu ni tako. Za slednjega ne moremo sklepati, da gre za pravni akt; če pa bi šlo za pravni akt, sprejet na podlagi javnega pooblastila, bi moral ZG to jasno določiti.

Če Zavod za gozdove, ki izdela gozdnogojitveni načrt, tega uporablja tudi kot podlago za sprejem posamičnega upravnega akta, pri čemer oba akta izda isti organ, lahko to predstavlja konflikt interesov, kar je problematično z vidika delitve pristojnosti in nepristranosti. Zavod za gozdove kot organ, ki izdela gozdnogojitveni načrt, deluje kot strokovna institucija, ki načrt pripravi na podlagi tehničnih, strokovnih in znanstvenih kriterijev. Če isti organ nato ta načrt uporablja kot podlago za sprejem posamičnega upravnega akta, se lahko pojavi vprašanje pristranskosti. V pravu in upravi je ključnega pomena, da so funkcije priprave strokovnih podlag in funkcije odločanja ločene, da se zagotovi nepristranskost in objektivnost odločanja. Če isti organ izdela strokovno podlago in nato odloča na njeni podlagi, se lahko pojavi tveganje, da se interesi tega organa prepletajo, kar lahko privede do pristranskega odločanja. Zato je običajno, da so organi, ki pripravljajo načrte ali druge strokovne podlage, ločeni od organov, ki sprejemajo upravne akte na njihovi podlagi, kar je standarden mehanizem za preprečevanje konfliktov interesov v javni upravi.

Načeloma velja, da morata biti postopek priprave enega dokumenta (tu načrta) in postopek izdaje drugega akta (tu posamičnega upravnega akta) ločena. Med njima mora biti zagotovljena neodvisnost in objektivnost. Ker ZG to očitno izrecno dovoljuje, je to lahko (pogojno, dokler zakon velja kot tak) sprejemljivo, če so zagotovljeni ustrezni varovalni mehanizmi, ki preprečujejo pristranskost in zagotavljajo objektivnost, tj. če je postopek transparenten in strankam omogoča uveljavljanje njihovih pravic ter če obstaja možnost pritožbe ali pregleda s strani neodvisnega organa. Po tretjem in četrtem odstavku 13. člena ZG lahko lastnik poda pobudo za spremembo oziroma dopolnitev tega načrta ter proti plačilu materialnih stroškov izdelave pridobi izveček iz gozdnogojitvenega načrta. Na podlagi gozdnogojitvenega načrta Zavod lastniku gozda, po predhodnem svetovanju in skupni izbiri dreves za možni posek, izda odločbo v upravnem postopku (17. člen), zoper katero je možna pritožba na ministrstvo, pristojno za gozdarstvo. Pritožba zoper odločbo ne zadrži

njene izvršitve. V okviru pritožbenega postopka bi lahko lastnik (torej post festum) nasprotoval vsebini načrta, ne pa v času postopka njegovega sprejema. V tem delu je ta manko lahko sporen in bi bilo treba v času novelacije ZG to (tj. udeležbo lastnikov gozdov v času priprave in sprejema načrta) ponovno premisliti.

* * *

Odprava administrativnih ovir. Upravna odločba iz 17. člena je enostranski oblastni akt. Čemu odločba, če se skupaj z lastnikom, z njegovim soglasjem, izbere drevesa za posek? Če bi šlo za soglasje, bi bil dovolj zaznamek o odreditvi sečnje, odločba pa bi bila potrebna ob morebitnem nasprotovanju lastnika. Glede na določbo četrtega odstavka 17. člena ZG je izdaja odločbe preveč rigorozen administrativni ukrep za vsako posamezno drevo.

DS 3.2 – Predlog možne rešitve: poenostavitev postopka za posek dreves

Postopek za posek dreves bi lahko na več načinov poenostavili, da Zavodu za gozdove ne bi bilo treba izdati odločbe za vsak posamezen poseg, tudi če gre le za eno drevo:

Uporaba sistema obvestila namesto odločbe

Eden od pristopov bi lahko bila uvedba sistema obvestil namesto izdaje formalne odločbe. To bi pomenilo, da bi moral lastnik gozda ali zemljišča Zavod za gozdove zgolj obvestiti o nameravanem poseku dreves, brez izdaje odločbe za vsak posamezni primer. Zavod bi imel določen rok, v katerem bi lahko, če meni, da posek ni v skladu z gozdnogospodarskimi načrti ali zakonodajo, poseg prepovedal ali omejil. Če Zavod v določenem roku ne poda ugovora, bi lastnik lahko nadaljeval s posekom.

Kategorije dreves in poenostavitev za manjše poseke

Zakonodajo bi lahko spremenili tako, da poseki manjših dreves ali dreves določenih vrst, ki niso zaščitena ali redka, ne bi zahtevali posebne odločbe. Posebne odločbe bi se izdajale le za posek določenih kategorij dreves, na primer dreves večjih premerov ali tistih, ki so zaščitena ali imajo posebno naravovarstveno vrednost. Manj pomembne posege bi bilo mogoče urejati z enostavnejšimi postopki, kot sta registracija ali enkratno dovoljenje.

Digitalizacija in avtomatizacija postopkov

Postopek izdaje dovoljenj bi lahko digitalizirali in avtomatizirali. Na ta način bi lahko lastniki zemljišč preko spletne platforme prijavili nameravani posek. Sistem bi nato samodejno preveril, ali posek drevesa ustreza določenim kriterijem (npr. prsni premer drevesa, lokacija, drevesna vrsta) in ali je skladen z gozdnogospodarskimi načrti. Če bi bili vsi pogoji izpolnjeni, bi sistem posek samodejno odobril brez potrebe po ročni izdaji odločbe s strani Zavoda.

Podelitev dovoljenja za manjše posege (za lastno uporabo lastnika gozda)

Za manjše posege, kot je posek posameznega drevesa, bi lahko za lastnike gozdov uvedli trajna ali dolgoročna dovoljenja. Ta bi omogočala izvajanje manjših posegov (npr. do 10 m³, kot zdaj velja za gozdne lesne sortimente, pridobljene iz gozdov v lasti fizičnih oseb, ki so naloženi na vozilo ali se prevažajo po cesti, kjer knjigovodska listina ni potrebna) v skladu z gozdnogospodarskimi načrti, ne da bi bilo treba za vsako drevo posebej zaprositi za dovoljenje. Lastniki bi bili dolžni redno poročati o izvedenih posekih, kar bi omogočilo nadzor nad posegi, ne da bi bilo treba izdati odločbo za vsako drevo posebej.

Druga možnost je postavitve kritične mase, do katere bi bil možen posek brez odločbe. Z vidika potrebe po evidencah bi ta posek lastnik samo sporočil ZGS.

Izjeme za določene primere

Zakonodajo bi lahko prilagodili tako, da za posek posameznega drevesa, ki ne sodi med zaščitene vrste in se ne nahaja na zaščiteneh območjih, ne bi bila potrebna posebna odločba. Uvedli bi se lahko pragovi, pod katerimi poseg ne bi zahteval uradnega dovoljenja (npr. drevesa z manjšim premerom od določenega ali drevesa, ki so poškodovana oziroma nevarna za javno varnost).

Ta sistem bi zmanjšal upravno breme, pospešil postopke za manjše posege, a ohranil nadzor nad gospodarjenjem z gozdovi.

»Uradna« pomoč pri zmanjševanju pomena pravne države. Po četrtem odstavku 17. člena »sečnja gozdnega drevja ter pridobivanje smole in okrasnih dreves se smeta opravljati le na podlagi odločbe iz prvega odstavka tega člena«. Takšna stroga zahteva v praksi pomeni le, da se zmanjšuje pomen zapisane pravne norme, saj se že vnaprej ve, da lastniki gozdov (ne-lastniki pa sploh) ne bodo pridobivali odločb za posek, če bo šlo za eno/dve/nekaj dreves ali eno okrasno (božično) jelko/smreko. Določba je v povezavi z 78. členom ZG tudi lex imperfecta v delu, ker ni predvidene kazni za sečnjo v obsegu, ki ne presega 10-letnega možnega poseka. Tak posek je verjetno zelo težko dokazati, postopek pa praktično dolgotrajen, z vidika drugih večjih ravnanj manj pomemben in finančno nesmotrn.

* * *

DS 3.1 – Identifikacija določb in pravnih pomanjkljivosti ZG

(Praktično) Neizvedljivi zapisi. Zapis tretjega odstavka 17. člena, da je treba nastale posledice poškodb tal treba odstraniti takoj po končanem spraviu oziroma prevozu, je vprašljiv glede njegove celovite izvedbe oziroma vzpostavitve v prejšnje stanje.

* * *

Napačni zapisi. V petem odstavku 17. člena je napačno sklicevanje – gre za tretji, ne za drugi odstavek 11. člena. Drugi odstavek 65. člena – »prenehanje potrebe po njegovem delu« (vodje območne enote) – nakazuje poslovni razlog po ZDR-1, kar v

takem primeru ni mogoče, saj zakon določa, da ima vsaka enota zavoda svojega vodjo. Prav tako ne gre za politično funkcijo, zato je razrešitev brez podanih, utemeljenih razlogov nezakonita. Zakon izrecno poudarja, da je vodja območne enote odgovoren za strokovnost njenega dela. Po drugih predpisih (predvsem ZIN) imajo inšpektorji pooblastila in ukrepe; gre za pooblastila po ZIN, zavezanci pa imajo pravice in obveznosti. Gozdarski inšpektorji torej nimajo pravic in obveznosti – imajo uradna pooblastila.

* * *

Nejasni zapisi. Člen 17 se nanaša na dve odločbi, na odločbo iz 4. in iz 6. odstavka – katera velja največ 5 let (glej prvi odstavek 17a. člena)? Člen 17.c, prvi odstavek – kdo je pošiljatelj, če to ni lastnik? Zaradi jasnejšega zapisa se predlaga sklic iz tretjega odstavka 24. člena na 44. člen, ki določa pojem gozda s posebnim namenom. Člen 25 navaja prepoved nabiranja živali. Se lahko živali (katere) »nabirajo«? Kdaj nastopi stanje ogroženosti po tem členu? Določba devete alineje tretjega odstavka 37. člena ni jasna in določna, tj. lex certa, ker ni določeno, kaj je večnamenska raba. K 2. členu – v čem je smisel določbe petega odstavka, če druge določbe nekaj posebej urejajo? Tedaj velja lex specialis in ni težav. Člen 3 naj bi opredeljeval pojme (tako je mogoče sklepati iz njegove vsebine, saj, kot rečeno, členi niso poimenovani). Člen ne vsebuje pojmov iz členov 1 in 2. Pojem »združbe« (36. točka 3. člena) se navadno uporablja za skupnost ljudi z enakim namenom, korporacije, gospodarske družbe. So rastlinske vrste »skupnost« ali morda primerneje »skupek«? Obstaja kakšen biološki izraz za rastline, ki rastejo na istem območju v neposredni soseščini? Določba 18. člena je vseobsegajoča, vendar pove zelo malo. Tretji odstavek 18. člena – okrasna drevesa so posekana gozdna drevesa; kaj pa, če so izkopana? Prvi odstavek 19. člena – zakaj je treba navajati osebe v sorodstvu, če lahko pomagajo vse fizične (ne pa pravne) osebe? Prvi odstavek 20. člena – »posamičnim drevjem« – (vsaj) slovnično napačna oznaka (ednina – množina). Kaj obsega »posamično drevje« v primerjavi z »skupinami dreves«?

Globe so predvidene za posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, samostojnega podjetnika posameznika ter posameznika. V čem je specifična razlika med posameznikom, ki samostojno opravlja dejavnost, in samostojnim podjetnikom posameznikom (je prva oseba fizična oseba)? Druga zakonodaja sicer pozna druge fizične osebe, ki opravljajo dejavnost, kot so npr. odvetnik, notar, zobozdravnik – zasebnik, samostojni novinar, samostojni kulturni delavec itd., vendar to ne spada na področje varstva gozdov.

Lastnik – uživatelj. Člen 23 določa dolžnost obnove gozda na strani lastnika. Kaj pa v primeru doživljenjskega užitka na gozdu, kjer lastniku ostane le gola lastninska pravica (nudum ius), ki se ponovno in v celoti vzpostavi šele s smrtjo užitelja? Enako velja za vsa razmerja med lastnikom gozda in njegovim užiteljem.

