

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**ANALIZA IZVAJANJA INŠPEKCIJSKEGA NADZORA NA  
PODROČJU OHRANJANJA NARAVE**

**Matjaž Tomažič**

**Ljubljana, avgust 2018**



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**ANALIZA IZVAJANJA INŠPEKCIJSKEGA NADZORA NA PODROČJU  
OHRANJANJA NARAVE**

Kandidat: Matjaž Tomažič  
Vpisna številka: 04044912  
Študijski program: visokošolski strokovni študijski program Uprava prva stopnja  
Mentorica: red. prof. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, avgust 2018



## IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisani Matjaž Tomažič, študent 1. stopnje visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava, z vpisno številko 04044912, sem avtor diplomskega dela z naslovom Analiza izvajanja inšpekcijskega nadzora na področju ohranjanja narave.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu literature in virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektoriral dr. Tomaž Petek, prof. slov.

Ljubljana, 27. 8. 2018

Podpis avtorja



## POVZETEK

Diplomsko delo predstavlja problematiko izvajanja nadzora na področju ohranjanja in varstva narave, ki je z vidika nadzora obsežna in kompleksna. Smiselnost priprave tega dela vidim v problemu zapostavljanja na področju narave in neustreznosti kadrovske kapacitete pri izvajanju nadzora. Namen dela se navezuje na predstavitev nadzora na področju narave in pomen sodelovanja predstavnikov nadzora za doseg učinkovitosti.

Pri pripravi diplomskega dela sem uporabil deskriptivno metodo ter metodo analize in sinteze pri analizi predpisov, prav tako pa na področju predpisov in organizacije nadzora tudi zgodovinsko metodo. Pri raziskovanju področja sodelovanja in preventivnega delovanja predstavnikov nadzora sem uporabil deskriptivno metodo ter anketni vprašalnik.

Ugotovljeno je bilo, da obsežnost predpisov povzroča določene težave pri izvajanju nadzora na področju ohranjanja narave. Predvsem gre za zapletenost predpisov in razpršenost pristojnosti nadzora. Na področjih sodelovanja in preventivnega delovanja predstavnikov nadzora je bilo ugotovljeno, da omenjeni dejavniki vplivajo na učinkovitost nadzora, vendar pa je sodelovanja in preventivnega delovanja zaradi kadrovskega primanjkljaja precej malo.

Prispevek tega dela se kaže predvsem v identifikaciji pomanjkljivosti nadzora, ki jih bodo ob upoštevanju predlogov in rešitev lahko predstavniki nadzora zmanjšali. Delo ponuja vpogled v izvajanje nadzora v praksi in težave, s katerimi se predstavniki nadzora srečujejo v praksi. Prek praktičnih spoznanj so podana izhodišča, ki zahtevajo večjo angažiranost snovalcev predpisov pri opredelitvi nadzora na področju narave.

**Ključne besede:** ohranjanje narave, inšpekcijski nadzor, nadzor, varstvo okolja, sodelovanje, preventivno delovanje

## **SUMMARY**

### **ANALYSIS OF EXERCISING INSPECTION CONTROL IN THE FIELD OF NATURE PRESERVATION**

This thesis presents the problem of exercising control in the field of environmental protection and the preservation of nature, which is an extensive and complex field from the control point of view. My rationale for preparing this thesis is the problem of neglect in the field of nature and the inadequacy of human resource capacities in the exercising of control. The purpose of this thesis is related to the presentation of control in the field of nature and the importance of cooperation between controlling representatives in order to achieve efficiency.

In preparation of this thesis I have used a descriptive method as well as methods of analysis and synthesis in the analysis of regulations. Furthermore, a historical method has been applied to the organization of control and regulation. I have used a survey questionnaire and descriptive method to investigate the field of cooperation and preventive action of the representatives of control.

It was established that the scale of regulation causes certain problems in the exercising of control in the field of nature preservation. In particular, the complexity of regulations and the dispersion of controlling authority. With regard to the cooperation and preventive action of controlling representatives, it was found that restrictive factors affect the efficiency of controls, and that cooperation and preventive action are inadequate due to a lack of personnel.

The main contribution of this thesis is the identification of control deficiencies which may be mitigated by the controlling representatives, by taking proposals and solutions into account. The thesis provides an insight into the exercise of control in practice and problems faced by the representatives of control in practice. Practical findings are used to provide starting points which require greater engagement by the drafters of regulations in defining control in the field of nature.

**Keywords:** nature preservation, inspection control, control, environmental protection, cooperation, preventive action



## KAZALO

1	UVOD .....	9
2	PREDPISI NA PODROČJU OHRANJANJA NARAVE .....	11
2.1	RAZVOJ PRAVNEGA UREJANJA VARSTVA IN OHRANJANJA NARAVE.....	11
2.2	PRAVNO UREJANJE PODROČJA VARSTVA IN OHRANJANJA NARAVE DANES .....	12
3	NADZOR NA PODROČJU OHRANJANJA NARAVE .....	15
3.1	INŠPEKCIJSKI NADZOR.....	15
3.2	DRUGE OBLIKE NADZORA .....	19
4	POJEM UČINKOVITOSTI PRI IZVAJANJU NADZORA .....	20
5	IZBRANI SODNI PRIMERI NA PODROČJU OKOLJA.....	25
6	ANALIZA SODELOVANJA INŠPEKCIJSKIH ORGANOV TER NARAVOVARSTVENIH IN PROSTOVOLJNIH NADZORNIKOV .....	29
6.1	ANALIZA SODELOVANJA PREDSTAVNIKOV NADZORA.....	30
6.2	ANALIZA SODELOVANJA Z VIDIKA PREVENTIVNIH DEJANJ .....	36
7	REZULTATI RAZISKAVE.....	41
7.1	UGOTOVITVE NA PODROČJU PREDPISOV .....	42
7.2	UGOTOVITVE NA PODROČJU SODELOVANJA .....	43
7.3	PREVERITEV HIPOTEZ.....	44
7.4	PREDLOGI IZBOLJŠAV IN REŠITEV.....	46
8	ZAKLJUČEK .....	48
	LITERATURA IN VIRI .....	50
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC.....	53
	PRILOGA.....	54
	PRILOGA 1: ANKETNI VPRAŠALNIK .....	54

## **KAZALO PONAŽORITEV**

### **KAZALO GRAFIKONOV**

Grafikon 1: Pogostost sodelovanja predstavnikov nadzora.....	30
Grafikon 2: Vpliv skupnih akcij na učinkovitost nadzora .....	34
Grafikon 3: Pogostost sodelovanja pri preventivnih nalogah.....	37
Grafikon 4: Pogostost navedenih težav pri nadzoru .....	41

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Inšpekcijski in prekrškovni postopki na področju narave.....	24
Tabela 2: Oblike sodelovanja glede na pogostost.....	33
Tabela 3: Kadrovska sestava ION .....	39

# 1 UVOD

Nagel razvoj in spremembe v globalnem okolju, ki smo jim podvrženi v sodobnem času, vplivajo tudi na državo in njene ustanove. Državna oblast je običajno v razvitih državah stabilizator naglih sprememb, ki jih kreirajo težnje po uresničevanju gospodarskih ciljev. Ob zasledovanju ciljev čim večje gospodarske rasti in razvoja pa pogosto pozabimo na vse tisto, kar nas obdaja in nam omogoča tisto primarno, to, da lahko živimo in preživimo. Zadnje nam omogočata življenjsko okolje in narava, ki nas obdaja, v najširšem pomenu. Narava kot sestav vsega živega in neživega sveta ter soodvisnosti in procesov, ki v njej potekajo, je predmet varstva in ohranjanja, kot ga opredeljujem v tem diplomskem delu. Razumevanje soodvisnosti v pojmovanju narave nam omogoča razumeti pomen njene zaščite in ohranitve ter posledice ob njenem uničenju. Tako pomembno in strateško področje pravnega urejanja zahteva kakovostni pravni okvir, sestavljen iz jasnih in razumljivih predpisov v obsegu, ki omogoča preglednost in seznanjenost z njimi. Kakovostna zakonodaja sama po sebi ni dovolj; poskrbeti je treba, da se te pravne norme v praksi spoštujejo in izvajajo. Ključno vlogo pri tem ima nadzor, ki je na področju narave še toliko pomembnejši zaradi specifike področja. Republika Slovenija ima na področju narave krovni predpis, to je Zakon o ohranjanju narave (ZON, Uradni list RS, št. 56/99, 31/00, 119/02, 22/03, 41/04, 96/04, 61/06, 8/10, 46/14, 21/18, 31/18). Za nadzor nad njegovim izvajanjem in spoštovanjem ter določbami povezanih predpisov skrbijo različni nadzorni organi. Širok krog predstavnikov nadzora namreč zahteva usklajeno in sistematično sodelovanje. V diplomskem delu sem preučeval prav vidik sodelovanja in preventivne funkcije nadzora na področju ohranjanja narave. Pomen preventivne funkcije je namreč na področju narave še toliko pomembnejši zaradi posledic, ki jih nespoštovanje predpisov na tem področju lahko prinese. V povezavi z obravnavano tematiko nadzora na področju ohranjanja narave sem oblikoval tri hipoteze, ki zajemajo področje pravnega vidika, sodelovanja in preventivnih dejanj.

H1: Obsežnost področja, ki ga zajema ZON, in veliko z njim povezanih predpisov povzroča zmedo v izvajanju inšpekcijskega nadzora na tem področju. To se kaže v določitvi pristojnosti (na določenih področjih ima enake pristojnosti več organov) in pooblastil ter v (ne)poznavanju predpisov.

H2: Sodelovanje inšpektorjev z naravovarstvenimi in s prostovoljnimi nadzorniki prispeva k učinkovitemu in uspešnemu opravljanju nadzora ter pridobivanju povratnih informacij iz okolja.

H3: Sodelovanje vseh akterjev nadzora na področju ohranjanja narave v zadnjih letih povečuje učinkovitost inšpekcijskega nadzora s poudarkom na preventivnih dejanjih.

Namen tega diplomskega dela je prikazati nadzor na področju ohranjanja narave s poudarkom na inšpekcijskem nadzoru ter povezovanje in sodelovanje različnih akterjev nadzora za učinkovito zagotavljanje spoštovanja in izvajanja predpisov. Raziskava ponuja vpogled v morebitne pomanjkljivosti pravnega in organizacijskega vidika obravnavanega področja in možnosti za izboljšanje izvajanja učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Izhajajoč iz preučevanega problema, sta cilja diplomskega dela dva. Prvi je raziskati pravne vidike za neučinkovitost inšpekcijskega nadzora. Drugi cilj pa sledi dejstvu, da primanjkuje inšpektorjev s področja varovanja in ohranjanja narave, kar posledično zmanjšuje učinkovitost nadzora inšpektorjev na terenu. Drugi cilj je torej usmerjen k raziskavi področja sodelovanja inšpektorjev z drugimi izvajalci nadzora, in sicer v smeri spoštovanja in izvajanja predpisov.