* * *

Pomanjkljivi zapisi. Kaj pa električno kolo glede na zapis tretjega odstavka 40. člena? Člen 41 – v okvir gospodarjenja z gozdovi sodi tudi izkoriščanje in raba gozdov ter razpolaganje z gozdovi. Ali ni to pridobitna dejavnost? Člen 29 določa, da zavod lastniku gozda in lastniku posamičnega gozdnega drevja zunaj naselij z odločbo v upravnem postopku določi sanitarne sečnje itd. – vendar kako postopati znotraj naselij? Če je po tretjem odstavku 29. člena v gozdovih biotsko ravnovesje toliko porušeno, da ga ni mogoče vzpostaviti z ukrepi iz prvega odstavka tega člena, ali če obstaja nevarnost druge velike škode, zavod o tem obvesti ministrstvo, pristojno za gozdarstvo. Minister, pristojen za gozdarstvo, odredi dodatne ukrepe za varstvo gozdov in določi izvajalce za njihovo izvedbo. Kakšni so ti dodatni ukrepi, kakšna je »druga raba« iz četrtega odstavka 29. člena? Glavna funkcija v gozdu ni med elementi, ki so določeni za varovalni gozd ali gozd s posebnim namenom iz 44. člena. Kaj, če se lastnik ne strinja s pogodbo? Člen 57.a – »za opravljanje s tem zakonom določenih nalog zavod obdeluje osebne podatke« – ali gre na splošno za vse, ki jih določa zakon, ali le za dejavnosti javne službe, ki jo izvaja zavod? Obdelava osebnih podatkov, njene podlage, morajo biti jasno določene, kar tu niso, saj ni jasno, za katere naloge se podatki zbirajo. Člen 60 – ključ za določitev oziroma število članov sveta zavoda? Drugi odstavek 64. člena – ključ delitve? Člen 65 – katere naloge lahko na vodjo območne enote prenese direktor s pooblastilom? Ustanoviteljske pravice in obveznosti do zavoda izvršuje Vlada Republike Slovenije. Naloge iz 69. člena dejansko opravlja oziroma pripravlja resorno ministrstvo. Za vlogo slednjega bi morale biti določene bolj jasne naloge. Ni navedeno, kdo je ustanovitelj Gozdarskega inštituta Slovenije. Člen 90 določa Inštitut za gozdno in lesno gospodarstvo.

Združevanje. ZG v 74.a členu določa, da se za povečanje učinkovitosti gospodarjenja z gozdovi in trženja gozdnih proizvodov ter lesne biomase spodbuja prostovoljno združevanje lastnikov gozdov v društvih lastnikov gozdov. Za učinkovitejšo uporabo gozdarske mehanizacije ter opreme, delovne sile in drugih proizvodnih zmogljivosti lahko fizične osebe v skladu s predpisi, ki urejajo kmetijstvo ustanovijo strojne krožke⁷.

⁷ Strojni krožki so oblika rabe strojev med kmetijami, ki temelji na medsebojni sosedski pomoči, vendar v veliki meri presegajo njene slabe strani. Predvsem pa presegajo slabe strani strojnih skupnosti, saj v krožkih ni skupne lastnine strojev (oz. le v izjemnih primerih). Izkoriščajo tudi dobre izkušnje kmetijskih obrtnih storitev, predvsem pravilo ponudbe in povpraševanja. So organizirana oblika medsosedske pomoči in prostovoljna združenja kmetov nekega dovolj velikega območja na društveni osnovi. Sodelovanje pri uporabi kmetijske tehnike se razširi na območje celega krožka. Člani krožka ponudijo proste zmogljivosti strojev, ki jih sicer uporabljajo na svojih kmetiji, drugim članom. Lastnik stroja tudi z njim dela, za kar dobi plačilo po cenah, ki pokrijejo stroške uporabe strojev in so predhodno dogovorjene. Posamezni člani krožka se specializirajo za posamezne storitve in te opravljajo na profesionalno kakovosten način, nekateri pa s časoma presežejo okvir strojnih krožkov in začnejo opravljati storitve kot dopolnilno dejavnost, predvsem tisti, ki opravljajo storitve za pravne osebe. Vendar tudi za te člane strojni krožek še naprej opravlja organizacijo storitev. Dostopno na: <https://s-k.si/o-nas>. Člani strojnega krožka so fizične osebe, nosilci ali pa člani kmetijskih gospodarstev. Strojni krožek skrbi za informiranje članov in organizacijo opravljanja storitev, same storitve pa v pravnem, davčnem in finančnem smislu potekajo neposredno med naročnikom in izvajalcem storitev. Opravljanje storitev med kmetijskimi gospodarstvi je po Zakonu o dohodnini in pod pogoji ustreznega pravilnika oproščeno plačevanja dohodnine. Oprostitev velja za opravljanje kmetijskih in gozdarskih storitev (po standardni klasifikaciji dejavnosti), ko se opravlja za drugo kmetijsko gospodarstvo. To je lahko kmetija (nosilec dejavnosti je fizična oseba), ali pa pravna oseba, ki je registrirana za kmetijsko ali gozdarsko dejavnost (d.d., d.o.o., s.p. in podobno). Da ne bo pomote povejmo, da oprostitev ne velja za druge primere,

Omenjeni člen se je dodal v zakon z ZG-B (Ur. l. RS, št. 110/07); ZPS DZ RS je v mnenju k predlogu zakona (št. 323-01/89-1/45 EPA 1603-IV z dne 20. 9. 2007) zapisala, da »določba prvega odstavka novega 74. a člena nima normativne teže, temveč izraža le usmeritev na področju združevanja lastnikov gozdov, zato bi jo bilo, kolikor meni predlagatelj, da je to sploh potrebno, na ustrezen način primerneje vgraditi v 1. člen zakona (2. člen novele).« Namen zakonodajca je bil v dodanem novem poglavju, ki »ureja združevanje, strojne krožke in društva v javnem interesu. Z njim se omogoča vzpodbujanje združevanja lastnikov gozdov ter s tem prispeva k boljši organiziranosti, učinkovitejšemu gospodarjenju z gozdovi, trženju gozdnih lesnih proizvodov ter koristi gozda«. Novela ZG-B je bila sprejeta pred Zakonom o nevladnih organizacijah (ZNOrg; Uradni list RS, št. 21/18), med katere se poleg društev umešajo tudi zasebni zavodi, ustanove, neformalna združenja, zadruga (čeprav so primarno gospodarske organizacije, nekatere zadruga delujejo kot NVO, če so usmerjene v skupnostne in neprofitne cilje), organizacije v javnem interesu, fundacije in mednarodne organizacije. Po Zakonu o društvih (ZDru-1; Uradni list RS, št. 64/11 – UPB in 21/18 – ZNOrg) je društvo samostojno in *nepridobitno* združenje, katerega namen ustanovitve in delovanja društva *ni pridobivanje dobička*. Presežke prihodkov nad odhodki iz vseh dejavnosti in drugih virov društvo trajno namenja za uresničevanje svojega namena in ciljev in jih ne deli med člane. To bi bilo lahko v nasprotju z idejo združevanja lastnikov gozdov v društvih lastnikov gozdov, ki imajo namen združevanja v *povečanju učinkovitosti gospodarjenja z gozdovi in trženju gozdnih proizvodov ter lesne biomase*.

DS 3.2 – Predlog možne rešitve: širše oblike združevanja lastnikov gozdov

Čeprav ZG trenutno favorizira društva, bi vključitev na primer zadrug in skupin proizvajalcev v gozdarski sektor lahko okrepila gospodarjenje z gozdovi, povečala učinkovitost trženja lesa in izboljšala trajnostno upravljanje. Modeli iz kmetijstva kažejo, da je to izvedljivo, vendar bi bilo treba prilagoditi zakonodajni in institucionalni okvir. Zadruga je po Zakonu o zadrukah (Zzad; Uradni list RS, št. 97/09 – UPB in 121/21) organizacija vnaprej nedoločenega števila članov, katere namen je pospeševati gospodarske koristi ter razvijati gospodarske ali družbene dejavnosti svojih članov, temelji pa na prostovoljnem pristopu, svobodnem izstopu, enakopravnem sodelovanju in upravljanju članov, zaradi česar bi bila lahko prav tako (oziroma celo bolj) primerna oblika združevanja lastnikov gozdov. Enako velja za skupino proizvajalcev kot status, ki se na podlagi tretjega odstavka 107.a člena Zakona o kmetijstvu (Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 in 22/18) ter Pravilnika o priznanju skupin proizvajalcev za skupno trženje (Uradni list RS, št. 23/18 in 46/19) dodeli pravni osebi, ki združuje proizvajalce iz določenega sektorja z namenom skupnega trženja proizvodov. Skupina proizvajalcev

npr. za opravljanje komunalnih storitev (npr. zimska služba) lokalnim skupnostim. Oprostitev velja do višine 420 €/ha kmetijskega zemljišča (največ do 20 ha) in 85 €/ha gozda (največ do 30 ha). Podrobno te pogoje določa »Pravilnik o pogojih za oprostitev plačila dohodnine od prejemkov iz medsosedske pomoči med kmetijskimi gospodarstvi v okviru strojnih krožkov« (Uradni list RS, št. 141/06). Cene storitev se oblikujejo na trgu, ne smejo pa presegati cen določenih v »Pravilniku o seznamu kmetijske in gozdarske mehanizacije ter katalogu stroškov kmetijske in gozdarske mehanizacije (Uradni list RS, št. 7/16, 31/19 in 157/21)«. Dostopno na: <https://s-k.si/dav%C4%8Dna-ureditev-opravljanja-storitev>.

je status, ki se dodeli pravni osebi za določen sektor: - pravna oseba je lahko ustanovljena v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe (na primer družba z omejeno odgovornostjo), ali v skladu z zakonom, ki ureja zadruga (zadruga); lahko gre za novoustanovljeno ali obstoječo pravno osebo, - pravna oseba lahko pridobi status skupine proizvajalcev za enega ali več različnih kmetijskih sektorjev.⁸

Spodbujanje lastnikov gozdov k ustanavljanju zadrug ali združenj za skupno upravljanje lahko poveča njihovo pogajalsko moč, omogoči boljše izkoriščanje virov in olajša dostop do finančnih spodbud. V Avstriji in Nemčiji delujejo uspešne gozdarske zadruga, ki lastnikom omogočajo učinkovitejše gospodarjenje z gozdovi.

* * *

DS 3.1 – Identifikacija določb in pravnih pomanjkljivosti ZG

Določanje dejavnosti javne službe. Posamezne naloge (50. člen) morajo biti jasno določene, kar tu ni razvidno. Kdo določa te posamezne dejavnosti? Ustavno sodišče je v odlUS, št. U-I-156/08-16 z dne 14. 4. 2011 zapisalo, da je »javna služba normativni pojav in ne dejanski. To pomeni, da javne službe ni brez njenega normativnega dela (normativne opredelitve) oziroma da brez pravne ureditve ni posebnega pravnega režima v posamezni dejavnosti (tj. javne službe), ki bistveno razlikuje pravni položaj te dejavnosti v razmerju do povsem enake dejavnosti, ki poteka v okviru zasebnopravnega režima. Z opredelitvijo javne službe se določajo tudi pravice in obveznosti izvajalcev v razmerju do uporabnikov na eni strani in do države na drugi strani. Z vidika izvajalcev je zlasti pomembno, da je obseg javne službe, ki jo morajo izvajati (torej njihova obveznost), jasno določen in da je s tem določena tudi obveznost države oziroma pravica izvajalca do ureditve financiranja te javne službe z zakonom in predvsem do finančnih sredstev, ki naj bi ji na tej podlagi pripadala. Opredelitev javne službe zato pomeni tudi ureditev pravic in obveznosti pravnih subjektov« (gl. tč. 29). Drugi odstavek 50. člena določa, da »posamezne naloge iz prve, druge, tretje, pete, šeste, sedme in osme alineje prejšnjega odstavka« lahko opravljajo tudi koncesionarji. Iz besede »lahko« je moč sklepati, da podeljevanje koncesij ni nujno, hkrati pa niso določeni pogoji za podeljevanje koncesij; prav tako ni določeno, v katerih primerih se odločijo za podelitev dejavnosti Gozdarskemu inštitutu in kdaj koncesionarju. Obratno pa zakon naloge za Gozdarski inštitut neposredno določa, brez možnosti izbire, v 74. členu.

⁸ Gl. https://skp.si/wp-content/uploads/2018/11/Navodila_za_priznavanje_skupin_proizvajalcev_2019.pdf.

Drugi odstavek 56. člena določa, da se "naloge iz druge,⁹ šeste,¹⁰ osemnajste,¹¹ štiriindvajsete,¹² petindvajsete,¹³ šestindvajsete¹⁴ in sedemindvajsete¹⁵ alineje prejšnjega odstavka Zavod opravlja kot javno pooblastilo". Za naloge določene v šesti alineji je vprašljivo, če gre res za javno pooblastilo, saj gre za ukrepe za varstvo gozdov (varstvo gozdov je navedena kot tipična dejavnost javne gozdarske službe v drugi alineji prvega odstavka 50. člena ZG), ki so (verjetno) varstvena dela iz 19. tč. 3. člena (npr. preprečevalni in preprečevalno-zatiralni ukrepi ter protipožarni ukrepi), s katerimi se ne posega v pravice in obveznosti ter pravne koristi državljanov. Enako velja za omenjeno osemnajsto in štiriindvajseto alinejo (ki verjetno ne predstavljata javnega pooblastila, saj ne gre za oblastne naloge).