Za analizo zakonodaje in predpisov s področja ohranjanja in varovanja narave sem uporabil deskriptivno metodo ter metodo analize in sinteze v delih, ki se navezujejo na razvoj predpisov, pa tudi zgodovinsko metodo. Zgodovinsko metodo sem uporabil tudi za ugotavljanje organizacijskega vidika izvajanja nadzora, saj je bilo področje podvrženo reorganizaciji. Za ugotavljanje sodelovanja različnih akterjev nadzora sem uporabil deskriptivno metodo v delih, ki se nanašajo na teoretične načine sodelovanja. Kako sodelovanje poteka v praksi, pa sem raziskoval z anketnim vprašalnikom. Prav tako sem anketni vprašalnik uporabil tudi na drugih področjih, ključnih za ugotavljanje pravilnosti zastavljenih hipotez. Metodo analize in sinteze sem uporabil tudi na delih, pri katerih sem analiziral podatke iz letnih poročil Inšpektorata RS za okolje in prostor, znotraj katerega deluje osrednja inšpekcija na preučevanem področju.

V prvem delu diplomskega dela so predstavljeni razvoj predpisov in osrednji veljavni predpisi na področju ohranjanja narave. V nadaljevanju so predstavljene oblike nadzora na tem področju, in sicer s poudarkom na inšpekcijskem nadzoru. Temu sledi opredelitev pojma učinkovitega nadzora, ki je utemeljena na teoretičnih predpostavkah in mnenjih anketiranih predstavnikov nadzora. Nadalje sta predstavljeni analiza pravnega okvira skozi sodno izoblikovano prakso ter analiza sodelovanja predstavnikov nadzora in preventivnega delovanja. Zadnji del diplomskega dela predstavlja ugotovitve na področju predpisov in sodelovanja predstavnikov nadzora ter preveritev hipotez. Sledijo pa predlogi izboljšav, ki sem jih oblikoval na podlagi izsledkov raziskave, in mnenja anketiranih predstavnikov nadzora.

## **2 PREDPISI NA PODROČJU OHRANJANJA NARAVE**

Ohranjanje narave predstavlja kompleksno področje, ki se povezuje s širokim krogom drugih področij. Tako kot se je skozi razvoj pravnega urejanja področja ohranjanja narave to umeščalo v različne resorje, se je tudi pojem narave in obseg varstva narave skozi zgodovino spreminjal. Čeprav ima danes Republika Slovenija poseben zakon, ki ureja dotično področje, je preveč ozko na področje ohranjanja narave gledati samo s perspektive ZON-a. V nadaljevanju so predstavljeni pregled razvoja pravnega reda in glavni predpisi, ki danes urejajo to področje. Že iz pojmovanja narave, kot jo opredeljuje Zakon o varstvu okolja (ZVO-1, Uradni list RS, št. 41/04, 20/06, 39/06, 49/06, 66/06, 33/07, 57/08, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17, 21/18), bomo ugotovili, za kako obsežno področje urejanja gre, ter da je omenjeno področje predmet urejanja v zelo različnih pravnih panogah.

### **2.1 RAZVOJ PRAVNEGA UREJANJA VARSTVA IN OHRANJANJA NARAVE**

Spoznanje, da je treba naravo zavarovati in ohraniti, se je oblikovalo takrat, ko so se pojavili prvi opazni negativni učinki na človekovo življenjsko okolje in naravo okrog njega. Ti negativni učinki so namreč začeli vplivati na življenja ljudi ter kakovost prebivanja ljudi in sobivanja z drugimi živimi bitji. Aktivno ukvarjanje s področjem ohranjanja narave svoje začetke tako ugleda v času industrializacije ter njenih učinkov na okolje in naravo. Nagel razvoj gospodarstev pa je aktivnosti v smeri ohranitve narave le še spodbujal. Na ozemlju današnje Slovenije je področje ohranjanja narave prvič postalo predmet urejanja države v času avstro-ogrske monarhije. Takrat so bili sprejeti prvi predpisi, ki so urejali področje varstva ptic in ogroženih rastlinskih vrst. V tem času so se pojavile tudi prve težnje po zavarovanju nekaterih delov narave. V medvojnem času so bile na pobudo posameznikov, združenih v prvo slovensko društvo, ki je delovalo na omenjenem področju, zavarovane nekatere rastlinske in živalske vrste ter oblikovano varovanje podzemnih jam in ustanovljen Alpski park v dolini Triglavskih jezer (Berginc, Kremesec - Jevšenak & Vidic, 2007, str. 9–11).

Povojni čas je Sloveniji prinesel prvo poklicno službo, katere delovno področje je pokrivalo zavarovanje narave. Kljub vzpostavitvi prvih zasnov sistema za ohranitev narave pa je Slovenija prve resnejše korake v smeri zavarovanja območij in ustanovitve parkov naredila šele več desetletij po drugi svetovni vojni. K zavarovanju nekaterih območij so v veliki meri prispevali pretirani apetiti za poseganje v nekatere dele narave za potrebe naglega razvoja gospodarstva. Ideje o gradnji hidroenergetskih objektov in posegi v naravo za potrebe razvoja

turizma so med posamezniki spodbudile težnje po organiziranju in zavarovanju naravnih območij (Berginc idr., 2007, str. 9–11).

Na prelomu sedemdesetih let preteklega stoletja je področje narave dobilo sistemski zakon (Zakon o varstvu narave, Uradni list SRS, št. 7/70). Omenjeni zakon je vpeljal bolj celostni pojem varstva narave in se ni omejeval samo na zavarovanje posameznih delov narave. Osrednja težava tega zakona zato ni bila v vsebini in pojmovanju narave, ampak v izvajanju določil zakona. Dobro desetletje pozneje ga je nasledil nov zakon na tem področju, to je Zakon o naravni in kulturni dediščini (Uradni list SRS, št. 1/81, 42/86, UL RS, št. 26/92, 75/94 – ZUIPK, 7/99 ZVKD, 56/99 – ZON). Dotični zakon je takrat uvedel nov pojem naravne dediščine. Določbe novega zakona so torej urejale zavarovanje naravne dediščine, kar je pomenilo ponovni odmik od prej vpeljanega varstva narave kot celote. Z osamosvojitvijo Republike Slovenije so bili na področju varstva narave in njene ohranitve oblikovani novi predpisi. Slovenija je v okviru zavarovanja in ohranjanja narave dobila dva krovna predpisa, ki urejata to področje: ZVO-1 in ZON (Berginc idr., 2007, str. 9–11).

## **2.2 PRAVNO UREJANJE PODROČJA VARSTVA IN OHRANJANJA NARAVE DANES**

Aktualni pravni red v Republiki Sloveniji področje varstva narave obravnava kompleksneje. Področje ureja sistem pravnih norm, ki so vsebovane v predpisih, katerih izdajatelj je Slovenija ali – širše – mednarodne ustanove. Tako je danes področje varstva narave predmet področne slovenske zakonodaje, ki svoje pravne norme črpa neposredno iz Ustave (URS, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16), ki v nekaterih določbah usmerja urejanje področja varstva narave. Kompleksnost področja varstva narave pa posega še širše na področje upravnega in civilnega pa vse do kaznovalnega prava. Republika Slovenija kot podpisnica mednarodnih pogodb, sporazumov in konvencij mora spoštovati tudi področne predpise mednarodnega prava. Leta 2004, z vstopom Slovenije v Evropsko unijo, pa je področje varstva narave v Sloveniji postalo tudi predmet urejanja skladno s pravnim redom EU (Berginc idr., 2007, str. 14–18).

Kot omenjeno, sta varstvo in ohranjanje narave utemeljena že v URS. Posamezne pravne norme, ki usmerjajo področje varstva narave, ustava vsebuje v različnih členih. Tako je v 67. členu v povezavi z lastnino določena ekološka funkcija uživanja lastnine. V 70. členu URS opredeljuje uporabo javnega dobrega, kamor spadata tudi naravno javno dobro in izkoriščanje naravnih bogastev. Že v naslednjem členu pa je opredeljeno varstvo zemljišč, torej predvsem zemljišč, katerih lega ali naravne danosti zahtevajo opredelitev namembnosti in izkoriščanje takšnega zemljišča. Ohranjanje in varstvo narave dolgoročno omogočata tudi

življenje in preživetje ljudi, in sicer zaradi zagotavljanja zdravega okolja, kar je prav tako ustavna pravica v Republiki Sloveniji. Prav tako pa je v URS vsebovana tudi pravna norma, ki se nanaša še posebej na varovanje naravne in kulturne dediščine. Skupek vseh teh omenjenih pravnih norm, vsebovanih v URS, predstavlja podlago za oblikovanje pravnega reda na področju varstva narave, ki ga sestavljajo zakoni in podzakonski predpisi. Osrednja zakona iz obravnavanega področja pa sta ZVO-1 in ZON.

Temeljni predpis, ki nadalje ureja že z URS opredeljeno zavarovanje okolja, kot sistemski predpis in *lex generalis* na tem področju je ZVO-1. Ta v svojem bistvu ureja okoljsko tematiko, tako da družbeni razvoj usmerja k v prihodnost usmerjenim ravnanjem, katerih upoštevanje omogoča ohranjanje naravnih virov tudi prihodnjim generacijam. Predvsem se zakon osredinja na gospodarski in socialni razvoj družbe. Zaradi celovitosti obravnavanega področja zakon usmerja ravnanja na omenjenem področju k sodelovanju vseh akterjev, ki delujejo na tem področju, vključitev javnosti in tudi širše sodelovanje države pri obravnavi globalnih vprašanj v mednarodni skupnosti. Zaradi učinkovitosti pa je k sodelovanju usmerjeno tudi delovanje občin (lokalne skupnosti) na področju varstva okolja. Obsežnost posledic, ki bi jih lahko prinesla nepravilna ravnanja z okoljem, v zakonu postavljajo težišče k preventivnosti in previdnosti. V zakonu je urejeno tudi vprašanje odgovornosti ob nastopu ogroženosti okolja. Zaradi pomena področja in pogosto potrebnih hitrih sanacij nastalih okoljskih groženj v določenih primerih za odpravo posledic poskrbi tudi država. Prek omenjenih načel ZVO-1 skrbi za zmanjševanje obremenjevanja okolja in ohranjanje naravnih virov. ZVO-1 v 3. členu pojasnjuje pojme z obravnavanega področja. Glede na vsebino tega dela je smiselno predstaviti ločnico med osrednjima pojmom okolje in narava. ZVO-1 okolje opredeljuje kot človekov vplivni del narave, torej del, kamor človek posega oziroma bi lahko posegal. Na drugi strani je pojem narava opredeljen kot skupek materialnega sveta ter njegovih soodvisnih delov in procesov, ki potekajo v naravi. Človek je v tej opredelitvi vsebovan kot del narave. S sprejetjem zakona ZVO-1 in njegovega predhodnika ZVO je Slovenija v svoj pravni red vpeljala direktive EU, ki urejajo področje varstva okolja.

Področje narave podrobneje od ZVO-1 ureja ZON, ki je v razmerju do ZVO-1 *lex specialis*. ZON je bil sprejet leta 1999 z namenom vpeljave ukrepov v smeri ohranitve prostoživečih živali in rastlin – ohranitev biotske raznovrstnosti in zavarovanje naravnih vrednot. ZON deli pristojnosti na področju ohranjanja narave med državo in lokalne skupnosti. S tem zakonom je Slovenija v svoj pravni red vpeljala določbe nekaterih direktiv Evropskega parlamenta in Evropskega sveta, ki se nanašajo na prostoživeče ptice ter druge živalske in rastlinske vrste, njihove habitate, uvoz nekaterih živalskih vrst ali izdelkov iz njih ter na živali v živalskih vrtovih. ZON ureja tudi ustanovitev in upravljanje zavarovanih območij. V zakonu je

opredeljen tudi nadzor nad izvajanjem zakona, ki ga izvajajo inšpekcijski in drugi državni organi ter naravovarstveni in prostovoljni nadzorniki. Kot omenjeno, pod urejanje ZON-a spadajo tudi zavarovana območja, ki jih lahko ustanovi Vlada RS, lokalne skupnosti ali pa tudi Vlada RS in lokalna skupnost skupaj ustanovita zavarovano območje (ZON, 55. člen).

Nekatera zavarovana območja državnega pomena imajo svoje organizacijske določbe, dejavnost in varstvene režime določene s posebnimi zakoni. Tako pravni red Slovenije na področju zavarovanih območij obsega tudi: Zakon o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1, Uradni list RS, št. 52/10, 16/14, 60/17) ter Zakon o regijskem parku Škocjanske jame (ZRPSJ, Uradni list RS, št. 57/96, 46/14). Prav tako kot nekatera zavarovana območja pa imajo tudi nekatera področja znotraj varstva narave svojo področno zakonodajo. Varstvo podzemnih jam tako posebej ureja Zakon o varstvu podzemnih jam (ZVPJ, Uradni list RS, št. 2/04, 61/06, 46/14, 21/18) (MOP, 2018).

Upravljanje in ustanovitev nekaterih drugih zavarovanih območij urejajo tudi podzakonski predpisi. Tako so omenjena območja urejena z uredbami. Z njimi so urejene tudi nekatere posamezne živalske in rastlinske vrste ter njihovo varstvo oziroma ohranjanje. Zaradi delitve pristojnosti po ZON med državo in lokalne skupnosti se nekateri predmeti urejanja po ZON urejajo tudi s predpisi lokalnih skupnosti, kot je odlok (MOP, 2018).



### **3 NADZOR NA PODROČJU OHRANJANJA NARAVE**

Pravni red, ki je sestavljen iz sprejetih veljavnih predpisov, opredeljuje javni interes družbe na določenem ozemlju. Slovenski pravni red torej ščiti javni interes v Republiki Sloveniji, vendar pa samo obstoj predpisov v državi sam po sebi še ne zadošča, da bi lahko govorili, da je javni interes zaščiten. Pogosto namreč zasebni interes prehaja v kolizijo z javnim interesom, kar posameznike napeljuje na ravnanja, ki niso v javnem interesu. Prav zato je treba poskrbeti, da se veljavni pravni red izvaja in spoštuje tudi v praksi, ob tem pa težiti k čim manjšemu poseganju v pravice zasebnikov. Zato mora vsaka država poleg vzpostavitve in oblikovanja javnih politik prek sprejetih predpisov njihovo izvrševanje tudi nadzirati. Država prek pristojnih organov nadzoruje, ali se spoštujejo predpisane prepovedi in ali se izvajajo predpisana ravnanja. Nadzor nad spoštovanjem in izvrševanjem predpisov v okviru državne uprave vršijo različni državni organi (Virant, 2009, str. 78). Vrsta državnega organa, ki izvaja nadzor, je odvisna od namena nadzora, tj. kaj želimo z določenim opravljenim nadzorom doseči. Namen nadzora je lahko kaznovanje kršilca ali pa vzpostavitev zakonitega stanja. Kaznovanje kršilca je v prvi vrsti represivni pristop nadzornega organa, medtem ko vzpostavitev oziroma ohranitev zakonitega stanja ni nujno represivni pristop organa. Zakonito stanje lahko vzpostavimo tudi prek ravnanj, kot sta sodelovanje uradne osebe in svetovanje zavezancu (naslovniku pravne norme), ali pa kot preventivna ravnanja v smeri preprečitve nastanka nezakonitega stanja.

V določenih primerih lahko pri istem nadzornem organu poteka nadzor z namenom kaznovanja kršilca in z namenom vzpostavitve zakonitega stanja. Ne le da lahko zadnje poteka pri istem nadzornem organu, celo ista uradna oseba lahko izvaja nadzor z namenom kaznovanja kršilca in z namenom vzpostavitve zakonitega stanja. Prav v primerih, ko so za nadzor pristojni organi, ki imajo pooblastila za vodenje različnih vrst postopkov, je pomembno, da področna zakonodaja točno določi predpisani postopek (npr. inšpekcijski, prekrškovni postopek), sicer lahko v teh primerih pride do dileme o pravilnosti postopka (Kovač, Remic & Sever, 2015, str. 333–335). V nadaljevanju so predstavljene oblike nadzora na področju ohranjanja narave. Vrste nadzorov so predstavljene z vidika namena izvajanja določenega nadzora pa tudi konkretne povezave izvajanja omenjenega nadzora na področju ohranjanja narave.

#### **3.1 INŠPEKCIJSKI NADZOR**

Nadziranje spoštovanja in izvajanja veljavnega pravnega reda v okviru inšpekcijskega nadzora lahko razumemo kot upravno obliko nadzora. Inšpekcijski nadzor se izvaja na državni ravni in

na ravni lokalnih samoupravnih skupnosti, seveda v okviru njihovih izvirnih pristojnosti. Inšpekcijski nadzor na državni ravni običajno izvajajo upravni organi, ki so organizirani v obliki organov v sestavi resornih ministrstev (Tičar & Rakar, 2011, str. 189–195). V Republiki Sloveniji so inšpekcijski organi, kot omenjeno, razpršeni glede na resorje, zato je v sistem inšpekcijskega nadzora vpeljan Inšpekcijski svet, ki ga Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, Uradni list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07, 40/14) opredeljuje v svojem 11. členu. Inšpekcijski svet predstavlja nekakšno vez med inšpekcijskimi organi na državni ravni pa vse do politične ravni snovalcev predpisov, ki jo predstavlja Vlada Republike Slovenije. Takšno delovno telo omogoča inšpekcijam boljše sodelovanje, povezovanje, usklajevanje in koordinacijo. Inšpekcijski svet naj bi v svojem bistvu zagotavljal tudi in predvsem učinkovitost izvajanja inšpekcijskega nadzora (Kovač idr., 2016, str. 129–131), vendar pa je opravljanje tovrstne funkcije odvisno predvsem od organizacije dela Inšpekcijskega sveta ter od oblikovanja ustreznih in merljivih dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost inšpekcijskega nadzora. V preteklosti je bila učinkovitost Inšpekcijskega sveta pogosto zajeta precej parcialno in v nasprotju z namenom inšpekcijskega nadzora (Kovač idr., 2016, str. 30–33).

Inšpekcijski nadzor je prej omenjena oblika nadzora, ki združuje oba namena nadzora, tj. vzpostavitev zakonitega stanja in tudi kaznovanje kršilcev. Zadnji namen se prek inšpekcijskega nadzora uresničuje od leta 2005, ko so se pooblastila inšpektorjev razširila še na področje hitrih prekrškovnih postopkov. Prav ta razširitev pooblastil je z argumentom večje učinkovitosti zaradi večje represivne moči inšpektorjev nekoliko zastrla prvotni namen inšpekcijskega nadzora. Prvotno namreč inšpekcijski nadzor sledi dvema osnovnima ciljema, tj. vzpostavitev oziroma ohranitev zakonitega stanja ter posredovanje povratne informacije o izvajanju obstoječega pravnega reda (Kovač idr., 2016, str. 21).

V okviru izvajanja inšpekcijskega nadzora naj bi se primarno zaščitil javni interes v delih, ko ta prehaja v kolizijo z zasebnim interesom. Iz omenjenega lahko razberemo, da je primarno inšpekcijski nadzor pravzaprav vrsta posebnega upravnega postopka, vendar pa se v inšpekcijskih postopkih Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05, 119/05, 24/06, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13) uporablja samo subsidiarno v postopkovnih vprašanjih. Krovni sistemski zakon, ki ureja področje inšpekcijskega nadzora, je ZIN. V splošnem je ZIN podrejen področnemu zakonu, vendar pa v določenih primerih na določenih področjih poznamo tudi posebne zakone, ki urejajo inšpekcije na določenem področju. Ti so v razmerju do ZIN *lex specialis*. Tudi z vidika pooblastil, ki jih imajo inšpektorji kot uradne osebe, se te nekoliko razlikujejo od določb ZUP-a. Inšpektor ima namreč že po zakonu pooblastilo za vodenje in odločanje v upravnem inšpekcijskem postopku. Zadnje zasleduje načelo samostojnosti po ZIN, saj so inšpektorji v

okviru svojih pristojnosti pri opravljanju svojega dela samostojni (Kovač idr., 2016, str. 95–97).

Način izvajanja inšpekcijskega nadzora ni odvisen samo od predpisov, ampak tudi od zgodovinskih in družbenih dejavnikov določene države oziroma družbe. Tako v nekaterih delih sveta, kot sta anglosaški in skandinavski, prevladuje inšpekcijski nadzor, usmerjen k preventivnemu nadzoru. Ta pogosto ne doseže formalnih izvajanj, saj inšpektorji bolj neformalno (partnersko) sodelujejo z zavezanci. Po drugi strani pa ponekod inšpekcijski nadzor predstavlja predvsem represivno funkcijo oblasti (Kovač idr., 2016, str. 26–27). Razlog za zadnje je lahko tudi pomanjkanje kadrov, zaradi česar preventivno delovanje inšpekcijskih organov ni mogoče. Ko kršitev nastane, je pogost instrument za ukrepanje prav represivno delovanje, vendar moramo v povezavi z represivnim delovanjem inšpekcijskih organov vedeti tudi to, da ZIN v svojih načelih opredeljuje tudi načelo sorazmernosti. Inšpektor, kot določa 7. člen ZIN, mora v izvajanju inšpekcijskega nadzora postopati tako, da čim manj posega v pravni položaj zavezancev in pri ugotovitvi kršitev med ukrepi glede na kršitev izbere ukrep, ki najmanj prizadene zavezano stranko. To lahko razlagamo v povezavi s 5. členom ZIN, ki jasno opredeljuje, da inšpektor ni samo uradna oseba, ki varuje javni interes. V svojem delovanju mora skrbeti za varstvo javnega interesa in tudi za sočasno varstvo interesov zasebnih strank (Kovač idr., 2016, str. 98–102).

Pomen težišča inšpekcijskega nadzora na preventivni in partnerski funkciji, ki naj prevlada nad represivno funkcijo, postavlja vprašanja na določenih področjih, na katerih preventivno delovanje ni več mogoče oziroma vzpostavitev zakonitega stanja ni mogoča, ker je škoda že nastala. Ta problematika je posebej aktualna na področju varstva in ohranjanja narave. Na tem področju pogosto določen poseg povzroči škodo, ki je ni mogoče več odpraviti. V tem kontekstu se nadzorni organi običajno poslužujejo prekrškovnih pooblastil. Prekrškovne postopke sicer ureja Zakon o prekrških (ZP-1, Uradni list RS, št. 7/03, 86/04, 23/05, 44/05, 55/05, 40/06, 51/06, 70/06, 115/06, 139/06, 3/07, 17/08, 21/08, 76/08, 108/09, 109/09, 45/10, 9/11, 29/11, 21/13, 111/13, 74/14, 92/14, 32/16, 15/17), ki je v pristojnost inšpekcijskih organov prešel leta 2005, ko so ti dobili pooblastilo za vodenje hitrih prekrškovnih postopkov. Prekrški v svojem bistvu spadajo v kaznovalno pravo, saj je njihov namen kaznovati povzročitelja kršitve pravnega reda (Kovač idr., 2016, str. 257–271). To sicer prehaja v kolizijo s primarnim namenom izvajanja inšpekcijskega nadzora, saj so represivni ukrepi običajno učinkovitejši in se njihov učinek hitreje pokaže, vendar pa moramo pri tem upoštevati namen tovrstnih postopkov. Čeprav je rezultat nadzora hitreje opazen ter namen prej in učinkoviteje izpolnjen, gre pri prekrškovnem postopku za namen, neskladen s pomenom inšpekcijskega nadzora. Čeprav je namenu zadoščeno, ko kršilec na primer plača

globo, saj je bil za svoje preteklo dejanje kaznovan, to ne pomeni, da je vzpostavljeno zakonito stanje. Pomen inšpektorjev kot »varuhov zakonitosti« bi moral težiti k ohranjanju zakonitosti na nadzorovanem področju in preprečevanju kršitev. Ko kršitev že nastane, je pot nazaj v zakonito stanje najbrž pogosto nemogoča oziroma je zakonito stanje težko spet doseči.