Člen 56 – kakšno je razmerje med dejavnostmi javne gozdarske službe (JGS) iz 50. člena? Nekatere se med seboj razlikujejo, npr. prva alineja prvega odstavka 50. člena in prva alineja prvega odstavka 56. člena. Razlike med dejavnostmi JGS, kot so opisane v 50. in 56. členu, so v obsegu, podrobnostih in specifičnih operacijah, ki se izvajajo. Oba dela podrobno opisujeta funkcije, ki jih opravlja javna gozdarska služba, pri čemer 56. člen nudi bolj poglobljen vpogled v specifične naloge in odgovornosti. Ključne razlike so usmerjene v:

1. Podrobnost in obseg nalog: 56. člen je bolj podroben in opisuje širši spekter specifičnih nalog, ki vključujejo ne samo vzdrževanje in upravljanje gozdov, temveč tudi obsežnejše načrtovanje, nadzor, izobraževanje in osveščanje javnosti. Na primer, podrobno opisuje načrte za požarno varstvo, prognozično-diagnostične storitve in sodelovanje pri prostorskem načrtovanju.
2. Usmerjenost v varstvo in nadzor: pri 56. členu je večji poudarek na varstvu gozdov, vključno z izdelavo programov varstva, spremljanjem biotskega ravnovesja in nadzorom nad izvajanjem gradnje in vzdrževanjem gozdnih cest. Prav tako so izpostavljene naloge, ki se nanašajo na preprečevanje in nadzor nedovoljenih posegov v gozdu.
3. Vključevanje upravnih in pravno-formalnih funkcij: 56. člen vključuje tudi upravljanje administrativnih in zakonskih obveznosti, kot so vodenje in odločanje o upravnih zadevah, kar je pomembno za zakonito in urejeno gospodarjenje z gozdnimi viri.

⁹ Vodi evidence kot baze podatkov za svoje delo in za statistično posploševanje;

¹⁰ Zagotavlja izvedbo ukrepov za varstvo gozdov;

¹¹ Spremlja in nadzira izvajanje gradnje, rekonstrukcij in vzdrževanja gozdnih cest ter prevzema opravljena dela

¹² Prevzema opravljena dela v gozdovih in hudourniških območjih, če so financirana ali sofinancirana iz proračuna;

¹³ Vodi in odloča o upravnih stvareh iz prvega in šestega odstavka 17. člena, tretjega odstavka 17.a člena, prvega, drugega, četrtega in sedmega odstavka 21. člena, 21.a člena, prvega odstavka 23. člena, drugega odstavka 24. člena, drugega odstavka 26. člena, prvega odstavka 29. člena, tretjega odstavka 30. člena, tretjega odstavka 31. člena, osmega odstavka 37. člena, prvega in tretjega odstavka 42. člena, drugega odstavka 92. člena in drugega odstavka 95. člena. Upravne zadeve iz prvega odstavka 23. člena in prvega odstavka 29. člena Zavod vodi in o njih odloča v skrajšanem postopku. Zavod lahko odločbe o izbiri drevja za možni posek vroča tudi po postopku navadne vročitve, pri čemer se šteje, da je vročitev opravljena deseti dan od dneva odprave odločbe;

¹⁴ Opravlja v gozdovih in gozdnem prostoru naloge nadzora v skladu z določbami tega zakona;

¹⁵ Opravlja v gozdu in gozdnem prostoru naloge neposrednega nadzora v naravi v skladu s predpisi o ohranjanju narave in v tej zvezi naloge prekrškovnega organa;

4. Povezovanje z raziskovalno dejavnostjo: 56. člen poudarja sodelovanje pri usmerjanju, usklajevanju in izvajanju raziskovalnih dejavnosti v gozdarstvu in lovstvu, kar kaže na tesno povezavo med operativnimi dejavnostmi in znanstvenim delom.

5. Edukacija in osveščanje: 56. člen poudarja izvajanje svetovanja, izobraževanja in usposabljanja lastnikov gozdov ter skrb za popularizacijo gozdov in osveščanje javnosti o pomenu gozdov. To kaže na širšo vlogo javne gozdarske službe, ki ne zajema samo tehničnega upravljanja, temveč tudi izobraževanje in vključevanje javnosti. Na splošno je 56. člen bolj celovit in obsežen, kar poudarja kompleksnost in multidisciplinarnost nalog, ki jih izvaja javna gozdarska služba, ter širok spekter vplivov na družbo in okolje.

V povezavi 50. člena, njegovega drugega odstavka¹⁶ in 56. člena, obstaja določena nejasnost glede (posameznih) nalog, ki jih lahko opravljajo poleg Zavoda tudi Gozdarski inštitut Slovenije in (potencialno tj. "lahko") tudi koncesionarji, saj ZG ne določa jasno, za kakšne naloge (njihove dele) gre.

Glede Gozdarskega inštituta bi bilo dobro navesti, katere so te »posamezne« naloge iz 50. člena, saj 74. člen določa naloge JGS za to institucijo, ki pa se ne pokrivajo v celoti z nalogami, omenjenimi v 50. členu.

Člen 57 – katere »druge« naloge? Javni zavodi, čeprav jih ustanovi država, lahko poleg javne službe izvajajo tudi druge dopolnilne dejavnosti, ki pomenijo prodajo blaga in storitev na trgu (gl. 48. člen ZZ). Če gre za to, bi moralo biti jasno določeno razmerje do javne službe, torej zagotavljanja njene kakovosti, v katero druge naloge ne smejo posegati, je zniževati ali ogrožati.

* * *

Dejavnosti Gozdarskega inštituta Slovenije. Razlike med določbami iz 50. člena in 74. člena so predvsem v specifičnosti nalog in fokusu institucij, ki jih te določbe zajemajo:

Fokus nalog: 50. člen se osredotoča na širše in bolj splošne dejavnosti, povezane z gospodarjenjem in vzdrževanjem gozdov, kot so spremljanje stanja in razvoja gozdov, varstvo gozdov, vodenje evidenc in baz podatkov, gozdno semenarstvo ter zagotavljanje sadik. 74. člen se specifično osredotoča na naloge, ki jih opravlja Gozdarski inštitut Slovenije, z izraziteje poudarjenim raziskovalnim pristopom in specializiranimi dejavnostmi, kot so strokovno vodenje spremljanja poškodovanosti gozdov, vodenje poročevalsko-diagnosticske službe, strokovno usmerjanje gozdnega semenarstva ter razvoj informacijskih sistemov za gozdove.

Institucionalni okvir: 50. člen implicira delovanje širše javne gozdarske službe, ki vključuje različne organe ali entitete znotraj sistema javne uprave, odgovorne za upravljanje gozdov. 74. člen natančno opredeljuje vloge Gozdarskega inštituta

¹⁶ (2) Dejavnosti javne gozdarske službe opravlja Zavod, posamezne naloge iz prve, druge, pete, sedme in osme alineje prejšnjega odstavka Gozdarski inštitut Slovenije, posamezne naloge iz prve, druge, tretje, pete, šeste, sedme in osme alineje prejšnjega odstavka pa lahko opravljajo tudi koncesionarji.

Slovenije, ki ima specifično raziskovalno in strokovno usmeritev ter deluje kot ključni akter pri raziskovanju in razvoju politik ter praks v gozdarstvu.

Specializacija: dejavnosti, opisane v 74. členu, so bolj specializirane in tehnično usmerjene, vključno s strokovnim vodenjem in razvojem določenih gozdarskih procesov ter infrastrukture. Dejavnosti v 50. členu so bolj osnovne in splošne narave ter pokrivajo temeljne potrebe upravljanja gozdov.

Raziskovalna komponenta: 74. člen izrecno omenja raziskovalne naloge Gozdarskega inštituta, kar kaže na poudarek na znanstvenem pristopu k problematikam v gozdarstvu. 50. člen se bolj osredotoča na operativne in upravne funkcije, povezane z vsakodnevnim upravljanjem gozdov.

Člen 74 določa bolj specifične in tehnično zahtevne naloge, ki jih opravlja Gozdarski inštitut Slovenije, medtem ko 50. člen zajema bolj splošne in osnovne dejavnosti upravljanja gozdov, ki so lahko razporejene med različne entitete znotraj javne gozdarske službe. Na podlagi opisanih razlik med določbami 50. in 74. člena bi lahko sklepali: i) da gre za različne naloge, ki bi jih lahko izvajali različni organi, ne pa isti organ, ali ii) da gre za posamezne, ožje, bolj specializirane naloge, ki jih sicer določa člen 50 v povezavi z Gozdarskim inštitutom Slovenije. Verjetno gre za slednjo možnost.

50. člen (1) Dejavnosti javne gozdarske službe so:	74. člen (1) Gozdarski inštitut Slovenije poleg raziskovalne dejavnosti opravlja naslednje naloge javne gozdarske službe:
- spremljanje stanja in razvoja gozdov;	- usmerja in strokovno vodi spremljanje stanja razvrednotenja in poškodovanosti gozdov;
- varstvo gozdov;	- usmerja in strokovno vodi poročevalsko, prognostično – diagnostično službo za gozdove;
- usmerjanje gospodarjenja z gozdovi, gozdnim prostorom, posamičnim gozdnim drevjem ter skupinami gozdnega drevja zunaj naselij;	- strokovno usmerja gozdno semenarsko in drevesničarsko dejavnost;
- usmerjanje gradnje in vzdrževanja gozdnih cest;	- razvija in strokovno usmerja informacijski sistem za gozdove;
- vodenje evidenc in baz podatkov za gozdarstvo;	- pripravlja strokovne podlage in predloge normativov za opravljanje del v gozdovih.
- strokovno svetovanje in usposabljanje lastnikov gozdov;	(2) Gozdarski inštitut Slovenije ima naslednja javna pooblastila: - izdaja potrdila za gozdno seme in sadike v skladu s predpisi o semenu in sadikah;

	- opravlja strokovni in zdravstveni nadzor nad gozdnim semenarstvom in drevesničarstvom.
- gozdno semenarstvo vključno s pridelavo semena gozdnih in drevesnih vrst na semenskih plantažah, hranjenjem rezervnih količin semena gozdnih drevesnih in grmovnih vrst in ustanovitvijo in delovanjem semenske banke;	(3) Gozdarski inštitut Slovenije opravlja program statističnih raziskav za gozdove in druge naloge, predvidene z aktom o ustanovitvi in statutom.
- zagotavljanje sadik gozdnih drevesnih in grmovnih vrst;	
- prevzemanje del, ki so bila opravljena v gozdu, če so bila sofinancirana iz proračuna Republike Slovenije.	
(2) Dejavnosti javne gozdarske službe opravlja Zavod, posamezne naloge iz prve, druge, pete, sedme in osme alinee prejšnjega odstavka Gozdarski inštitut Slovenije , posamezne naloge iz prve, druge, tretje, pete, šeste, sedme in osme alinee prejšnjega odstavka pa lahko opravljajo tudi koncesionarji.	
(3) Koncesionar je lahko pravna ali fizična oseba, registrirana za opravljanje ustrezne dejavnosti, ki izpolnjuje kadrovske, tehnološke in prostorske pogoje za to dejavnost. Pogoje za opravljanje dejavnosti predpiše minister, pristojen za gozdarstvo. Koncesije podeljuje minister, pristojen za gozdarstvo, na predlog Zavoda.	
(4) Delo Zavoda. Gozdarskega inštituta Slovenije in koncesionarjev nadzira ministrstvo, pristojno za gozdarstvo.	

Tretji odstavek 74. člena – ni jasno, ali opravljanje programa statističnih raziskav za gozdove sodi pod javno službo. Če sodi, bi to moralo biti jasno navedeno, saj je od tega odvisno financiranje te dejavnosti.

DS 3.2 – Predlog možne rešitve: jasnejša ureditev nalog javne gozdarske službe

Glede na navedene razlike bi se člen 50 lahko enostavno črtal (naloge JGS so jasno navedene pri Zavodu za gozdove in pri Gozdarskem inštitutu Slovenije), pri čemer vsebina dejavnosti ne bi trpela. Vsekakor bi bilo treba »posamezne naloge« jasneje

zapisati oziroma označiti, zlasti ko gre za podeljevanje koncesij koncesionarjem, pogoje, merila, postopek in pravno varstvo.

DS 3.1 – Evalvacija obstoječe ureditve lastninske pravice na gozdovih vis-à-vis ekološke, socialne in proizvodne funkcije

1. Načelo sorazmernosti pri posegih v temeljne pravice

Splošno načelo sorazmernosti, imanentno pravni državi, zavezuje vse državne organe, zato mora ureditev, ki predpostavlja konkretizacijo tega načela s posamičnim aktom oblastnega organa, omogočati utemeljitev ustavne dopustnosti posega v vsaki posamezni zadevi, s čimer se zagotovi, da bo izrečeni ukrep služil legitimnemu cilju in izražal primerno ravnovesje med tem ciljem in pravico posameznika, v katero se posega z ukrepom. Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na legitimnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje legitimen cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi US na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: - z vidika kriterija primernosti preveri, ali je poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v tem smislu, da je ta cilj s posegom v človekovo pravico dejansko mogoče doseči. V okviru strogega testa sorazmernosti mora Ustavno sodišče nadalje presoditi - ali je ocenjevanj poseg nujen v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma ga ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim drugim posegom, ki bi bil po svoji naravi blažji. Ustavno sodišče presoja, ali je ukrep nujen, da bi se želeni cilj dosegel tako uspešno in v tisti meri, kot to ta ukrep omogoča. Drugače rečeno, drugo sredstvo (ki blažje posega ali sploh ne posega v človekove pravice) lahko spodkoplje nujnost ostrejšega sredstva le, če ni v nobenem pogledu manj učinkovito od njega. Nazadnje v okviru sorazmernosti v ožjem pomenu Ustavno sodišče presodi - ali je teža posledic posega v človekovo pravico sorazmerna koristim, ki bodo nastale zaradi posega. Šele če poseg preneha vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.