Specifike nekaterih področij pa zahtevajo od ZIN različna postopanja pri opravljanju inšpekcijskega nadzora. Zato moramo ZIN v sistemu predpisov o inšpekcijskem nadzoru umestiti kot *lex generalis* v razmerju do področne zakonodaje. Inšpekcijski nadzor na področju ohranjanja narave je v določenih specifikah urejen v ZON kot temeljnem predpisu za področje narave. ZON inšpekcijski nadzor opredeljuje v 151. členu. Glede na obsežnost pojmovanja narave je tudi področje inšpekcijskega nadzora razdeljeno med več resorjev. Zakon tako daje funkcijo nadzora nad izvajanjem določb ZON-a v prvi vrsti inšpektorjem za naravo, katerih delovno področje v največji meri pokriva določbe ZON. V določbah, ki se nanašajo na živalske vrste, so pristojni lovski inšpektorji. Posebno področje pa je še vožnja z vozili v naravnem okolju, katere nadzor je v pristojnosti inšpektorjev za gozdarstvo, lovstvo, ribištvo in za kmetijstvo. Omeniti pa je treba tudi poseben pogoj za opravljanje funkcije inšpektorja, ki zadeva vsaj pet let delovnih izkušenj na področju varstva naravnih dobrin oziroma naravnih vrednot (ZON, 151. člen).

Skladno z določbami ZON lahko inšpektor poseže po naslednjih ukrepih: na področju narave lahko zahteva vzpostavitev v prejšnje stanje določenega dela narave, ki je zavarovan, prepove z določbami ZON neskladne dejavnosti, zaseže predmete oziroma živali ali rastline in ustavi v naravnem okolju vozeče vozilo, lahko pa ga tudi zaseže (ZON, 153. in 153.a-člen).

Inšpekcijski nadzor na področju ohranjanja narave v pretežni meri opravlja Inšpekcija za okolje in naravo, ki danes deluje v okviru Inšpektorata RS za okolje in prostor. Delovanje Inšpekcije za okolje in naravo je prešlo v pristojnost Inšpektorata RS za okolje in prostor 1. 1. 2015. Do takrat je omenjena inšpekcija delovala v okviru različnih inšpektoratov, tudi v okviru takratnega Inšpektorata RS za kmetijstvo in okolje. Po reorganizaciji sicer Inšpektorat RS za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo ni več vključeval omenjenega nadzora inšpekcije, vendar je dotični inšpektorat še vedno vključen v nadzor nad spoštovanjem določb ZON. Kot je bilo omenjeno ob navajanju določb ZON o inšpekcijskem nadzoru, so na določenih področjih ZON pristojni tudi inšpektorji Inšpektorata RS za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo (IKGLR, 2018). Glede na širok obseg področja, ki ga obravnava ZON, in prepletenost področja z drugimi področji ZON opredeljuje inšpekcijski nadzor drugih resorjev na področjih, ki zadevajo delovna področja drugih ministrstev (ZON, 151. člen).

## 3.2 DRUGE OBLIKE NADZORA

ZON v svojih določbah poleg inšpekcijskega nadzora predvideva tudi nekatere druge oblike nadzora. Te opravljajo drugi državni organi ali vršilci neposrednega nadzora v naravi. Kot druga državna organa, ki izvajata nadzor nad spoštovanjem določb ZON, sta predvsem policija in carinski organ. Carinski organ ima pristojnosti nadzora po ZON na področju uvoza, izvoza ali tranzita ogroženih rastlinskih ali živalskih vrst ter izdelkov iz njih. Ob ugotovitvi kršitve na omenjenem področju lahko carinski organ rastlino, žival oziroma izdelek, ki je predmet nezakonitega transporta v državo, zaseže. V teh primerih ima carinski organ tudi pooblastilo za uvedbo prekrškovnega postopka (ZON, 152. člen). Nadalje pa je v pristojnosti policije področje vožnje z motornimi vozili v naravnem okolju (153. člen). To področje sicer spada tudi v delovna področja pristojnih inšpektorjev in vršilcev neposrednega nadzora v naravi.

Neposredni nadzor v naravi je oblika nadzora, ki ga izvajajo za to usposobljeni nadzorniki. Na zavarovanih območjih tovrsten nadzor organizirajo upravljavci zavarovanih območij. Pogosto imajo v ta namen vzpostavljeno posebno službo za nadzor. Zunaj zavarovanih območij pa je za organiziranje neposrednega nadzora pristojno resorno ministrstvo. Neposredni nadzor v okviru svojega delovanja neposredno v naravi spremlja stanje, skrbi za dosledno izvrševanje varstvenih režimov in opozarja obiskovalce narave na omenjene varstvene režime. Nadzorniki imajo pomembno vlogo tudi v odnosu do morebitnega poznejšega inšpekcijskega nadzora. Na terenu namreč ugotavljajo dejansko stanje ob nastopu stanja, ki je v neskladju z določbami ZON in drugimi predpisi s tega področja. O nastopu kršitve nadzorniki obvestijo pristojni inšpekcijski ali drug državni organ, odvisno od vrste kršitve. Zbrani dokazi, ki jih je zbral nadzornik, lahko za potrebe poznejše uvedbe postopka v inšpekcijskem nadzoru štejejo kot dokaz po ZUP. Nadzorniki lahko v okviru svojih pristojnosti identificirajo povzročitelja nezakonitega stanja in njega ob izvajanju kršitve fotografirajo. V okviru neposrednega nadzora moramo ločiti dve vrsti nadzornikov po ZON: ta predvideva naravovarstvene nadzornike in prostovoljne nadzornike. Opisane naloge neposrednega nadzora spadajo v pristojnost naravovarstvenih in prostovoljnih nadzornikov. Poudariti pa je treba poseben instrument, ki ga pri izvajanju nadzora lahko uporabi le naravovarstveni nadzornik. V njegovi pristojnosti je namreč uvedba prekrškovnega postopka za prekrške, ki jih določajo ZON in predpisi, ki so z njim povezani (ZON, 155.–159. člen).

## 4 POJEM UČINKOVITOSTI PRI IZVAJANJU NADZORA

Upošteevajoč zastavljene hipoteze, je nujno opredeliti učinkovitost nadzora. Le uspešen in učinkovit nadzor lahko dosledno zagotavlja izvajanje pravnega reda v državi. Učinkovitost nadzora lahko ugotovimo le prek temeljito opredeljenih ciljev nadzora. Vsak nadzor sicer teži k spoštovanju in izvajanju veljavnih predpisov, vendar je – kot smo že predhodno ugotovili – pristop odvisen od tega, ali želimo z nadzorom sankcionirati pretekla dejanja ali preprečiti kršitve v prihodnosti.

Učinkovitost je v pridobitnih sektorjih običajno precej preprosto opredeljena, saj predstavlja učinek, torej čim večji produkt. Medtem ko v pridobitni dejavnosti lahko učinkovitost povezujemo s čim večjo storilnostjo delavcev, je v javni upravi to lahko neprimeren pristop, včasih pa celo kontradiktoren. Če bi upoštevali merila učinkovitosti iz pridobitnih dejavnosti tudi pri izvajanju nadzora, bi lahko trdili, da več kot imajo predstavniki nadzora dela, bolj so učinkoviti. To pa je z vidika ciljev nadzora nelogično, saj bi pomenilo, da več kot se pojavlja kršitev, bolj so predstavniki nadzora uspešni in učinkoviti. Takšna interpretacija učinkovitosti bi lahko dajala tudi napačne povratne informacije predstavnikom nadzora o njihovem delu. Ti bi namreč lahko namesto k spoštovanju in izvajanju veljavnih predpisov začeli težiti k več kršitvam zavezancev, saj bi bili tako bolj »uspešni in učinkoviti« pri svojem delu. Prav zaradi omenjenih razlogov so tudi neprimerni pristopi merjenja učinkovitosti prek kazalnikov, ki jih je v svojem letnem poročilu leta 2014 uporabil Inšpekcijski svet. Ti predstavljajo samo številčne opredelitve vidikov znotraj različnih inšpekcij (Kovač idr., 2016, str. 30–33).

Na učinkovitost moramo zato pogledati celoviteje. Nadzor je učinkovit, če je podan sorazmeren ukrep ob ugotovljeni kršitvi in se ob ustreznem postopanju predstavnikov nadzora kršitve ne ponavljajo. Za zagotavljanje ustreznega nadzora morajo biti zagotovljeni primerno usposobljeni kadri, ki lahko nadzor vršijo. Pomanjkanje kadrov namreč ne omogoča nadzora, ki bi zagotavljal ohranjanje zakonitega stanja. Nadzorni organi morajo dosledno nadzirati spoštovanje in izvajanje vsaj minimalnih standardov, ki jih določajo predpisi. Pomen zadnjega se najlažje predstavi prav na področju ohranjanja narave, na katerem lahko že minimalno odstopanje od zakonitega stanja včasih povzroči nesorazmerno večjo škodo. Prav zaradi tega vidika je še posebej na tem področju pomen preventivnega nadzora pomembnejši. Zavedati se namreč moramo, da nemožnost odprave škode ne vpliva samo na okolje in naravo, ampak tudi na življenjske pogoje ljudi na določenem območju.

Če se določeni predpisi v praksi izkažejo za slabe oziroma neizvedljive, pa se ti ne nadomestijo z boljšimi in v praksi uporabnejšimi; tudi to vpliva na učinkovitost nadzora.

Nadzorni organi (še posebej inšpekcijski organi) morajo v svojih temeljnih ciljih skrbeti tudi za povratno informacijo iz okolja. Prek inšpekcijskih organov naj bi se vse do snovalcev javnih politik, vsebovanih v predpisih, vrnilo informacije o kakovosti veljavnih predpisov. To pa bi v nadaljevanju sprožilo potrebna prizadevanja za spremembe predpisov. V Republiki Sloveniji je to funkcijo teoretično najlažje izvajati prek Inšpekcijskega sveta, v katerem se vrši stik predstavnikov nadzora s politično ravno.

Zaradi narave hipotez, ki sledijo iz tega diplomskega dela, sem najprej želel osvetliti pojem učinkovitosti skozi oči predstavnikov nadzora, torej pristojnih inšpektorjev ter naravovarstvenih in prostovoljnih nadzornikov. Zato sem omenjene predstavnike nadzora v anketnem vprašalniku povprašal po njihovem videnju pojma učinkovit nadzor. V anketnem vprašalniku sem najprej ponudil možnost vprašanim, da sami podajo svojo opredelitev učinkovitosti. Že iz odgovorov na to vprašanje odprtega tipa sem opazil, da tudi pristojni predstavniki nadzora na preučevanem področju na učinkovit nadzor gledajo precej celostno in se v večini ne poslužujejo ozkih interpretacij. Omeniti je treba, da je bilo v odgovorih zasledeno tudi, da je za učinkovitost nadzora pomemben tudi kakovosten pravni okvir. Predpisi ter iz njih izhajajoči upravni akti in strokovna mnenja morajo biti jasni in pregledni. V njih morajo biti jasno opredeljene omejitve in prepovedi oziroma predpisana dejanja. Prav tako mora pravni red v sistem nadzora vpeljevati jasno definirane ukrepe in sankcije. Učinkovitost nadzora vprašani vidijo predvsem v tem, da se kršitve predpisov ne dogajajo oziroma ne ponavljajo. Če so kršitve nastale, pa se njihove posledice odpravljajo.

Pomemben vidik učinkovitega nadzora je v odgovorih zajet tudi s pojmovanjem pomena preventivne funkcije nadzora, to pa naj vodi v manj kršitev in posledično manj sankcij oziroma izrečenih ukrepov. Neizogibno za izvajanje preventivne funkcije nadzora sicer je, da so predstavniki nadzora redno prisotni na terenu in da je do vseh zavezancev enako izvajanje nadzor, torej da se pravni red do vseh zavezancev izvršuje enako dosledno. Preventivna funkcija nadzora je učinkovito opravljena takrat, ko so preprečeni nedovoljeni posegi v naravo. Če se ukrepi izrečejo, pa je pomembno, da se tudi dosledno izvajajo in da se izrečeni ukrep ob predpostavki varstva javnega interesa dosledno izvrši. Poudarjena vidika učinkovitosti sta bila tudi sodelovanje predstavnikov nadzora in ozaveščanje širše javnosti o primernem odnosu do narave ter varstva narave.

Se pa pri opredelitvi učinkovitosti ni obšlo niti represivnejših vidikov učinkovitosti. Z omenjenega vidika so bile težnje po primernih pooblastilih predstavnikov nadzora in globah za prekrške. V tem smislu se je učinkovitost pojmovala skozi večje kazni in pooblastila pristojnih predstavnikov nadzora. Z vidika kaznovalnih pristopov so se – sicer zelo redko – pojavile opredelitve učinkovitosti, tudi kot čim več izrečenih ukrepov in s težiščem na

kaznovalnih ukrepih, ki sledijo prekrškovnim postopkom, vendar pa so bile – kot rečeno – tovrstne represivne oblike opredeljevanja učinkovitega nadzora zajete v zelo ozkem krogu odgovorov v anketnem vprašalniku.

Sicer pa se je v naslednjem vprašanju pri anketnem vprašalniku skušala opredelitev učinkovitega nadzora ugotoviti prek vprašanja izbirnega tipa, ki naj bi dopolnilo prejšnjo opredelitev pri vprašanju odprtega tipa. Večina vprašanih je kot vidike učinkovitega nadzora zaznala povečevanje nadzora (več opravljenih pregledov), visoko odzivnost na prijave, težišče delovanja nadzornih organov na preventivnih pregledih, sodelovanje nadzornih organov oziroma nadzornikov, zmanjševanje števila kršitev in sodelovanje zavezancev ter predstavnikov nadzora v smislu svetovanja za vzpostavitev zakonitega stanja. Z vidika vodenja prekrškovnih in upravnih postopkov pri nadzoru pa se je večina opredelila, da je učinkovit nadzor takrat, ko je težišče ukrepov na upravnih postopkih. Povedano drugače, je učinkovitost nadzora dosežena takrat, ko se skuša urediti stanje vnaprej in zagotoviti zakonito stanje. Zadnje ima v dojemanju učinkovitosti nadzora prednost pred kaznovanjem kršilcev. Temu sledi tudi sprejeta Strategija razvoja javne uprave (Aristovnik & Kovač, 2017, str. 74–76).

Kljub jasnim opredelitvam vprašanih predstavnikov nadzora, da se mora težiti k upravnim postopkom pred prekrškovnimi postopki, pa lahko ugotovimo, da je v praksi slika drugačna. Vprašanim sem namreč zastavil tudi vprašanje, katerih postopkov se najpogosteje poslužujejo. Največ vprašanih (48,39%) je odgovorilo, da se najpogosteje poslužujejo prekrškovnih postopkov, le 16,13% pa jih je odgovorilo, da se najpogosteje poslužujejo upravnih postopkov. Preostali so odgovorili, da niso pristojni za vodenje postopkov. Med inšpektorji se je 44,44% vprašanih opredelilo za prekrškovne in upravne postopke. Na drugi strani je bil odstotek opredelitev za prekrškovne postopke kar 84,62 med naravovarstvenimi nadzorniki, kar je sicer jasno z vidika njihovih pooblastil.

Glede na opravljeno raziskavo z anketnim vprašalnikom je opaziti, da se predstavniki nadzora jasno zavedajo, kaj predstavlja učinkovitost njihovega dela. Opaziti je, da je ozaveščenost predstavnikov nadzora o pomenu nadzora in ciljev, ki jim ta sledi, na visoki ravni. Večina vprašanih namreč jasno učinkovitost opredeljuje celostno, in sicer z vidika pravnega okvira, pristopov izvajanja nadzora ter vodenja postopkov. Čeprav lahko opazimo, da opredelitev učinkovitega nadzora ni sporna ter se celovitost jasno kaže v pridobljenih odgovorih v anketnem vprašalniku, pa smer izvajanja nadzora trenutno v praksi ne sledi želenim opredelitvam učinkovitosti. Težišče ukrepov še vedno sledi kaznovalnim postopkom, ki bi vsaj ob inšpekcijskem nadzoru po mojem mnenju morali biti podrejeni upravnim postopkom. Seveda pa moramo poudariti, da je glede na celostno gledane rezultate anketnega



vprašalnika pri vseh predstavnikih nadzora izvajanje nadzora prek upravnih postopkov najbolj zastopano prav med inšpektorji, in to kljub dejstvu, da si s prekrškovnimi postopki v odgovorih delita enak odstotek.

Glede na pooblastila inšpektorjev pri opravljanju inšpekcijskega nadzora moramo postaviti ločnico uresničevanja učinkovitosti skozi upravni in prekrškovni postopek inšpekcijskega nadzora. Zasledovanje ciljev inšpekcijskega nadzora sledi identifikaciji morebitnih kršitev ter njihovi odpravi oziroma uskladitvi stanja v smeri spoštovanja in izvajanja veljavnih predpisov. Učinkovitost nadzora, ko ista uradna oseba vodi oba tipa postopka, ki lahko tečeta tudi vzporedno, je vprašljiva prav zaradi procesnih specifik obeh postopkov. Procesne razlike v položaju zavezanca do uradne osebe sledijo različni uporabi načel postopkov. Tako v kolizijo prehaja načelo materialne resnice oziroma dolžnost govoriti resnico v upravnem postopku s privilegijem zoper samoobtožbo, ki je pravica kršilca v prekrškovnem postopku. Učinkovitost bi morali razumeti skozi perspektivo zavezancev, ki svoje predpisane obveznosti izpolnjujejo prostovoljno. Nadzorna funkcija pa se v tem kontekstu postavlja kot usmerjevalec zavezancev na poti zasledovanja zakonitega ravnanja. Iz tega pa se postavlja vprašanje dojemanja kršilca v razmerju do oblasti, ko ta z represivnimi ukrepi kršilca prisiljuje k spoštovanju predpisov (Aristovnik & Kovač, 2017, str. 76–81). Kršilec v tem položaju oblast vidi kot nasprotnika in ne kot partnerja pri zasledovanju skupnega cilja. Menim, da v tem položaju dajejo upravni organi napačno sliko državljanom o njihovi vlogi v državi. Zavezanec pogosteje sledi napotkom za vzpostavitev zakonitega stanja, če so mu ti podani, kot pomoči pri vzpostavitvi zakonitega stanja, kot če so podani prek kaznovanja in represivnih ukrepov. Iz opisanega se jasno kaže problematika pooblastil istih uradnih oseb, ki so si v procesnih specifikah kontradiktorni. Slediti bi bilo treba temu, da se prekrškovni postopki v inšpekcijskem nadzoru izvajajo le takrat, ko z upravnim postopanjem ne bi bilo zagotovljeno učinkovito varstvo javnega interesa (Aristovnik & Kovač, 2017, str. 76–81), torej v primerih, ko zavezanec ob primernem postopanju upravnega nadzornega organa njegovo priporočilo ali ukrep zavestno ne bi upošteval.

Zagotavljanje učinkovitosti inšpekcijskega nadzora bi moralo slediti preventivnim, bolj neformalnim postopanjem, zadnja v smislu svetovanja in sodelovanja predstavnikov nadzora pri urejanju stanja, da je to skladno s predpisanim stanjem. Ob določbah po ZON so prav v primerih preventivnega delovanja pomembni naravovarstveni in prostovoljni nadzorniki, katerim že ZON v 155. členu daje podlago za preventivno delovanje v smislu opozarjanja in spremljanja stanja. Pri zagotavljanju učinkovitosti pa je vloga nadzornikov pogosto pomembna tudi v procesnih dejanjih, saj jim ZON daje tudi pooblastilo za ugotavljanje stanja

ob ugotavljanju kršitve, kar lahko služi kot pomoč v nadaljevanju pri izvajanju inšpekcijskega nadzora.

Kljub ugotovitvam iz anketnega vprašalnika lahko iz podatkov poročil o delu Inšpekcije za okolje in naravo za zadnja tri zaključena leta vidimo, da v veliki meri prevladujejo inšpekcijski upravni postopki na področju varstva in ohranjanja narave, vendar pa je treba opozoriti, da se omenjeni trend hitro spreminja, saj se je – kot lahko opazimo iz spodnje tabele – med letoma 2016 in 2017 število prekrškovnih postopkov več kot podvojilo. Iz videnega torej lahko sklepamo, da trendi zadnjih let kažejo na povečevanje števila prekrškovnih postopkov ob upadanju izrečenih upravnih ukrepov. Iz omenjenih podatkov torej lahko izluščimo podobno kot iz anketnega vprašalnika, torej da trendi nakazujejo, da se v inšpekcijskih nadzorih na področju narave sledi ravnanjem, ki so vse pogostejše represivne narave in usmerjena v kaznovanje kršilcev.

**Tabela 1: Inšpekcijski in prekrškovni postopki na področju narave**

	2015	2016	2017
Število opravljenih inšpekcijskih nadzorov na področju narave	232	253	264
Odstotek nadzorov na področju narave	2,37%	2,6%	3%
Število inšpekcijskih ukrepov	49	66	31 (odločb) 25 (opozoril)
Število uvedenih prekrškovnih postopkov	9	10	22 (odločb) 4 (plačilni nalog)

Vir: IRSOP

Moramo pa hkrati opozoriti še na enega izmed pozitivnih vidikov v kontekstu učinkovitega nadzora na preučevanem področju. Kot je bilo iz anketnega vprašalnika ugotovljeno, se učinkovitost nadzora kaže tudi v čim večjem številu opravljenih nadzorov. Z omenjenega vidika lahko opazimo pozitivne rezultate inšpektorjev za naravo, saj skozi vsa tri prikazana leta povečujejo število opravljenih pregledov in hkrati tudi odstotek opravljenih pregledov v primerjavi z vsemi pregledi, ki jih opravi Inšpekcija za okolje in naravo.