Drugi odstavek 163. člena Zakona o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 41/04, 17/06, 20/06 in 39/06 – ur. p. b.) in tretja alineja prvega odstavka 5. člena ZG (Ur. l. RS, št. 30/93 in 67/02) nista v neskladju z Ustavo. Tretja alineja prvega odstavka 5. člena ZG določa: "Lastninska pravica na gozdovih se izvršuje tako, da je zagotovljena njihova ekološka, socialna in proizvodna funkcija. Lastnik gozda zato mora dovoliti v svojem gozdu čebelarjenje ter lov in rekreativno nabiranje plodov, zelnatih rastlin, gob in prosto živečih živali v skladu s predpisi." Lastninske pravice, ki jo zagotavlja Ustava v 33. členu, ni mogoče obravnavati brez 67. člena Ustave, ki govori o gospodarski, socialni in ekološki funkciji lastnine. Člen 67 Ustave izhaja iz predpostavke, da mora imeti lastnina poleg individualistične funkcije tudi funkcijo za celotno družbeno skupnost. Lastnikova pravica mora služiti tudi uresničevanju svobode in osebnostnega razvoja drugih oziroma celotne družbene skupnosti.

Člen 67 Ustave dopušča in nalaga zakonodajalcu, da določi vsebino lastnine. Lastninske pravice, ki jo zagotavlja Ustava v 33. členu, ni mogoče obravnavati brez 67. člena Ustave, ki govori o gospodarski, socialni in ekološki funkciji lastnine. Člen 67 Ustave izhaja iz predpostavke, da mora imeti lastnina poleg individualistične funkcije tudi funkcijo za celotno družbeno skupnost. Lastnikova pravica mora služiti tudi uresničevanju svobode in osebnostnega razvoja drugih oziroma celotne družbene skupnosti. Člen 67 Ustave dopušča in nalaga zakonodajalcu, da določi vsebino lastnine.¹⁷ Ustavno sodišče je izoblikovalo stališče (sklep št. U-I-51/95 in odločba št. U-I-319/96 z dne 7. 12. 2000), da v primerih, ko gre za naravna bogastva, določanje načina izvrševanja lastninske pravice ne pomeni posega v 33. člen Ustave, temveč te omejitve sodijo v okvir socialne vezanosti lastnine.

Pooblastilo iz 67. člena Ustave ima mejo. Če jo zakonodajalec prestopi, ne gre več za določitev načina uživanja lastnine, temveč gre za poseg v pravico do zasebne lastnine. Kje je ta meja, je odvisno ne le od narave stvari, ki je predmet lastnine, temveč tudi od tega, kakšne obveznosti je zakonodajalec naložil lastniku v okviru določitve načina uživanja lastnine. Zato je treba omejitve lastniške pravice, potrebne za doseg gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastnine, presojati glede na konkretne okoliščine.

2. Ustavno jamstvo lastnine in omejitve

Ustavno jamstvo lastnine predpostavlja obstoj lastnine kot pravnega instituta. Kaj je predmet zasebne lastnine in katera so varovana lastninska upravičenja, določa pravni red ob upoštevanju gospodarskih in družbenih razmerij nasploh. Pri tem mora spoštovati namen ustavnega jamstva lastnine, to je zagotovitev in uresničitev posameznikove svobode. Vsebina lastnine kot pravnega instituta je hkrati odvisna od funkcij, ki ji jih daje pravni red. To, da posameznik pri izvrševanju svojih lastninskih upravičenj ni neomejen, ampak mora upoštevati interese drugih članov skupnosti in skupnosti kot take, sodi že v koncept lastninske pravice po rimskem pravu. Tako stališče je Ustavno sodišče že sprejelo npr. v odlUS, št. U-I-60/98 z dne 16. 7. 1998.

3. Določitev globe in zaščita gozdov

Določitev globe pomeni zakonsko ureditev posega v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Namen izpodbijane ureditve je preprečitev paše živine v gozdovih, ker paša močno obremenjuje gozdna zemljišča z vidika tal, podrastja, dreves in divjih živali, s čimer ogroža biotsko raznovrstnost gozdov in njihov razvoj. Že iz normativne ureditve izhaja, da je gozd naravno bogastvo s funkcijami, ki so opredeljene v 5. točki 3. člena ZG ... Biotsko ravnoesje je stanje gozdnega ekosistema, ki zagotavlja obstoj, pestrost ter uravnoteženo razmerje med rastlinskimi in živalskimi vrstami in njihov razvoj (4. točka 3. člena ZG). Glede na splošno koristnost gozdov, ki se med drugim odraža v njihovih funkcijah, je po presoji Ustavnega sodišča varstvo gozdov pred obremenitvijo s pašo nedvomno ustavno dopusten cilj (OdlUS, št. U-I-280/19 z dne 9. 11. 2023, tč. 79).

¹⁷ Vse po G. Virant v L. Šturm (ured.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 342–344.

4. Pravila za ograditev gozda

Zakon dovoljuje *ograditev dela gozda* le iz točno določenih razlogov in pod točno določenimi pogoji. Z drugimi besedami, ZG v prvem in tretjem odstavku 24. člena zajema vse primere, torej izčrpno našteje kdaj (in ob katerih predpostavkah) se lahko ogradi del gozda. Sodišče je zato prepričano, da se gozd lahko ogradi le in zgolj pod pogoji prvega ali tretjega odstavka 24. člena ZG. Pravila za ograditev gozda so odsev omejitve lastninske pravice na gozdovih za zagotavljanja javnega interesa ter ekološke, socialne in gospodarske funkcije gozda. Lastnik gozda je dolžan dopustiti prost dostop do svojega gozda (druga alineja prvega odstavka 5. člena ZG). Sodba Upravnega sodišča RS I U 553/2021-21 z dne 19.5.2023.

5. Gradnja gozdnih prometnic v javnem interesu

Sodišče kot neutemeljene in v nasprotju z namenom zakona zavrača tožbene ugovore, v katerih tožniki načrtovani gozdni prometnici, gozdni vlaki, pripisujejo učinek dejanske razlastitve ali učinek podoben služnosti v korist nelastnika. Ravno zato, ker je gradnja gozdnih prometnic v javnem interesu, zakon določa, da se gozdne prometnice lahko gradijo tudi, če za gradnjo ni soglasja vseh lastnikov gozdov na trasi predvidene gozdne prometnice, če se s tem strinjajo lastniki gozdov, ki imajo v lasti več kot 2/3 površin zemljišč na trasi predvidene gozdne prometnice. Sodba Upravnega sodišča RS IV U 105/2016-13 z dne 18. 4. 2018.

6. Varovanje vodnih teles in upravičenost ukrepov

Iz opredelitve namena, zaradi katerega se določi vodovarstveno območje, izhaja, da je razlog varovanje vodnega telesa, ki služi odvzemu ali javni oskrbi s pitno vodo. Vodno zajetje je objekt, ki je v neposrednem stiku z vodo iz vodnega telesa in je namenjen odjemu vode iz njenega vira (npr. reke, podzemnih voda). Šele tako odvzeta voda se lahko v nadaljevanju zbira oz. hrani v zbiralniku, iz njega pa po transportnem sistemu (cevovodih) pride do porabnikov. Glede na navedeno je upravni organ, ki je očitno štel, da je to potrebno zaradi zaščite zajetja, iz katerega je drugemu tožniku dovoljena raba vode za zalivanje, ravnal pravilno, ko je izdal soglasje le za ograditev vodnega zajetja ne pa tudi cevovodov. Sodba Upravnega sodišča RS I U 720/2011 z dne 12. 1. 2012.

7. Lastninske pravice in lovska pravica

S tem ko država pobira lovske pristojbine, v ničemer ni poseženo v tožničino lastninsko pravico in zato tudi prikrajšanje ni podano. *Lastnik gozdov svoje lastninske pravice ne more tržiti na ta način, da bi bil odplačni ponudnik lovskih območij.* Tako je zato, ker mora lastninska pravica že po ustavi uresničevati tudi socialno funkcijo. Sodba Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 1619/2010 z dne 15. 9. 2010.

Ustavno sodišče je presojalo, ali je obveznost, lastnikov gozdov, da dopustijo lov v svojih gozdovih, v mejah določitve načina uživanja lastnine, ali pa so obveznosti takšne narave, da že pomenijo poseg v pravico do zasebne lastnine. Iz tretje alineje prvega odstavka 5. člena ZG izhaja, da mora lastnik gozdov dopustiti lov prostoživečih živali v skladu s

predpisi. Dejavnost lovstva je urejena v ZDLov-1. ZDLov-1 pravico lova povezuje z lovsko pravico. Pravica lova ni samostojna in neodvisna pravica, temveč je neločljivi del lovske pravice. Obveznost lastnikov gozdov, da morajo dopustiti lov v svojem gozdu ob upoštevanju določb ZDLov-1, v bistvu obsega dolžnost dopustiti izvrševanje lovske pravice na svojem zemljišču. *Lastniki zemljišč niso dolžni na svojem zemljišču trpeti samo izvrševanja lova, temveč morajo dopustiti izvrševanje lovske pravice (ukrepov povezanih s trajnostnim upravljanjem z divjadjo).* Izvrševanje lovske pravice (trajnostno gospodarjenje z divjadjo) pomeni izvajanje številnih ukrepov za ohranjanje, vzdrževanje in izboljšanje življenjskih razmer živali, ohranjanje in vzdrževanje struktur ustreznega števila živali, čuvanja divjadi, izvajanja ukrepov za preprečevanje in za povračilo škode, ko jo povzroči divjad v lovišču. Poleg navedenega obsega tudi graditev lovskogojitvenih in lovskotehničnih objektov in drugih naprav, ki neposredno služijo varstvu, gojitvi in lovu divjadi. Izvrševanje lovske pravice ne pomeni samo golega gibanja nelastnikov po tujem zemljišču, temveč morajo lastniki zemljišč dopustiti uporabo svojega zemljišča za izvrševanje številnih ukrepov, ki so potrebni za učinkovito upravljanje z divjadjo, med drugim tudi uporabo strelnega orožja na svojem zemljišču. Poleg izvajanja številnih dejavnosti, ki jih morajo na svojem zemljišču trpeti zemljišč, so jim naložene tudi določene obveznosti in prepovedana določena ravnanja pri uporabi svojega zemljišča (30. do 36. člen ZDLov-1). Zaradi samostojne narave lovske pravice, ki jo lahko po posebnem postopku pridobijo z upravno odločbo samo usposobljene pravne osebe, *lastniki zemljišč in gozdov ne smejo svobodno loviti in si prilaščati divjadi, ki se nahaja na njihovem zemljišču.* Svojega zemljišča ne smejo uporabljati za pridobitno izkoriščanje pravice lova. Glede na obseg uporabe gozdov za izvrševanje lovske pravice nelastnikov (izvrševalcev lovske pravice) in obseg omejitev, ki so naložene lastnikom zemljišč pri uporabi njihovih zemljišč, obveznost lastnikov gozdov, da dopustijo izvrševanje lovske pravice v svojih gozdovih, ni več v mejah določitve načina uživanja lastnine, temveč so obveznosti in omejitve lastnikov gozdov že takšne narave, da pomenijo poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Poseg v pravico do zasebne lastnine je dopusten v primerih, ki jih navaja tretji odstavek 15. člena Ustave. Na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave je mogoče omejiti človekove pravice le v primerih, ki jih določa Ustava in če so omejene s pravicami drugih. Po ustaljeni ustavnosodni presoji je mogoče omejiti človekovo pravico in temeljno svoboščino, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Zakonodajalec je na podlagi 5. in 70. člena Ustave dolžan z zakoni določiti pogoje za izkoriščanje naravnih bogastev, pogoje uporabe zemljišč, pogoje in način uresničevanja gospodarskih in drugih dejavnosti z namenom uresničevanja skrbi države za zdravo življenjsko okolje itd. Zato je zakonodajalec že na podlagi ustavnih določb moral z zakonom določiti način in pogoje za upravljanje z divjadjo, tako da bo zagotovljeno zdravo življenjsko okolje. Zakonodajalec je imel ustavno dopusten cilj za poseg v pravico do zasebne lastnine. Glede na to, da je zakonodajalec imel ustavno dopusten cilj, je treba oceniti, ali je omejitev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti Divjad se že po naravi stvari vedno nahaja na zemljišču. Ker se divjad prosto giblje, je ni mogoče omejiti na določeno zemljišče glede na meje posameznih zemljišč. Čeprav je divjad samostojna premična stvar, upravljanje z divjadjo (izvrševanje lovske pravice) brez uporabe zemljišč in gozdov ni mogoče. Ker nosilci lovske pravice razpolagajo s pravico lova, s katero se ob

uporabi strelnega orožja posega v populacije divjadi, izvajanje lova ne more biti prepuščeno volji lastnika zemljišča, temveč mora biti zakonsko urejeno in nadzorovano. Izvajanje lovske pravice obsega številne strokovne naloge, za katere je potrebno posebno znanje s področja divjadi. Brez sodelovanja usposobljenih oseb z ustreznim znanjem o divjadi in okolju z divjadjo ni mogoče učinkovito upravljati. Zato Ustavno sodišče ocenjuje, da so obveznost lastnikov zemljišč, da dopustijo uporabo svojih zemljišč usposobljenim osebam za izvrševanje lovske pravice, in omejitve lastnikov pri uporabi zemljišč in gozdov za izvajanje lovske pravice nujen in primeren ukrep za doseg ustavno varovanih ciljev. Pri presoji sorazmernosti v ožjem smislu je Ustavno sodišče tehtalo potrebo po izvrševanju lovske pravice zaradi varovanja naravnega bogastva in težo posega v pravico do zasebne lastnine. Država je dolžna na podlagi drugega odstavka 72. člena Ustave skrbeti za zdravo življenjsko okolje. Spodbujati mora takšen družbeni razvoj, ki omogoča dolgoročne pogoje za človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter ohranjanje biološke raznovrstnosti. Cilj varstva okolja je med drugim trajnostna raba naravnih virov. Po načelu trajnostnega razvoja iz 4. člena ZVO-1 je država dolžna spodbujati takšen gospodarski in socialni razvoj družbe, ki pri zadovoljevanju potreb sedanje generacije upošteva enake možnosti zadovoljevanja prihodnjih generacij in omogoča dolgoročno ohranjanje okolja. Namen izvrševanja lovske pravice je z varovanjem divjadi, ki je naravno bogastvo, zagotoviti zdravo življenjsko okolje. Zato je pri tehtanju sorazmernosti posega v pravico do zasebne lastnine lastnikov zaradi obveznosti (npr. trpeti, da nelastniki uporabljajo zemljišče, pri gozdnih delih upoštevati življenjski ritem divjadi, uporabljati preventivna sredstva in načine dela za preprečevanje izgub divjadi na leglih in gnezdih), ki so lastnikom zemljišč naložene zaradi izvrševanja lovske pravice, treba dati prednost varovanju divjadi.

Z divjadjo kot naravnim bogastvom upravlja Republika Slovenija, ki lahko del svojih pristojnosti s koncesijo prenese na usposobljene pravne osebe kot lovsko pravico (tretji odstavek 1. člena ZDLov-1). Zasebni subjekt lahko lovsko pravico pridobi samo po posebnem postopku (podelitev koncesije na javnem razpisu) in z javnopravnim aktom (upravna odločba). Nosilec lovske pravice te ne more v celoti prenesti na druge subjekte. Lahko pa razpolaga s posameznimi deli lovske pravice (s pravico lova) in jih lahko pod pogoji, določenimi v zakonu, prenese na druge osebe. Pravico do udejstvovanja v lovu imajo samo osebe, ki izpolnjujejo zakonske pogoje, in samo v obsegu, ki je potreben za učinkovito upravljanje z divjadjo kot naravnim bogastvom.

8. Prednost lokalnih lovskih družin

Lastniki zemljišč res ne morejo na svojem zemljišču popolnoma svobodno loviti divjadi, ki se tam nahaja. Vendar imajo pravico do udejstvovanja v lovu pod pogoji, ki jih določa 60. člen ZDLov-1. Na podlagi petega odstavka 65. člena ZDLov-1 imajo tudi pravico do članstva v lovski družini, če imajo na območju lovišča prijavljeno temeljno kmetijsko in gozdarsko dejavnost ali če so lastniki vsaj 15 ha gozdnih ali kmetijskih zemljišč. Lastniki zemljišč lahko na podlagi 65. člena ZDLov-1 ustanovijo lovsko družino, ki lahko s sodelovanjem na javnem razpisu pridobi koncesijo za trajnostno upravljanje z divjadjo in pravico do izvrševanja lovske pravice. Lovska družina, katere večji del članov so lastniki zemljišč in gozdov na območju lovišča oziroma katere večji del članov ima stalno prebivališče na tem območju, ima prednost pri pridobitvi koncesije v razmerju do drugih lovskih družin (26. člen ZDLov-1), razen pri prvem postopku podelitve koncesije, ko ima

prednost lovska organizacija, ki je do javnega razpisa upravljala z loviščem (odločba št. U-I-98/04 z dne 11. 10. 2006). Iz navedenega izhaja, da lahko lastniki zemljišč na svojem zemljišču izvajajo lov pod pogoji, ki jih določa zakon. Če se lastniki zemljišč združijo v organizacijsko obliko, ki jo predvideva ZDLov-1, lahko v okviru te oblike pridobijo lovsko pravico. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ob presoji sorazmernosti v ožjem smislu ugotovilo, da koristi, ki jih prinaša izvrševanje lovske pravice na način, določen z ZDLov-1, s katerim se zagotavlja varovanje naravne dobrine, odtehta težo posega v pravico lastnikov zemljišč in gozdov. Iz navedenih razlogov tretja alineja prvega odstavka 5. člena ZG ni v neskladju s 33. členom Ustave. OdlUS, št. U-I-40/06 z dne 11. 10. 2006.

8. Nabiranje plodov

Ustavno sodišče je že obravnavalo pobudo za presojo ustavnosti tretje alineje prvega odstavka 5. člena ZG z vidika posega v pravico do zasebne lastnine zaradi pravice nelastnikov do nabiranja plodov v tujem gozdu (sklep št. U-I-51/95¹⁸). Navedlo je, da je zakon uredil upravičenja lastnika gozda glede na namen in rabo gozdov tako, da je v skladu s socialno funkcijo lastnine upošteval tudi korist nelastnikov gozdov. Ustavno sodišče je sklenilo, da je pobuda z vidika posega v lastninsko pravico zaradi pravice nelastnikov do rekreativnega nabiranja plodov v tujem gozdu očitno neutemeljena.

9. Regulacija čebelarjenja v gozdovih

¹⁸ Zakon je uredil upravičenja lastnika gozda glede na namen in rabo gozdov tako, da je v skladu s socialno funkcijo lastnine upošteval tudi korist nelastnikov gozdov. Tem daje izpodbijana določba pravico prostega dostopa in gibanja, kakor tudi čebelarjenja, lova in rekreativnega nabiranja plodov, zelnatih rastlin, gob in prosto živečih živali v gozdu. V primerih, ko lastnik gozda drevje goji tudi zaradi plodov, pa je lastniku gozda dana možnost, da na njegov predlog pristojni organ lokalne skupnosti izda prepoved nabiranja takih plodov (drugi odstavek 25. člena ZG). Zato pobudnika napačno razumeta določilo 25. člena ZG, ko menita, da kljub izdani prepovedi pristojnega organa, še vedno velja 5. člen ZG v delu, ki rekreativno nabiranje teh plodov dovoljuje. ... Po mojem mnenju je nesporno lahko v okviru določitve načina uživanja lastnine vsaka obveznost, ki zaradi uresničevanja ene od funkcij lastnine (gospodarske, socialne ali ekološke) nalaga lastniku obveznosti, ki ne zmanjšujejo vrednosti stvari ali njenega donosa. Vse ostalo je poseg v pravico do zasebne lastnine. Lahko tudi dopusten, vendar še vedno poseg. Gotovo je, da mora biti raba gozdov zaradi njihove socialne funkcije zagotovljena tudi nelastnikom - seveda v mejah, ki jih določi zakon (rabo gozdov podobno opredeljuje tudi ZG v 3. členu). Glede na moje stališče, navedeno zgoraj, je obveznost lastnika, da dovoli prost dostop in gibanje po gozdu drugim osebam, obveznost, ki je ob upoštevanju socialne funkcije gozdov v mejah določitve načina uživanja lastnine na gozdovih in glede na 67. člen Ustave ne pomeni posega v lastninsko pravico. Drugače pa je v primeru obveznosti, ki je bila predmet ustavnosodne presoje v tej zadevi. To je obveznost lastnika, da dovoli rekreativno nabiranje plodov. Ta obveznost po mojem mnenju v določenih primerih lahko pomeni ne več določitve načina uživanja lastnine, temveč poseg v lastninsko pravico. To še posebej zaradi tega, ker ZG nikjer ne opredeljuje pojma "rekreativno nabiranje plodov" in s tem ne omejuje posega na neko razumno raven, ki bi jo bilo mogoče še šteti za takšno, ki sodi v okvir določitve načina uživanja lastnine po 67. členu Ustave. V težko dostopnih gozdovih pomeni rekreativno nabiranje plodov povsem nekaj drugega kot v gozdovih, skozi katere gre dnevno recimo sto "rekreativnih nabiralcev plodov". Res je, da lastnik lahko doseže prepoved nabiranja plodov po drugem odstavku 25. člena ZG, vendar le glede tistih, ki rastejo na drevju. S povedanim se ne opredeljujem glede vprašanja, ali je takšno nabiranje plodov (pa tudi zelnatih rastlin, gob in prosto živečih živali) lahko dopustno ali ne. Opredeljujem se zgolj glede vprašanja ali je tudi nabiranje plodov še v mejah določitve načina uživanja lastnine po 67. členu Ustave, tako kot je to prost dostop in gibanje v gozdu. Po mojem mnenju ni. Je poseg, ki je sicer lahko ustavno dopusten, vendar bi moralo ustavno sodišče to ugotoviti ob uporabi testa sorazmernosti, ne pa da je zavrnilo pobudo kot očitno neutemeljeno. Zato sem glasoval proti odločitvi. Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Čebulja, U-I-51/95.

Na območju Republike Slovenije so reja, paša, premiki in promet s čebelami in drugim čebeljim plemenskim materialom kranjske čebele dovoljeni le v skladu s predpisi, ki urejajo zdravstveno varstvo čebel, ter v skladu z Zakonom o živiloreji.¹⁹ Natančnejše pogoje glede reje, paše, premikov in prometa s čebelami in drugim čebeljim plemenskim materialom kranjske čebele predpiše minister. V sodni praksi *ni zaznati* primerov glede čebelarjenja v gozdovih; ne glede na navedeno (sklepali bi lahko da odsotnost problematiziranja čebelarjenja predstavlja tudi odsotnost problemov na tem področju) bi morala regulacija čebelarjenja v gozdu izkazovati ravnovesje med pravicami in interesi čebelarjev ter lastnikov gozdov. To zahteva opredelitev pravic, obveznosti in odgovornosti obeh strani, hkrati mora regulacija upoštevati tudi varstvo okolja in trajnostno rabo gozdov. Po Pravilnik o katastru čebelje paše,²⁰ čebelarskem pašnem redu in programu napovedi medenja (Uradni list RS, št. 60/13) mora čebelarski pašni red (ki ga vloži izvajalec pašnega reda) vsebovati tudi pozitivna mnenja Zavoda za gozdove Slovenije o primernosti stojišč v gozdnem prostoru, kar omogoča pregled nad obremenitvijo določenih območij z aktivnostmi. Regulacija, tj. omenjeni pravilnik se opredeljuje tudi do največjega števila panjev na hektar gozda (po 9. členu pravilnika mora izvajalec pašnega reda najpozneje 15 dni od prejema predloga s strani čebelarja odločiti o soglasju o namestitvi čebel), da se prepreči prekomerna obremenitev okolja in gozdnih virov. Lokacija čebelnjakov in uporaba okolja naj bi bila skladna z gozdnogospodarskimi načrti, z namenom zagotovitve trajnostne rabe prostora. Po 13. členu se povračila za stroške na čebelji panj, ki nastajajo pri razporejanju čebel na stojišče, obračunava v protivrednosti 10 odstotkov priporočene maloprodajne cene enega kilograma medu v preteklem letu. *De lege ferenda*, v prihodnje, bi se lahko uvedlo nadomestilo, če bi lastniki gozdov dovolili postavitve čebelnjakov v svojih gozdovih za komercialno rabo, nad določenim številom stojišč. Lastniki bi morali čebelarje pravočasno obveščati o načrtovanih posegih (npr. sečnja), da bi se izognili motnjam ali škodi. Zakonodaja bi lahko uvedla spodbude za lastnike gozdov, ki bi omogočili čebelarjenje, npr. sofinanciranje postavitve infrastrukture (gozdnih poti, dostopov).

8. Obveznosti in pravice lastnikov gozdnih zemljišč

Lastninska pravica, kot jo določa 33. člen Ustave, služi tudi širšemu družbenemu interesu, kar vključuje ekološko, socialno in gospodarsko funkcijo. Ustavno sodišče je potrdilo, da omejitve, kot so dopustitev rekreativnega nabiranja, lovskih pravic in ograditev, ustrezajo načelu sorazmernosti, saj zasledujejo legitimne cilje v javnem interesu. Izvrševanje lovske pravice ne pomeni samo golega gibanja nelastnikov po tujem zemljišču, temveč morajo

¹⁹ Ur. l. RS, št. 18/02, 110/02 – ZUreP-1, 45/04 – ZdZPKG, 90/12 – ZdZPVHVVR in 45/15.