## 5 IZBRANI SODNI PRIMERI NA PODROČJU OKOLJA

Pravni red na področju ohranjanja in varstva narave v Republiki Slovenije predstavlja med seboj soodvisne in številčne predpise. Nekateri predstavljajo neposredno navezavo na ohranjanje narave, drugi pa se v sistem predpisov umeščajo posredno, zaradi vplivov določenih situacij ali ravnanj na naravo. Zadnje je ključni razlog, da je področje narave neposredno ali posredno nadzorovano prek veliko nadzornih organov. Kot je razvidno že iz poročil o delu Inšpekcije za okolje in naravo, se obseg področja nadzora širi, hkrati pa zapletenost ter v delih nejasnost in nedorečenost predpisov onemogočata učinkovit nadzor. Pogosto spreminjajoča se zakonodaja in podzakonski predpisi otežujejo ažurnost pri poznavanju veljavnih predpisov. V praksi, ko naletimo na izvajanje predpisov na področju ohranjanja narave, lahko hitro naletimo na težavo zamejitve področja, ki ga pokriva ZON. To je jasno razvidno tudi iz sodne prakse, ki nekoliko razjasnjuje nekatere precej nejasne dele predpisov. Predstavljene primere sodne prakse sem izbral, ker vključujejo nekatera ključna vprašanja na obravnavanem področju. Navezujejo se na nepravilna postopanja v primerih, ki so podobni v situaciji, vendar se zaradi določenih specifik obravnavajo po različnih pravnih podlagah. Omenjena sodna praksa predstavlja tudi nekatera ključna vprašanja posegov v varovana območja ter smiselnost in možnosti za povrnitev stanja v stanje pred posegi. Skozi predstavljeno sodno prakso se jasno vidijo preplet pristojnosti različnih nadzornih organov ter morebitni spori o pristojnosti, ki se lahko pojavijo. Obravnavana pa je tudi specifična vloga javnosti oziroma nekaterih društev pri zastopanju interesa ohranjanja narave po ZON.

Zanimiv je že primer iz sodne prakse, ki govori o oskrbi poškodovane prostoživeče živali in stroških tovrstne oskrbe. V dotičnem primeru je namreč upravni organ odločal na podlagi Zakona o zaščiti živali (ZZZiv, Uradni list RS, št. 98/99, 126/03, 20/04, 61/06, 14/07, 43/07, 23/13, 38/13, 21/18). Veterinar je torej oskrbo poškodovane živali naložil na podlagi predpisa, ki velja za primere poškodovanih zapuščenih živali in ne prostoživečih živali. V nasprotju s postopanjem bi se v tem primeru kot materialni predpis moral uporabiti ZON. Varstvo prostoživečih živali sicer natančneje določa še Uredba o zatočišču za živali prostoživečih vrst (Uradni list RS, št. 98/02, 46/04, 39/08). Uredba tudi ureja področje nadzora nad njenimi določili. Nadzor po omenjeni uredbi je razpršen med več inšpekcijskih organov. Osrednji nadzor po uredbi sicer pripada inšpektorjem, pristojnim za področje narave, nadzor na področju zaščite živali in veterinarstva je v pristojnosti veterinarskih inšpektorjev, v okviru predpisov na področju lovstva in ribištva pa nadzor izvajajo še inšpektorji iz omenjene pristojnosti (sodba II U 172/2011). Omenjeni primer sicer ni edini primer s področja živalskih vrst, ki poraja vprašanja. Delitev pristojnosti med več inšpekcijskih

organov po drugi strani pomeni, da je nadzor celovito izpeljan samo takrat, ko vsi pristojni organi sodelujejo pri nadzoru.

Kot rečeno, je vprašanje pojmovanja živali lahko sporno, saj včasih že samo pojmovanje daje vtis, različen od dejanske situacije. Tak primer je gojitev osebkov prostoživečih živali. Določene vrste živali so lahko zavarovane in kot takih se ne sme odvzeti iz njihovega naravnega okolja oziroma se jih ne sme zadrževati v ujetništvu. Po drugi strani pa se pojavlja vprašanje, kako pojmovati tovrstno isto vrsto osebkov, ko so ti izvorno že v ujetništvu. Sodna praksa se v takšnem primeru postavlja na stališče, da Uredba o zavarovanih prostoživečih živalskih vrstah (Uradni list RS, št. 46/04, 109/04, 84/05, 115/07, 32/08, 96/08, 36/09, 102/11, 15/14, 64/16) s prepovedmi po 13. členu ne posega na področje tovrstnih osebkov, ki izvirajo iz ujetništva. Stališče sodišča je namreč, da osebki zavarovanih živalskih vrst z izvorom v ujetništvu niso del populacije prostoživečih osebkov te iste vrste živali. Ob tem se v omenjeni sodni praksi odpirajo nova vprašanja. Eno izmed njih je tudi vpliv dovoljenja gojitve sicer v ujetništvu vzrejenih osebkov zavarovanih živalskih vrst, na splošno preglednost in nadzor na tem področju. Omenja se skrb, da bi omenjena dopustitev povečala nepreglednost pri zadrževanju zavarovanih živalskih osebkov v ujetništvu, ki so bili odvzeti iz naravnega okolja. Hkrati pa se pojavlja še vprašanje vpliva tovrstnih gojitev na prostoživeče živalske osebe. To namreč predstavlja vprašanje ob pobegu gojenega osebka v naravo ter genski vpliv na prostoživeče osebe. Vsekakor pa je pri omenjeni dilemi treba poudariti tudi uporabo poimenovanj v predpisih in nadalje v konkretnih upravnih aktih, kot so različna dovoljenja za gojitev omenjenih osebkov. V sodbi je sicer omenjena navedba poimenovanja osebka kot »prostoživeča vrsta« dotičnega živalskega osebka. Sodišče je to opredeljevalo kot poimenovanje vrste osebka, za katerega v primerih gojitve ni od tega različnega poimenovanja (sodba I U 1718/2010). Menim, da bi bila doslednost pri poimenovanju nujna, saj omenjeno poimenovanje uvaja zmedo in napačno interpretacijo v materialnih predpisih. Povedano drugače, bi lahko to interpretirali, da je »prostoživeča vrsta« osebka, ki ni prosto živeča, saj je vzrejena v ujetništvu. Primerneje bi bilo po mojem mnenju to, da se uporablja v predpisih in konkretnih pravnih aktih samo poimenovanje vrste živali.

Pomemben vidik zavarovanja določenih živalskih vrst je tudi situacija, ko omenjene živalske vrste povzročajo škodo oziroma grožnjo določenim prebivalcev določenega področja. Omenjeno področje je posebej pomembno v primerih velikih zveri, ki uživajo zaščito. Omenjeni ukrepi morajo biti namreč sprejeti še s posebno skrbnostjo. Ko se odredi redčenje omenjene zavarovane živalske vrste, je treba preučiti, ali ob zadovoljitvi preprečitve škode ne obstaja nikakršen blažji ukrep in ali omenjeni poseg ne bo vplival na ohranjenost populacije dotičnega osebka. Poudariti je še treba, da ne smemo enačiti lova in redčenja

živalske vrste. Zmotno bi namreč bilo v primeru, ko škodo povzročajo osebkovi zavarovanih živalskih vrst, uporabljati določbe Zakona o divjadi in lovstvu (ZDLov-1, Uradni list RS, št. 16/04, 120/06, 17/08, 46/14, 31/18). Pri zavarovanih živalskih vrstah se redčenje omenjene populacije odredi samo na osnovi nastale/nastajajoče škode zaradi omenjenih osebkov. Omenjeni poseg mora biti nadzorovan in mora slediti tudi ohranjanju družbene tolerance na določenem območju, na katerem tovrstni živalski osebkovi živijo. Pomembno je namreč tudi, da se zagotovi vzdržno sobivanje ljudi in tovrstnih osebkov zavarovanih živalskih vrst (sodba I U 168/2017-18).

Ko govorimo o zavarovanih območjih, pogosto ne moremo mimo gradenj in postavitve objektov, katerih vpliv posega na dotična zavarovana območja. Pri posegih na zavarovana območja je treba pridobiti določena soglasja oziroma dovoljenja. To pa je odvisno od posega. V primerih graditve objektov je treba pridobiti naravovarstvene pogoje in naravovarstveno soglasje. V teh primerih gre za postopek, kot po Zakonu o graditvi objektov (ZGO-1, Uradni list RS, št. 110/02, 41/04, 45/04, 47/04, 62/04, 102/04, 14/05, 92/05, 93/05, 111/05, 126/07, 108/09, 61/10, 20/11, 57/12, 101/13, 110/13, 19/15, 61/17, 66/17) oziroma zakonu, ki je ZGO-1 nasledil, Gradbeni zakon (GZ, Uradni list RS, št. 61/17, 72/17). Od tega različen pa je postopek pri izvedbi postopka presoje sprejemljivosti posega v naravo. Določbe v tovrstnih primerih so urejene v ZON-u (sodba III U 19/2011). Vprašanja v povezavi s posegi v zavarovana območja se pojavljajo tudi pri manjših posegih, tj. kdaj je dovoljenje oziroma soglasje potrebno in kdaj ne. Kot takšen se je pojavil primer postavitve tabel na območju, ki velja za zavarovano območje. Sodišče v primeru postavitve tabel sicer sledi stališču, da je tudi za tak poseg potrebno naravovarstveno soglasje ministrstva, pristojnega za ohranjanje narave, oziroma v nasprotnem primeru odločitev ministrstva, da omenjeno soglasje ni potrebno (sodba III U 340/2015).

Prav tako pa lahko omenimo sodno prakso s področja sanacije področja, ki je bilo uničeno. V povezavi s to sodbo bi izpostavil predvsem vprašanja, ki se nanašata na posledice sanacije. Mnenje zavezane stranke se je namreč nanašalo tudi na argument, da bi vzpostavitev stanja pred posegom ponovno predstavljalo poseg v naravno okolje. Tu se pojavljajo vprašanja, v kolikšni meri je smiseln obsežen poseg v naravo z namenom odprave že nastale škode zaradi posega v naravo, po drugi strani pa tudi argument zavezane stranke, da bi ji omenjena izvršitev inšpekcijske odločbe predstavljala veliko gospodarsko škodo (sodba I U 480/2016-8). V takšnem primeru bi bilo smiselno upoštevati sorazmernost, opredeljeno skozi stališče posega v naravo, pa tudi zavezane stranke. Tudi mednarodna priporočila težijo k sorazmernosti ukrepov glede na nastalo tveganje in temu, da so ukrepi takšni, da dejansko tveganje zmanjšujejo (OECD, 2014, str. 14).

V nadaljevanju bi se osredinil še na primere udeležencev v upravnih postopkih na področju narave. Pogosto se namreč v sodni praksi pojavljajo primeri priprave celovite presoje vplivov na okolje in pojmovanje omenjenega dokumenta. Omeniti je namreč treba, da ZVO-1 pozna sodelovanje javnosti v tovrstnih postopkih. Nemalo primerov namreč obstaja, ko društvo, ki deluje v javnem interesu na področju ohranjanja narave, v tovrstnih primerih želi vlogo udeleženca v postopkih skladno z določbami ZON. Omeniti je treba specifično določbo ZON do ZVO-1. Ta namreč tovrstnim društvom ne priznava posebnih pravic, različnih od pravic udeleževanja javnosti. ZON različno tovrstnim društvom daje pravico zastopati interese ohranjanja narave v upravnih in sodnih postopkih (sodbi I U 70/2016 in II U 145/2016).