²⁰ Kataster čebelje paše je zbirka podatkov o določitvi in osnovni zmogljivosti pasišč po posamezni vrsti čebelje paše, ki ga vodi izvajalec javne službe strokovnih nalog v živiloreji na področju spremljanja in napovedi medenja v čebelarstvu. Čebelarski pašni red določa pravila za organiziran prevoz na čebeljo pašo in izkoriščanje čebelje paše na območju enega ali več pasišč, določenih s katastrom čebelje paše za obdobje petih let. Paša čebel na čebeljih pasiščih je dovoljena le na podlagi potrjenega čebelarskega pašnega reda in na način, ki ga določa čebelarski pašni red. Čebelarske pašne rede predložijo organizacije čebelarjev z območja pasišč in jih potrdi minister z odločbo za obdobje petih let. Če je na posameznem pasišču več organizacij čebelarjev, morajo predložiti za to pasišče skupni predlog čebelarskega pašnega reda. Če na določenem območju ni organizacije čebelarjev ali če ta ne predlaga pašnega reda, ga predlaga zveza čebelarskih organizacij. Organizacija čebelarjev vodi in upravlja čebelje pasišče v skladu s predpisi, ki urejajo čebelarski pašni red.

lastniki zemljišč dopustiti uporabo svojega zemljišča za izvrševanje številnih ukrepov, ki so potrebni za učinkovito upravljanje z divjadjo, med drugim tudi uporabo strelnega orožja na svojem zemljišču. Poleg izvajanja številnih dejavnosti, ki jih morajo na svojem zemljišču trpeti lastniki zemljišč, so jim naložene tudi določene obveznosti in prepovedana določena ravnanja pri uporabi svojega zemljišča (30. do 36. člen ZDLov-1). Zaradi samostojne narave lovske pravice, ki jo lahko po posebnem postopku pridobijo z upravno odločbo samo usposobljene pravne osebe, lastniki zemljišč in gozdov ne smejo svobodno loviti in si prilaščati divjadi, ki se nahaja na njihovem zemljišču. Svojega zemljišča ne smejo uporabljati za pridobitno izkoriščanje pravice lova. Če je lastniku zemljišča zaradi posebnih ukrepov za varstvo divjadi povzročena škoda, ki presega splošne naravovarstvene omejitve, ima pravico do odškodnine po predpisih o razlastitvi nepremičnin (peti odstavek 36. člena ZDLov-1). Lastniki zemljišč imajo pravico do odškodnine za škodo, ki jo povzroči divjad, in za škodo, nastalo pri izvrševanju lova in pri upravljanju z lovišči ali lovišči s posebnim namenom. Posebno poglavje ZDLov-1 (IX. del: Preprečevanje in povračilo škode od in na divjadi) ureja vrste škode, odškodninsko odgovornost, višino škode in način uveljavljanja škode.

DS 3.2 – Predlog možne rešitve: jasnejša ureditev lastninske pravice na gozdovih *vis-à-vis* ekološke, socialne in proizvodne funkcije

Zakonska ureditev 5. člena ZG je glede na sodno prakso na splošno primerna, vključuje pa nekaj vidikov, ki zahtevajo stalno pozornost. Ustava RS (33. člen in 67. člen) določa, da lastninska pravica poleg individualistične funkcije vključuje tudi gospodarsko, socialno in ekološko funkcijo. To pomeni, da mora zakonodaja upoštevati javni interes in obenem zaščititi pravico lastnikov gozdov do zasebne lastnine. Ustavno sodišče je v več odločbah potrdilo, da omejitve lastninske pravice, določene v 5. členu ZG, sodijo v okvir socialne vezanosti lastnine in da so skladne z Ustavo, saj zasledujejo dopusten cilj – varstvo ekosistema in trajnostno rabo naravnih virov. Kljub dosedanji ustavni skladnosti zakonodaje je v praksi zaznati nelagodja (na njih kažejo že same ustavne pobude s tega področja), ki bi jih lahko (znova) premislili v smislu elementa nujnosti kot dela strogega testa sorazmernosti, kot najmanj invazivnega posega, ki še vedno lahko doseže cilj: lastniki gozdov včasih čutijo, da so omejitve pretirane (npr. pravica do prostega gibanja ali rekreativnega nabiranja plodov lahko povzroča škodo zaradi pretirane rabe, kot so poti na znane obljudene gozdne pohodniške poti, npr. Šmarna gora, Katarina, Šmarjetna gora), vzdrževanje gozdnih prometnic, skrb za ekosistem in druge obveznosti (sanacija poškodovanega gozda po ujmah, vetrolomu ali požaru, preprečevanje in zatiranje škodljivcev, npr. lubadarja) pogosto predstavljajo stroške, ki jih zakon ne naslavlja neposredno, predstavljajo pa finančno breme za lastnike (ti so npr. odgovorni za preprečevanje škode, ki bi jo lahko povzročila nezavarovana drevesa ob gozdnih poteh ali nevarni predeli gozda za obiskovalce), prav tako pa obveznost lastnikov, da dovolijo lov in ukrepe za upravljanje z divjadjo, včasih vodi v občutek izgube nadzora nad svojo lastnino.

Približevanje zakonodaje, predvsem 5. člena ZG, pravicam lastnikov gozdov zahteva iskanje uravnoteženega kompromisa med javnim interesom (ekološkimi, socialnimi in gospodarskimi funkcijami gozda) in lastninskimi pravicami lastnikov gozdov. Med predloge za prilagoditev zakonodaje bi lahko uvrstili: a) jasnejšo opredelitev meja

prostega dostopa (lastniki gozdov pogosto nimajo jasnih navodil, kdaj in kako lahko omejijo prost dostop do gozda, zato bi bilo smiselno določiti natančnejše pogoje, pod katerimi lahko omejijo dostop, npr. zaradi varnosti, vzdrževanja ali sanacije gozda; uvedli bi lahko obveščanje javnosti o omejitvah, npr. s tabelami ali obvestili na spletnih platformah), b) finančno nadomestilo za obveznosti v javnem interesu (lastniki nosijo stroške vzdrževanja gozdov in drugih dejavnosti, ki koristijo širši javnosti, zato bi lahko razmislili o mehanizmi nadomestil za stroške, povezane z varovanjem javnega interesa, npr. za vzdrževanje poti, sanacijo po ujmah, omejitve zaradi rekreativnih dejavnosti; vključili bi lahko dodatne subvencije za trajnostno upravljanje in sanacijo gozdov, ki so izpostavljeni intenzivni javni rabi), c) večjo avtonomijo pri gospodarjenju (gozdnogospodarski načrti in predpisi pogosto omejujejo svobodo lastnikov pri upravljanju gozdov, zato bi lahko uvedli drugačne možnosti sodelovanja lastnikov pri pripravi gozdnogospodarskih načrtov, da se upoštevajo njihove potrebe in želje, ne le zgolj formalne možnosti sodelovanja, ki jo omogoča ZG; omogočili bi lahko večjo fleksibilnost pri gospodarskem izkoriščanju lesa in drugih gozdnih dobrin; vzpostavili bi lahko programe za izobraževanje lastnikov gozdov o najboljših praksah upravljanja, varnosti pri delu in trženju gozdnih proizvodov), d) kompenzacijo za izgubljeno korist (lastniki ne morejo tržiti določenih pravic, npr. pravice do nabiranja plodov, gob ali lova, zato bi lahko določili pravico do kompenzacije za uporabo gozda s strani javnosti ali lovskih družin, ki bi jo lahko zbirali prek državnega sklada ali drugih mehanizmov; lastnikom gozdov bi lahko omogočili, da zaračunajo uporabo določenih storitev, povezanih z rekreativno rabo gozda, npr. parkiranje, organizirani ogledi, pohodi), e) poenostavitev postopkov za omejitve (lastniki imajo pogosto zapletene postopke za uveljavljanje omejitev dostopa ali upravljanja, zato bi bilo treba poenostaviti postopke za pridobitev dovoljenj za ograditev gozda ali omejitve dostopa; v zvezi s tem bi lahko uvedli jasne smernice in predloge obrazcev za uveljavljanje pravic), f) večji poudarek na dialogu z lastniki (lastniki pogosto menijo, da njihove pravice niso dovolj upoštevane pri oblikovanju zakonodaje, zato bi lahko vzpostavili stalni svet za gozdove, kjer bi imeli predstavnike in bi lahko sooblikovali zakonodajo; v povezavi s tem bi lahko organizirali redne javne posvete o zakonodaji, ki vpliva na lastnike gozdov), g) spodbujanje trajnostnega upravljanja s spodbudami (zakon omejuje pravice lastnikov, vendar le redko spodbuja njihove aktivne ukrepe, zato bi lahko ponudili finančne ali druge spodbude za lastnike, ki vlagajo v izboljšanje funkcij gozda, npr. zasaditve, zaščito biotske raznovrstnosti, izgradnjo infrastrukture za obiskovalce, ali uvedli davčne olajšave za trajnostno gospodarjenje), h) reševanje konfliktov med lastniki in javnostjo (konflikti med lastniki in uporabniki gozda, npr. nabiralci gob, rekreativci, pogosto ostanejo nerešeni, zato bi lahko razmišljali o posebnem mediacijskem telesu za reševanje konfliktov, povezanih z rabo gozda; poleg tega bi bilo treba izobraziti javnost o odgovorni rabi gozda, da se zmanjša obremenitev lastnikov, npr. manj odpadkov, spoštovanje poti) in i) lovske pravice v razmerju do pravic lastnikov (lastniki so dolžni dopustiti lovske pravice na svojem zemljišču, kar povzroča občutek izgube nadzora nad lastnino, zato bi lahko omogočili večjo vlogo lastnikov pri upravljanju z divjadjo, npr. sodelovanje pri odločanju o ukrepih v loviščih).

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 13. septembra 2022 o novi strategiji EU za gozdove do leta 2030 – trajnostno gospodarjenje z gozdovi v Evropi (2022/2016(INI))

(2023/C 125/02) v točki »F« navaja, da »približno 60 % gozdov EU pripada 16 milijonom zasebnih lastnikov, med katerimi je znaten delež malih posestnikov, preostalih približno 40 % gozdov v EU pa je v različnih oblikah javne lasti; ker ima majhno število lastnikov gozdov v lasti velik delež gozdnih površin, nekateri od njih pa so tudi lastniki glavnih obratov za predelavo lesa v EU; ker bodo vključevanje, spremljanje in spodbujanje teh lastnikov – pred kaznovanjem – s celovitim političnim in zakonodajnim okvirom, ki bo zagotavljal pravno varnost in bo temeljil na priznanju njihovih lastninskih pravic, upravljavskih izkušenj, obsegu prihodka iz upravljanja z gozdovi in posebnih izzivov, ključni za doseganje ciljev strategije, vključno z zagotavljanjem podnebnih in drugih ekosistemskih storitev; ker je zato pomembno poskrbeti, da bo ta okvir jasen, pregleden in deležnikom ne bo nalagal velikih upravnih bremen. Podobno bi lahko ZG torej lahko bolje upošteval pravice lastnikov gozdov z jasnejšo opredelitvijo omejitev, uvedbo nadomestil in finančnih spodbud, večjo fleksibilnostjo pri upravljanju in spodbujanju dialoga in sodelovanja. Prilagoditve zakonodaje bi povečale zadovoljstvo lastnikov in spodbudile njihovo aktivno sodelovanje pri trajnostnem upravljanju gozdov. S tem bi tudi javnost dolgoročno pridobila boljše in bolj dostopne gozdove.

DS 3.2 Predlogi novih členov in amandmajev k ZG

Na podlagi identifikacije pomanjkljivosti v DS 3.1 (neopredeljenost pojmov, nejasnost, nomotehnične pomanjkljivosti, protislovja, administrativne ovire, nejasna razmejitev nalog javne službe, vprašanja lastninske pravice v razmerju do funkcij gozda) in predlaganih alternativnih rešitev v DS 3.2 so v nadaljevanju podani konkretni predlogi členov. Predlogi so oblikovani kot amandmaji (spremembe obstoječih členov) ali novi členi. Besedilo je prilagojeno načelom jasnosti, določnosti, pisnosti, predvidljivosti, načelu sorazmernosti, ustavnim zahtevam (33. in 67. člen Ustave RS) ter praktični izvedljivosti. Upoštevana je tudi potreba po digitalizaciji, zmanjšanju administrativnega bremena in boljšem ravnovesju med lastninskimi pravicami ter javnim interesom. Predlogi so razvrščeni po tematikah iz osnutka.

1. Namen zakona, temeljna načela in opredelitev ključnih pojmov (odprava neopredeljenosti)

Amandma k 1. členu (dopolnitev in jasnejša opredelitev namena ter načel)

Obstoječi prvi odstavek se nadomesti z:

»(1) Ta zakon ureja varstvo, gojenje, izkoriščanje, rabo in razpolaganje z gozdovi kot naravnim bogastvom ter gospodarjenje z gozdnim prostorom in posamičnim gozdnim drevjem zunaj naselij. Cilj zakona je zagotoviti trajnostno, sonaravno in večnamensko gospodarjenje z gozdovi, ohranjanje biotskega ravnovesja, trajno in optimalno delovanje gozdnih ekosistemov ter uresničevanje njihovih ekoloških, socialnih in proizvodnih funkcij v skladu z načeli varstva okolja, ohranjanja narave in pravne države.

(2) Temeljna načela tega zakona so:

1. načelo trajnosti (zagotavljanje, da se gozdovi ohranijo in razvijajo tako, da bodo njihove funkcije na voljo tudi prihodnjim generacijam);
2. načelo večnamenskosti (uravnoteženo uresničevanje ekoloških, socialnih in proizvodnih funkcij);
3. načelo sonaravnosti (uporaba metod, ki posnemajo naravne procese in ohranjajo biotsko raznovrstnost);
4. načelo predvidljivosti in pravne varnosti (jasnost, določenost in predhodna določenost pravil);
5. načelo sorazmernosti (posegi v lastninsko pravico so dopustni le, če so primerni, nujni in sorazmerni z zasledovanim ciljem);
6. načelo sodelovanja lastnikov gozdov (aktivna udeležba lastnikov pri načrtovanju in odločanju, kjer je to mogoče).

(3) Določbe tega zakona, ki se nanašajo na gozdove, veljajo tudi za druga gozdna zemljišča, če ta zakon ne določa drugače.«

Obrazložitev člena

Obstoječi 1. člen opredeljuje cilje zakona zelo splošno in ne vsebuje izrecnih temeljnih načel. Pojmi, kot so »varstvo gozdov«, »gojenje«, »trajnost«, »optimalno delovanje« in »večnamenskost«, niso opredeljeni niti v 1. niti v 3. členu. To vodi v različne interpretacije med upravnimi organi, sodišči in lastniki, kar krši načelo jasnosti in določenosti ter načelo pravne varnosti iz 2. člena Ustave RS. Brez jasno zapisanih načel je oteženo tudi usmerjanje in ukviranje razlage v primerih pravnih praznin ali konfliktov med funkcijami gozda. Načela tako služijo kot interpretacijski okvir in omejujejo arbitrarno razlago. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da mora zakon, ki posega v lastninsko pravico (33. in 67. člen Ustave), vsebovati jasna merila. Predlagana načela (trajnost, večnamenskost, sonaravnost, predvidljivost, sorazmernost, sodelovanje lastnikov) so sicer implicitno prisotna v zakonu in v Resoluciji o nacionalnem gozdnem programu, vendar jih je treba izrecno zapisati, da bodo tudi jasno veljavna. S tem se zagotovi, da razlaga ne gre preko besednega pomena in da so posegi v lastnino vedno preverljivi po testu sorazmernosti. Pričakovani učinki vključujejo večjo predvidljivost za lastnike, zavod, inšpektorje in sodišča, lažje odločanje v konfliktnih primerih, na primer med proizvodno in ekološko funkcijo, boljšo usklajenost z EU gozdarsko politiko ter strategijo EU za gozdove do 2030, in zmanjšanje tveganja ustavnih pobud zaradi nejasnosti.

Amandma k 3. členu (dopolnitev opredelitev pojmov)

V 3. členu se za 34. točko dodajo nove 35. do 43. točka (dosedanje 35. – 49. tč. se ustrezno preštevilčijo):

»35. »Varstvo gozdov« pomeni sklop ukrepov in del, namenjenih ohranjanju biotskega ravnovesja, preprečevanju in omejevanju škodljivih abiotskih in biotskih dejavnikov, preprečevanju gozdnih požarov, sanaciji poškodovanih gozdov ter preprečevanju dejanj, ki gozd razvrednotijo ali poškodujejo. Varstvo gozdov vključuje tudi pogoje za rabo gozdov in varstvena dela iz točke 19 tega člena.

36. »Gojenje gozdov« pomeni sklop gozdnogojitvenih ukrepov (nega, obnova, premena, izbira dreves za možni posek), s katerimi se usmerja razvoj gozdnih sestojev k ciljem, določenim v načrtih za gospodarjenje z gozdovi.

37. »Izkoriščanje gozdov« pomeni pridobivanje lesa in drugih gozdnih dobrin v skladu z načrti za gospodarjenje z gozdovi in odločbami oziroma dovoljenji po tem zakonu.

38. »Razpolaganje z gozdovi« pomeni pravna in dejanska dejanja lastnika, s katerimi se spreminja lastninska pravica ali namembnost gozda (odtujitev, obremenitev, krčitev, sprememba namembnosti), ob upoštevanju omejitev iz tega zakona.

39. »Trajnost« pomeni sposobnost gozdnega ekosistema, da dolgoročno ohranja svojo strukturo, funkcije in biotsko raznovrstnost ter zagotavlja enakovredne koristi sedANJI in prihodnjim generacijam.

40. »Optimalno delovanje gozdov kot ekosistema« pomeni stanje, v katerem so ekološke, socialne in proizvodne funkcije gozda uravnotežene in se uresničujejo v največji meri, ki jo omogočajo rastiščne razmere in biotsko ravnovesje, brez trajnega zmanjšanja sposobnosti gozda za prihodnje generacije.

41. »Sledljivost gozdnih lesnih sortimentov« pomeni možnost preverjanja izvora, lastništva in zakonitosti pridobitve gozdnih lesnih sortimentov od poseka do končnega prejemnika, vključno s podatki o lokaciji, količini, vrsti in lastniku.

42. »Zaostrene ekološke razmere« pomenijo razmere, v katerih so zaradi naravnih ali antropogenih dejavnikov (suša, vetrolom, žled, požar, napad škodljivcev, erozija) bistveno poslabšane rastiščne razmere ali stabilnost sestoja, tako da je potrebna sanacija ali posebni ukrepi varstva.

43. »Izjemnost« pomeni izjemno poudarjeno eno ali več funkcij gozda, zaradi katere se gozd razglasi za varovalni gozd ali gozd s posebnim namenom po 44. členu tega zakona.«

5. točka 3. člena se na koncu dopolni s stavkom: »Kadar ta zakon govori o funkciji gozda, se s tem misli tudi na ekosistemsko storitev oziroma vlogo gozda za okolje in družbo.«

Obrazložitev člena

Številni ključni pojmi (varstvo gozdov, gojenje, izkoriščanje, razpolaganje, trajnost, optimalno delovanje, sledljivost, zaostrene ekološke razmere, izjemnost) niso opredeljeni ali so opredeljeni preozko oziroma protislovno. Primer: 1. člen govori o »varstvu gozdov« kot prvem cilju, 27. člen pa ga enači z varstvenimi deli, medtem ko Pravilnik o varstvu gozdov gre širše. Podobno ni jasno, ali je »raba« le ius utendi in ius fruendi ali vključuje tudi ius abutendi. To povzroča pravno negotovost in otežuje uporabo zakona. Načelo lex certa zahteva, da so pojmi, od katerih so odvisne pravice in obveznosti, dovolj določeni. Opredelitve ne smejo biti preveč kazuistične (ker bi ovirale prilagodljivost), morajo pa dati jasen okvir. Predlagane definicije so oblikovane

tako, da so usklajene z ZON, ZVO-1 in Uredbo (EU) 2023/1115 (sledljivost). Hkrati se omogoča, da se izraz »funkcija« interpretira tudi kot »ekosistemska storitev«, kar je skladno s sodobnim okoljskim pravom. Pričakovani učinki so enotnejša upravna in sodna praksa, lažje izobraževanje lastnikov in izvajalcev, zmanjšanje sporov zaradi različnih razlag, boljša podlaga za podzakonske akte.

2. Poenostavitev poimenovanja in hierarhije načrtov

Amandma k 6., 8., 9., 10. in 11. členu (poimenovanje in hierarhija aktov)

V celotnem zakonu se v vseh sklonih:

1. besedilo »gozdnogospodarski in lovsko upravljavski načrt območja« in besedilo »območni načrt« nadomestita z besedilom »načrt gozdov«;
2. besedilo »gozdnogospodarski načrt gozdnogospodarske enote« nadomesti z besedilom »načrt gozdne enote«;
3. besedilo »gozdnogojitveni načrt« nadomesti z besedilom »gojitveni načrt«.

Tretji odstavek 6. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(3) Akti za usmerjanje in gospodarjenje z gozdovi so:

1. nacionalni gozdni program,
2. načrt gozdov,
3. načrt gozdne enote,
4. gojitveni načrt.

(4) Nacionalni gozdni program je akt usmerjevalne narave, ki ga sprejme Državni zbor. Ne ustvarja pravic in obveznosti lastnikov gozdov in ni podlaga za izdajo posamičnih upravnih aktov.

(5) Načrt gozdov, načrt gozdne enote in gojitveni načrt morajo biti med seboj skladni. Nižji akt mora biti skladen z višjim aktom iz tretjega odstavka, razen z nacionalnim gozdnim programom.

Dosedanjih četrti odstavek postane šesti odstavek.«

Amandma k 13. členu (sprejem, pravna narava in veljavnost gojitvenega načrta)

Za četrtim odstavkom 13. člena se dodajo novi peti do osmi odstavek:

»(5) Gojitveni načrt izdela Zavod. Sprejme ga direktor Zavoda s sklepom. Zavod pred sprejemom objavi osnutek na svoji spletni strani in lastnikom gozdov na območju načrta omogoči, da v 15 dneh od objave podajo predloge in pripombe. Zavod se do pravočasnih predlogov in pripomb pisno opredeli v obrazložitvi sklepa.

(6) Gojitveni načrt ni upravni akt in zoper njega ni posebne pritožbe. Lastnik uveljavlja ugovore zoper njegovo vsebino v postopku izdaje dovoljenja ali odločbe za posek.

(7) Gojitveni načrt velja deset let od dneva sprejema. Pred potekom veljavnosti Zavod sprejme nov gojitveni načrt.

(8) Zavod gojitveni načrt spremeni pred potekom veljavnosti, če se spremeni načrt gozdne enote ali če zaradi žleda, vetroloma, požara, namnožitve škodljivcev ali druge ujme veljavnega gojitvenega načrta ni več mogoče izvajati.«

Obrazložitev člena

Poimenovanja so predolga in nepotrebno zapletena (»gozdnogospodarski načrt gozdnogospodarske enote«). Hierarhija med nacionalnim programom, območnimi načrti, načrti enot in gojitvenimi načrti ni dovolj jasna. Še posebej problematično je, da ZG ne določa jasno, kdo sprejema gojitveni načrt, kakšna je njegova pravna narava in kakšne so pravice lastnikov v postopku njegove priprave. Ker Zavod isti načrt uporablja tudi kot podlago za izdajo posamičnih odločb, obstaja tveganje konflikta interesov. Krajša imena izboljšajo berljivost in razumevanje (nomotehnično načelo). Jasna ureditev sprejemanja gojitvenega načrta odpravlja pravno praznino in omogoča lastnikom udeležbo ex ante, ne šele post festum v pritožbenem postopku. Ločitev priprave in odločanja (ali vsaj jasna pravila o udeležbi) zmanjšuje tveganje pristranskosti. Pričakovani učinki so večja transparentnost, boljša udeležba lastnikov, manjše število pritožb, ker se morebitni ugovori rešujejo že v fazi načrta, jasnejša razmejitev med političnim aktom (nacionalni program) in pravnimi akti (načrti). Popolna odstranitev gojitvenih načrtov ni realna (so potrebni za konkretno gospodarjenje), zato se ohrani njihova vloga, a se jasno uredi postopek in pravna narava.

3. Poenostavitev postopka za posek (odprava administrativnih ovir)

Amandma k 17. členu (obvestilo, dovoljenje in nujni posek)

Prvi in četrti odstavek 17. člena se nadomestita z novimi prvim do sedmim odstavkom. Dosedanji drugi, tretji, peti, šesti in sedmi odstavek postanejo osmi do dvanajsti odstavek.

»(1) Sečnja gozdnega drevja, pridobivanje smole in okrasnih dreves se opravlja na podlagi:

1. predhodnega obvestila lastnika Zavodu, če predvideni posek na gozdni posesti istega lastnika v isti gozdnogospodarski enoti v koledarskem letu ne presega 10 m³ neto lesne mase, ali
2. dovoljenja Zavoda, izdanega v upravnem postopku, če predvideni posek presega prag iz prejšnje točke.

(2) Gozdna posest po tem členu je seštevek gozdnih zemljišč istega lastnika v isti gozdnogospodarski enoti.

(3) Obvestilo iz 1. točke prvega odstavka lastnik vloži pred začetkom sečnje na spletnem portalu Zavoda ali na predpisanem obrazcu. Obvestilo mora vsebovati identifikacijo parcel, geolokacijo, število in vrsto dreves, prsni premer, predvideno količino v m³ in razlog poseka. Zavod v petih delovnih dneh od prejema popolnega

obvestila izda prepoved ali omejitev, če posek ni skladen z načrtom gozdne enote, z gojitvenim načrtom ali s tem zakonom. Če Zavod v tem roku ne izda prepovedi ali omejitve, se šteje, da je posek dovoljen. Zoper prepoved ali omejitev je dovoljena pritožba na ministrstvo v 15 dneh; pritožba ne zadrži izvršitve, razen če minister odloči drugače.

(4) Dovoljenje iz 2. točke prvega odstavka Zavod izda v 30 dneh od prejema popolne vloge. Dovoljenje velja največ pet let. Zoper dovoljenje je dovoljena pritožba na ministrstvo v 15 dneh; pritožba ne zadrži izvršitve.