Posebno področje pa so primeri, ko prihaja do vprašanj o pristojnosti med inšpekcijskimi organi na državni ravni in na ravni lokalne samouprave oziroma medobčinskim inšpektoratom. Tak primer spora o pristojnosti je leta 2016 obravnavalo ustavno sodišče. Specifika spora sicer je, da se zadeva ne nanaša neposredno na področje narave. V omenjenem primeru je namreč šlo za nadzor zaradi nezakonito odloženih odpadkov na bregu in vodotoku. V naslednjem primeru je medobčinski inšpektorat ugotovil, da gre za nadzor po ZON oziroma Zakonu o vodah (ZV-1, Uradni list RS, št. 67/02, 2/04, 41/04, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15), tj. da gre za pristojnost omenjenih inšpektorjev, ki delujejo v okviru Inšpektorata RS za okolje in prostor. Po drugi strani pa je po mnenju IRSOP šlo za komunalne odpadke, za katere je pristojna raven lokalne samouprave. Bistvo predstavitve tega spora sicer ni o kršitvi, torej odlaganju odpadkov, saj to ni področje ZON. Želim pa z omenjenim primerom prikazati vpliv sorodnega področja na področje nadzora po ZON. V praksi namreč poznamo tudi primere odlagališč v zavarovanih območjih, kar posega tudi na področje ZON. Tako lahko vidimo prepletanje tako kompleksnega področja, ki ga zajema ZON. Nadzor po ZON se povezuje tudi z nadzorom, ki ga izvaja raven lokalne samouprave. Prav tako pa ZON daje možnost ustanovitve območij s posebnim statusom tudi lokalnim samoupravnim skupnostim, s tem pa jim prenese tudi področje nadzora.

## **6 ANALIZA SODELOVANJA INŠPEKCIJSKIH ORGANOV TER NARAVOVARSTVENIH IN PROSTOVOLJNIH NADZORNIKOV**

Kot smo lahko ugotovili, je nepogrešljiv instrument pri zagotavljanju nadzora tudi na področju varstva in ohranjanja narave prav sodelovanje vseh predstavnikov nadzora na preučevanem področju. V tem poglavju je zajeta analiza anketnega vprašalnika, ki se nanaša na sodelovanje in preventivno ravnanje predstavnikov nadzora. V raziskavi, ki sem jo opravil z anketnim vprašalnikom, je sodelovalo 32 predstavnikov nadzora, in sicer 14 naravovarstvenih nadzornikov ter po 9 prostovoljnih nadzornikov in za to področje pristojnih inšpektorjev na državni ravni. Med anketiranimi inšpektorji so bili za področje narave pristojni inšpektorji v okviru Inšpektorata RS za okolje in prostor. Za omenjeno področje je na IRSOP zaposlenih 12 inšpektorjev. Anketni vprašalnik je bil posredovan tudi na Inšpektorat RS za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, ki je v delu pristojen tudi na področju ZON. Anketni vprašalnik je bil v okviru navedenega inšpektorata namenjen za področje ZON pristojnim inšpektorjem, zlasti v okviru Gozdarske inšpekcije. V raziskavi pa so sodelovali tudi naravovarstveni in prostovoljni nadzorniki, ki delajo v okviru upravljavcev naslednjih zavarovanih območij: Triglavski narodni park, Kozjanski park, Naravni rezervat Škocjanski zatok, Park Škocjanske jame, Krajinski park Goričko, Krajinski park Sečoveljske soline, Krajinski park Kolpa in Krajinski park Strunjan. V nekaterih drugih primerih zavarovanih območij sem sicer naletel tudi na še ne vzpostavljene službe, ki izvajajo naravovarstveni nadzor. V nekaterih primerih nadzor šele vzpostavljajo, zato nekatera zavarovana območja v raziskavi niso vključena.

Najprej sem raziskal načine sodelovanja predstavnikov nadzora in njihovo intenziteto (pogostost pri njihovem delu). Iz tega dela sem poskušal dobiti tudi informacije o učinkih, ki jih ima sodelovanje predstavnikov nadzora na zagotavljanje učinkovitosti (inšpekcijskega) nadzora. Omenjene izsledke sem skušal povezati s primarnimi cilji inšpekcijskega nadzora in z njihovim uresničevanjem. Omenjena analiza predstavlja videnja predstavnikov nadzora in pomen, ki ga pripisujejo sodelovanju pri uresničevanju učinkovitega nadzora. Po drugi strani pa sem prav na področje sodelovanja skušal navezati tudi preventivno funkcijo nadzora, ki je na področju varstva narave še toliko pomembnejša. Vprašani so morali v anketnem vprašalniku opredeliti njihove načine preventivnega delovanja in v tem kontekstu tudi njihovo medsebojno sodelovanje. Seveda, ko govorimo o preventivnem delovanju nadzornih organov, ne moremo mimo kadrovske težave, ki težijo nadzorne organe. Če ni zagotovljeno zadostno število pooblaščenih in usposobljenih oseb, je izvajanje preventivnega nadzora nemogoče oziroma precej težje.

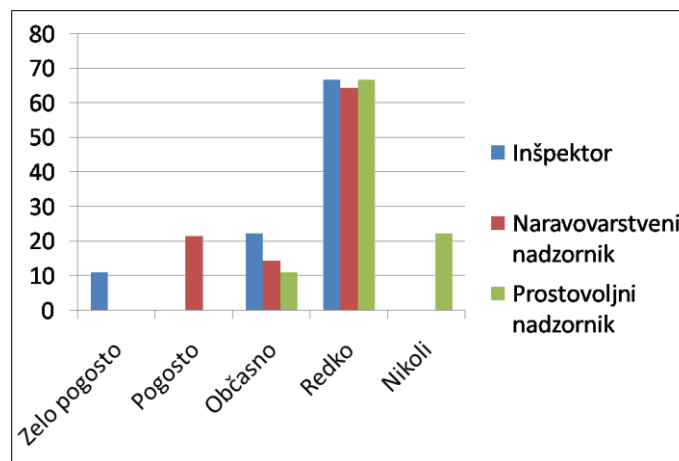
V nadaljevanju pa se na tem področju odpirajo še vprašanja pretoka povratnih informacij, ki spadajo med temeljne cilje inšpekcijskega nadzora. Pri pridobivanju povratne informacije iz okolja je sodelovanje predstavnikov nadzora najbrž neizogibno. Vse skupaj, tj. preventivno delovanje in sodelovanje predstavnikov nadzora na področju varstva in ohranjanja narave, pa želim na koncu povezati z doseganjem učinkovitega nadzora oziroma videnja tega pri predstavnikih nadzora, ki so sodelovali pri anketnem vprašalniku.

Raziskava po drugi strani ponuja tudi določena organizacijska vprašanja, saj se na eni strani srečujemo s kadrovskim primanjkljajem, po drugi strani pa z neučinkovitimi oziroma s premajhnimi pooblastili, ki določenim predstavnikom nadzora ne omogočajo učinkovitega postopanja v primerih, ko naletijo na kršitev veljavne zakonodaje.

## 6.1 ANALIZA SODELOVANJA PREDSTAVNIKOV NADZORA

V nadaljevanju so predstavljeni izsledki raziskave o sodelovanju predstavnikov nadzora (pristojnih inšpektorjev na državni ravni ter naravovarstvenih in prostovoljnih nadzornikov) pri opravljanju nadzora. Že iz intenzitete sodelovanja predstavnikov nadzora lahko ugotovimo, da je sodelovanja precej premalo za izvajanje učinkovitega nadzora. Kar 65,63% vprašanih je namreč odgovorilo, da sodelujejo z drugimi predstavniki nadzora manj kot enkrat mesečno. 6,25% vprašanih pa nikoli ne sodeluje z drugimi predstavniki nadzora. Vsak teden oziroma dnevno pa je pri svojem delu na sodelovanje z drugimi nadzornimi organi naletelo le 12,51% vprašanih, pri čemer je samo en vprašani opredelil, da se sodelovanja poslužuje vsakodnevno.

**Grafikon 1: Pogostost sodelovanja predstavnikov nadzora**



Vir: Lasten



Če si pogostost sodelovanja pogledamo z vidika posameznih predstavnikov nadzora, lahko ugotovimo, da tedensko oziroma pogosto sodelujejo z drugimi predstavniki nadzora najpogosteje naravovarstveni nadzorniki, saj so se za tovrstne odgovore opredelili kar v 21,43% primerov. Hkrati pa je med naravovarstvenimi nadzorniki najmanjši delež vprašanih, ki z drugimi nadzornimi organi sodelujejo manj kot enkrat mesečno, in sicer 64,29%. Manj kot enkrat mesečno oziroma nikoli je najpogostejša opredelitev odgovorov sicer med prostovoljnimi nadzorniki, in sicer 88,89% vprašanih. Edina skupina vprašanih, ki se je opredelila tudi za odgovor, da dnevno sodelujejo, so bili za preučevano področje pristojni inšpektorji; omenjeni odgovor je bil zaznan pri 11,11% vprašanih.

Ne moremo pa kot razlog za nizki odstotek sodelovanja predstavnikov nadzora navajati nepripravljenosti za sodelovanja drugih nadzornih organov oziroma nadzornikov. V 19,35% so vprašani odgovorili, da nikoli ne naletijo na tovrstne težave. Redko pa na omenjene težave naleti 35,48% vprašanih, medtem ko se pogosto oziroma zelo pogosto z nepripravljenostjo za sodelovanje sreča samo 16,13% vprašanih. Predstavljeno jasno nakazuje, da je nepripravljenost za sodelovanje lahko samo eden izmed vzrokov, vsekakor pa ne osrednji razlog za nesodelovanje med predstavniki nadzora. Najpogosteje se sicer z nepripravljenostjo za sodelovanje srečujejo prav inšpektorji, ki so odgovorili v 33,33%, da se pogosto oziroma zelo pogosto srečujejo z nepripravljenostjo sodelovanja drugega predstavnika nadzora. Po drugi strani pa se med naravovarstvenimi nadzorniki z omenjeno težavo nikoli ne sreča 28,57% vprašanih, le redko pa kar 42,86% anketiranih naravovarstvenih nadzornikov. Prav tako se kar 50,00% prostovoljnih nadzornikov redko ali nikoli ne sreča z nepripravljenostjo za sodelovanje, medtem ko se občasno s to težavo sreča 37,50% prostovoljnih nadzornikov.

V nadaljevanju sem preučeval sodelovanje predstavnikov nadzora s štirih vidikov: načrtovane skupne akcije, nenačrtovane skupne akcije, prijave in izmenjave podatkov. Če si najprej pogledamo izmenjavo podatkov pri izvajanju nadzora, lahko ugotovimo, da je 50,00% vprašanih odgovorilo, da se te oblike sodelovanja poslužujejo pogosto oziroma zelo pogosto. Samo 3,57% pa jih je odgovorilo, da se nikoli ne poslužujejo izmenjave podatkov. Če omenjeno obliko sodelovanje pogledamo z vidika skupin, ki so bile anketirane, lahko ugotovimo, da se najpogosteje izmenjave podatkov poslužujejo prostovoljni nadzorniki in pristojni inšpektorji. Opredelitev za zelo pogosto oziroma pogosto je bila med inšpektorji v 66,67%, med prostovoljnimi nadzorniki pa v 71,43%. Po drugi strani pa ugotovimo, da se izmenjave podatkov precej redko poslužujejo naravovarstveni nadzorniki, saj je 50,00% vprašanih naravovarstvenih nadzornikov odgovorilo, da se tega instrumenta poslužujejo redko, 8,33% pa nikoli.