(5) Ne glede na prvi odstavek sme lastnik takoj posekati drevo, ki neposredno ogroža življenje ali zdravje ljudi ali premoženje, ker je zlomljeno, nagnjeno nad objekt, cesto ali pot, ali ker je Zavod z odredbo odredil sanitarno sečnjo. Lastnik tak posek prijavi Zavodu v treh delovnih dneh po poseku.

(6) Zavod vodi evidenco obvestil, dovoljenj, prepovedi in prijavljenih posekov. Lastnik do 31. januarja sporoči Zavodu količino lesa, ki jo je dejansko posekal v preteklem koledarskem letu.

(7) Minister predpiše obrazec obvestila, tehnične zahteve spletnega portala in način izračuna neto lesne mase.«

Obrazložitev člena

Obstoječa ureditev zahteva odločbo tudi za posamezno drevo. To je administrativno pretirano, vodi v lex imperfecta (v praksi se odločbe za majhne poseke ne pridobivajo) in zmanjšuje pomen pravne norme. Hkrati je sistem preobremenjen (Zavod izda okoli 100.000 odločb letno). Načelo sorazmernosti in načelo učinkovitosti javne uprave zahtevata, da se formalnost prilagodi pomenu posega. Za poseke do 10 m³ neto na koledarsko leto na posesti v isti enoti zadostuje obvestilo z določeno vsebino; molk Zavoda v petih delovnih dneh pomeni dovoljenje, zoper prepoved je pritožba v 15 dneh. Dovoljenje za večje poseke se izda v 30 dneh in velja največ pet let. Nujni posek je omejen na neposredno nevarnost ali odrejeno sanitarno sečnjo, s prijavo v treh delovnih dneh. Ohranitev odločbe/dovoljenja za večje poseke zagotavlja ustrezen nadzor. Pričakovani učinek so zmanjšanje administrativnega bremena, hitrejši postopki za lastnike, boljša sledljivost digitalna evidenca, ohranjen nadzor nad večjimi in problematičnimi poseki ter zmanjšanje sive ekonomije pri majhnih posekih. Popolna ukinitve nadzora ni sprejemljiva (varstvo gozdov), zato se predlaga diferenciran sistem: obvestilo za manjše, formalni akt za večje poseke. Digitalizacija je skladna z že sprejeto novelo ZG-H, ki spodbuja digitalno poslovanje Zavoda.

4. Jasnejša ureditev nalog javne gozdarske službe in razmerja med Zavodom, Inštitutom in koncesionarji

Amandma k 50. in 56. členu

50. člen se spremeni tako, da se glasi:

»(1) Dejavnosti javne gozdarske službe so:

1. spremljanje stanja in razvoja gozdov;
2. varstvo gozdov;
3. usmerjanje gospodarjenja z gozdovi, gozdnim prostorom, posamičnim gozdnim drevjem in skupinami gozdnega drevja zunaj naselij;
4. usmerjanje gradnje in vzdrževanja gozdnih cest;
5. vodenje evidenc in baz podatkov za gozdarstvo;
6. strokovno svetovanje in usposabljanje lastnikov gozdov;
7. gozdno semenarstvo, vključno s pridelavo semena, hranjenjem rezervnih količin in semensko banko;
8. zagotavljanje sadik gozdnih drevesnih in grmovnih vrst;
9. prevzem del, sofinanciranih iz proračuna Republike Slovenije.

(2) Dejavnosti iz prvega odstavka opravlja Zavod.

(3) Gozdarski inštitut Slovenije opravlja naloge iz 1., 2., 5., 7. in 8. točke prvega odstavka v obsegu, ki ga določa 74. člen tega zakona.

(4) Minister sme s koncesijo podeliti pravni ali fizični osebi, registrirani za ustrezno dejavnost, naloge iz 1., 2., 3., 5., 6., 7. in 8. točke prvega odstavka, če so hkrati izpolnjeni ti pogoji:

1. Zavod ali Gozdarski inštitut Slovenije teh nalog ne more pravočasno ali v potrebnem obsegu opraviti sam,
2. koncesionar izpolnjuje kadrovske, tehnološke in prostorske pogoje, ki jih predpiše minister, in
3. je podelitev potrebna za nemoteno izvajanje javne gozdarske službe.

(5) Koncesijo podeli minister na predlog Zavoda po javnem razpisu. Akt o koncesiji določi naloge, območje, trajanje, ki ni daljše od desetih let, financiranje in nadzor. Zoper odločitev o podelitvi ali zavrnitvi koncesije je dovoljen upravni spor.

(6) Delo Zavoda, Gozdarskega inštituta Slovenije in koncesionarjev nadzira ministrstvo.«

Drugi odstavek 56. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(2) Kot javno pooblastilo Zavod opravlja naloge, s katerimi odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank:

1. vodenje in odločanje v upravnih zadevah po 17., 17.a, 21., 21.a, 23., 24., 26., 29., 30., 31., 37., 42., 92. in 95. členu tega zakona;
2. opravljanje nadzora v gozdovih in gozdnem prostoru po tem zakonu;
3. vročanje odločb o izbiri drevja za možni posek.

(3) Druge naloge iz prvega odstavka tega člena, vključno z varstvom gozdov, spremljanjem stanja, izdelavo programov in strokovno pomočjo, so strokovne naloge javne gozdarske službe in niso javno pooblastilo.«

Obrazložitev člena

Naloge so razpršene med 50., 56. in 74. členom, pri čemer ni jasno, katere so oblastne (javno pooblastilo) in katere strokovne. Ni jasnih meril, kdaj se naloge podelijo Inštitutu in kdaj koncesionarjem. To krši zahtevo Ustavnega sodišča (U-I-156/08), da mora biti obseg javne službe jasno določen. Predlagani 50. člen zato izčrpno našteje dejavnosti, določi, da jih opravlja Zavod, Inštitut pa le točke 1, 2, 5, 7 in 8 v obsegu 74. člena. Koncesija je dopustna le, če Zavod ali Inštitut naloge ne moreta pravočasno opraviti sama, če koncesionar izpolnjuje predpisane pogoje in če je podelitev potrebna za nemoteno izvajanje službe; podeli se po javnem razpisu za največ deset let, zoper odločitev je dovoljen upravni spor. 56. člen javna pooblastila omeji na odločanje o pravicah in obveznostih, nadzor in vročanje; ostale naloge so strokovne.

5. Širše oblike združevanja lastnikov gozdov

Amandma k 74.a členu

»(1) Za povečanje učinkovitosti gospodarjenja z gozdovi, trženja gozdnih proizvodov in lesne biomase ter skupne uporabe mehanizacije se spodbuja prostovoljno združevanje lastnikov gozdov v:

1. društvih lastnikov gozdov,
2. zadrugah po zakonu, ki ureja zadruge,
3. skupinah proizvajalcev po zakonu, ki ureja kmetijstvo,
4. drugih oblikah, ki so skladne s predpisi o gospodarskih družbah ali nevladnih organizacijah.

(2) Država in lokalne skupnosti lahko sofinancirajo dejavnosti združenj iz prejšnjega odstavka, ki prispevajo k trajnostnemu gospodarjenju in trženju.«

Obrazložitev člena

Obstoječa ureditev favorizira društva, ki so po ZDru-1 nepridobitna. To je v nasprotju z namenom (učinkovitejše gospodarjenje in trženje). Zadruge in skupine proizvajalcev so primernejše za gospodarske cilje. Spodbujanje različnih oblik združevanja je skladno z načelom svobode združevanja in s prakso v Avstriji ter Nemčiji. To lastnikom omogoča izbiro najprimernejše pravne oblike, pri čemer je pričakovati učinke predvsem v večji pogajalski moči lastnikov, boljšem trženju lesa ter lažjem dostopu do sredstev in mehanizacije.

6. Jasnejša ureditev lastninske pravice v razmerju do funkcij gozda (5. člen)

Amandma k 5. členu

5. člen se spremeni tako, da se glasi:

»(1) Lastninska pravica na gozdovih se izvršuje tako, da se zagotavljajo ekološka, socialna in proizvodna funkcija gozda. Lastnik gozda mora:

1. gospodariti z gozdovi v skladu s predpisi, z načrti za gospodarjenje in z upravnimi akti, izdanimi po tem zakonu;
2. dopustiti prost dostop, razen če je dostop omejen po četrtem odstavku ali če gre za pridobitno turistično ali pridobitno rekreativno dejavnost;
3. dopustiti čebelarjenje, lov in rekreativno nabiranje plodov, zelnatih rastlin, gob in prosto živečih živali v skladu s predpisi.

(2) Lastnik ima v postopku priprave načrta gozdov, načrta gozdne enote in gojitvenega načrta pravico podati predloge in pripombe. Pripravljaivec se do pravočasnih predlogov in pripomb pisno opredeli.

(3) Lastnik ima pravico do denarnega nadomestila, če obveznost iz tega zakona presega splošno socialno vezanost lastnine iz 67. člena Ustave, ker:

1. poteka po njegovem gozdu označena javna pohodniška, kolesarska ali učna pot, ali
2. je gozd razglašen za varovalni gozd ali gozd s posebnim namenom in je zaradi tega možni posek zmanjšan glede na primerljiv gospodarski gozd, ali
3. mora dopustiti ukrepe za varstvo divjadi, ki preprečujejo gospodarjenje na delu posesti.

Višino, način izračuna in izplačila nadomestila predpiše minister.

(4) Zavod na zahtevo lastnika ali po uradni dolžnosti omeji prost dostop na določenem zemljišču za čas, ki ni daljši od dveh let, če je to potrebno zaradi:

1. varnosti ljudi pri sanaciji po ujmi, spravilu ali gradnji gozdne prometnice,
2. izvedbe sanacije ali varstvenih del, ali
3. varstva naravne vrednote ali gozda s posebnim namenom.

Omejitev se označi na kraju samem in objavi na spletni strani Zavoda. Zoper sklep o omejitvi ali zavrnitev zahteve je dovoljena pritožba na ministrstvo v 15 dneh.

(5) Republika Slovenija mora v gozdovih v svoji lasti omogočiti praktični pouk kot del izobraževalnega procesa v gozdarstvu.«

Obrazložitev člena

Čeprav je 5. člen ustavno zdržal presojo, lastniki pogosto doživljajo omejitve kot pretirane (prost dostop, lov, nabiranje, obveznosti sanacije). Člen ne vsebuje jasnih meril za omejitev dostopa niti mehanizmov nadomestil za posebne obremenitve. Ustavno sodišče priznava socialno vezanost lastnine (67. člen Ustave), a zahteva, da so posegi sorazmerni. Predlagana ureditev ohranja obstoječe omejitve, a jih dopolnjuje s pravicami lastnikov (udeležba, nadomestila, poenostavljeni postopki

omejitev). S tem se približamo priporočilom Resolucije EP o strategiji EU za gozdove (2022), ki poudarja pomen lastninskih pravic in zmanjšanja administrativnih bremen. Pričakovani učinki so večje zaupanje lastnikov v sistem, manj konfliktov med lastniki in javnostjo, boljše sodelovanje lastnikov pri trajnostnem gospodarjenju in ohranitev javnega interesa. Ukinitev prostega dostopa bi bila v nasprotju z ustavno prakso in javnim interesom, zato se ohrani jedro omejitev, doda pa se varovalke za lastnike.

7. Drugi manjši amandmaji (popravki napak in nejasnosti)

V petem odstavku 17. člena se sklic »devete alineje drugega odstavka 11. člena« nadomesti s sklicem »devete alineje tretjega odstavka 11. člena«.

V drugem odstavku 65. člena se besedilo »prenehanje potrebe po njegovem delu« črta. Vodjo območne enote se sme razrešiti le iz razlogov, določenih v zakonu, ki ureja delovna razmerja, ali zaradi hujše kršitve strokovnih obveznosti, ki se navedejo v aktu o razrešitvi.

V prvem odstavku 17.c člena se pred prvo alinejo doda stavek: »Pošiljatelj je lastnik gozdnih lesnih sortimentov ali oseba, ki jo lastnik pisno pooblasti za izdajo knjigovodske listine.«

V 40. členu se doda nov odstavek: »Kolo z električnim pomožnim motorjem, katerega konstrukcijsko določena hitrost ne presega 25 km/h, se šteje za kolo brez motorja. Druga vozila z motorjem se štejejo za vozila po 26. točki 3. člena tega zakona.«

Prvi stavek 57.a člena se spremeni tako, da se glasi: »Zavod sme obdelovati osebne podatke le za vodenje evidenc iz 56.a člena, za izvajanje javnih pooblastil iz 56. člena in za vročanje upravnih aktov po tem zakonu. Pravna podlaga za obdelavo je ta člen.«

V prvem odstavku 23. člena se za besedilom »Lastnik gozda« doda besedilo »in uživatelj, ki dejansko izvršuje upravičenja na gozdu,«.

Predlagane spremembe odpravljajo večino identificiranih kršitev načel lex certa in scripta, zmanjšujejo administrativno breme z digitalnim obvestilom namesto odločbe za manjše poseke, krepijo pravno varnost lastnikov, ohranjajo javni interes, ki vključuje varstvo, večnamenskost in trajnost ter omogočajo boljšo usklajenost z EU pravom, kar zajema sledljivost in trajnost.

Prof. dr. Mirko Pečarič
Fakulteta za upravo, član