Medsebojno sodelovanje predstavnikov nadzora z instrumentom prijave se ni izkazala za pogosto obliko sodelovanja. Vprašani so samo v 21,43% odgovorov odgovorili, da se tovrstne oblike sodelovanja poslužujejo pogosto oziroma zelo pogosto. Po drugi strani pa se 10,71% vprašanih te oblike sodelovanja sploh ne poslužuje nikoli. Podrobneje lahko ugotovimo, da prek instrumenta prijav najpogosteje v interakcije z drugimi predstavniki nadzora prihajajo inšpektorji, saj so se v 44,44% odgovorov opredelili za pogosto oziroma zelo pogosto.

V nadaljevanju sem spraševal še po pogostosti sodelovanja pri skupnih akcijah. Te so lahko načrtovane ali nenačrtovane. V obeh primerih sem ugotovil, da se predstavniki nadzora na preučevanem področju precej redko srečujejo na skupnih akcijah nadzora. V 83,87% odgovorov so vprašani odgovorili, da se redko oziroma nikoli (v 38,71%) poslužujejo nenačrtovanih skupnih akcij nadzora. Samo 6,45% pa se jih je opredelilo, da se nenačrtovanih skupnih akcij poslužuje pogosto. Prostovoljni nadzorniki se nenačrtovanih akcij udeležujejo redko (v 50,00%) oziroma nikoli (37,50%). Med inšpektorji je bilo najmanj odgovorov, da se nenačrtovanih skupnih akcij nikoli ne udeležujejo (33,33%), največji odstotek pa so pri omenjenem odgovoru dosegli naravovarstveni nadzorniki, in sicer 42,86%. Nekoliko boljša je slika sodelovanja pri načrtovanih skupnih akcijah, pri katerih se je 21,88% vprašanih opredelilo, da se te oblike sodelovanja poslužujejo pogosto ali zelo pogosto. Redko pa se načrtovanih akcij udeležuje 62,50% vprašanih. Prav v vseh skupinah, ki so sodelovale pri anketnem vprašalniku, sta se na to vprašanje odgovora pogosto in zelo pogosto pojavljala med 21% in 22,30% primerih. Z omenjenega vidika ne moremo posebej izpostaviti skupine vprašanih, ki bi pri tem odgovoru izrazito izstopala. Omenimo lahko le vprašane inšpektorje, pri katerih se pri pogostosti sodelovanja v načrtovanih skupnih akcijah odgovor nikoli ni pojavil, je pa 77,78% vprašanih inšpektorjev odgovorilo, da se tovrstnih akcij poslužujejo le redko.

V spodnji tabeli je prikazana pogostost sodelovanja vseh vprašanih predstavnikov nadzora pri posameznih oblikah sodelovanja, pri čemer so upoštevani tisti vprašani, ki so se opredelili, da imajo pristojnost za tovrstno sodelovanje. Odgovorom iz anketnega vprašalnika sem dodelil števila: nikoli (1), redko (2), pogosto (3) in zelo pogosto (4). Na podlagi števila odgovorov pri posamezni možnosti sem izračunal povprečje pogostosti sodelovanja. Tako lahko ugotovimo, katere oblike sodelovanja se predstavniki nadzora poslužujejo najpogosteje in kako pogosto glede na mogoče opredelitve je to.

**Tabela 2: Oblike sodelovanja glede na pogostost**

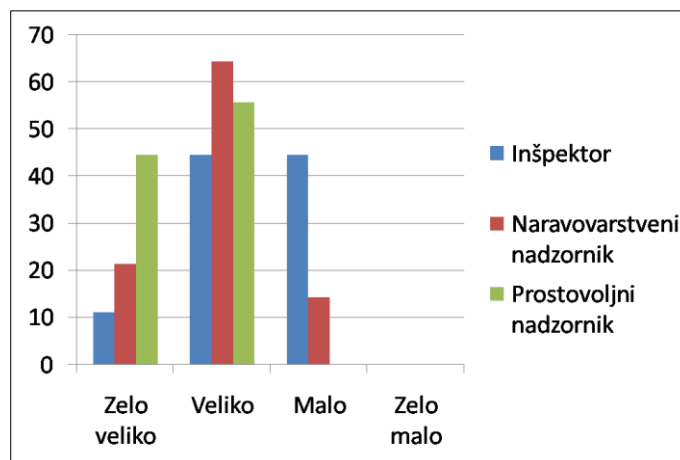
1.	Izmenjava podatkov	2,60
2.	Skupne akcije (načrtovane)	2,21
3.	Prijave	2,17
4.	Skupne akcije (nenačrtovane)	1,64

Vir: Lasten

Iz prikaza v tabeli lahko ugotovimo, da se predstavniki nadzora najpogosteje poslužujejo sodelovanja pri izmenjavah podatkov, najredkeje oziroma skoraj nikoli pa ne sodelujejo pri nenačrtovanih skupnih akcijah. Sodelovanje prek prijav in skupnih načrtovanih akcij pa je glede na pogostost skoraj enako; le malo pogosteje so bile v odgovorih opredeljene skupne načrtovane akcije nadzora od prijav.

Prav na skupne akcije nadzora sem se osredinil pri ugotavljanju učinkovitega nadzora. Vprašane sem zato povprašal, kak je po njihovem mnenju vpliv skupnih akcij nadzora na učinkovitost nadzora. Ugotovil sem, da velika večina meni, da omenjene skupne akcije pozitivno vplivajo na zagotavljanje učinkovitega nadzora. Kar 81,25% vprašanih namreč ugotavlja, da je velik ali zelo velik vpliv skupnih akcij na doseganje učinkovitega nadzora. Med omenjenimi se jih je 25,00% opredelilo, da je vpliv zelo velik. Nasprotno pa 18,75% vprašanih meni, da skupne akcije na učinkovitost vplivajo le malo. Najbolj pozitivno na sodelovanje v skupnih akcijah pri zagotavljanju učinkovitega nadzora gledajo prostovoljni nadzorniki. V omenjeni skupini vprašanih so se namreč prav vsi vprašani opredelili, da skupne akcije veliko oziroma zelo veliko vplivajo na učinkovitost nadzora. Nasprotno pa 44,44% pristojnih inšpektorjev meni, da skupne akcije malo vplivajo na učinkovitost nadzora.

**Grafikon 2: Vpliv skupnih akcij na učinkovitost nadzora**



Vir: Lasten

Glede na to, da se večina vprašanih strinja, da skupne akcije precej prispevajo k učinkovitosti nadzora, sem v nadaljevanju skušal ugotoviti, kje se kaže napredek tovrstnih skupnih akcij. Po mnenju vprašanih skupne akcije vplivajo na predstavnike nadzora ter na zavezance in širšo javnost. Med predstavniki nadzora takšne akcije predstavljajo izmenjavo izkušenj in znanj (dobrih praks), boljše prepoznavnost posameznih predstavnikov nadzora in njihovega dela, dostop do pridobljenih podatkov je zagotovljen vsem sodelujočim predstavnikom nadzora ter osebna poznanstva posameznih nadzornikov, ki nastanejo na tovrstnih akcijah. Zadnje lahko pripomore k boljšemu sodelovanju v prihodnje. Z vidika zavezancev tovrstne akcije zmanjšujejo kršitve in nedovoljene posege v naravo. Poleg omenjenega skupne akcije predstavljajo tudi večjo prisotnost predstavnikov nadzora na terenu in omogočajo zajemanje širšega področja dela. Vplivajo pa skupne akcije nadzora tudi na ozaveščanje javnosti. Omenjene akcije so namreč odmevnejše. V njih pogosto sodeluje tudi policija, kar poveča pooblastila posameznim predstavnikom nadzora in možnosti za ukrepanje. Tako je tudi širši javnosti omogočeno, da spozna vse akterje nadzora na področju varstva in ohranjanja narave, po drugi strani pa skupne akcije pripomorejo k informiranju in ozaveščanju širše javnosti o varovanju narave.

Z anketnim vprašalnikom sem tudi ugotavljal, na katerih področjih se po mnenju vprašanih kaže največji napredek zaradi skupnih akcij nadzora. Največji napredek vprašani vidijo na področju vožnje z motornimi vozili v naravnem okolju in s posegi v varovana območja. Precejšen napredek pa vprašani vidijo tudi na področju, ki ga zajema CITES. Prispevek skupnih akcij nadzora je po mnenju vprašanih viden še na naslednjih področjih: nabiranje gozdnih

sadežev, ozaveščanje glede varnosti planincev, ureditev stanja (svetovanje pri postopku) in manjše onesnaževanje okolja.

Akcije nadzora vidno pozitivno vplivajo na učinkovitost nadzora, kar navajajo tudi nekateri inšpekcijski organi v svojih letnih poročilih o delu. Tako Inšpekcija za okolje in naravo za leto 2015 navaja, da so v okviru varstva narave pripravili akcije nadzora na treh področjih, in sicer: travišča z naravovarstvenim statusom, CITES in področje vožnje v naravnem okolju. Na področju vožnje v naravnem okolju je bilo izvedenih več akcij nadzora. Na področju, ki ga zajema CITES, je bil nadzor izveden pri trgovanju z majhnimi živalmi in pri trgovanju z medvedjim mesom. Pri tem pa inšpekcija navaja sodelovanje z Upravo za varno hrano in Veterinarsko inšpekcijo. Na področju vožnje v naravnem okolju je inšpekcija sodelovala s policijo in z gozdarsko inšpekcijo. Področje akcije nadzora nad travišči z naravovarstvenim statusom pa je zajemalo travišča v varovanih območjih in prepoznavanje kršitev, ki so na omenjenem področju najpogosteje zaznane. Na omenjenem področju je bilo ukrepanje v primeru ene izmed kršitev predano pristojni kmetijski inšpekciji (IRSOP, 2016, str. 67–69). Tudi leto pozneje je bilo področje narave nadzorovano z organiziranimi akcijami nadzora. Osrednji področji sta se takrat navezovali na nadzor mokrišč in nadzor nad živalskimi vrtovi oziroma podobnimi prostori. V okviru akcij istega leta je inšpekcija nadzorovala tudi zavezance, ki opravljajo posege, za katere so potrebna okoljevarstvena ali naravovarstvena soglasja. Omenjene akcije nadzora so sicer predstavljale preventivno delovanje inšpekcije, vendar pa načrtovanega sodelovanja z drugimi predstavniki nadzora ni bilo zaslediti (IRSOP, 2017, str. 88–90).

V letu 2017 pa je bila na področju narave izvedena samo ena organizirana akcija, in sicer na področju nezakonitega lova jamskih živali. Omenjena akcija se je sicer povezovala tudi z drugimi področji nadzora Inšpekcije za okolje in naravo, saj je obseg nadzora posegel tudi na področje odpadkov. Omenjena akcija je tako posegla na delovna področja različnih nadzornih organov, zato se je akcija izvajala v sodelovanju s policijo, z Zavodom RS za varstvo narave in jamarskimi društvi (IRSOP, 2018, str. 101).

Iz poročil Inšpekcije za okolje in naravo lahko ugotovimo, da sodelovanje na področju narave poteka predvsem z naslednjimi predstavniki nadzora: z gozdarsko inšpekcijo, s policijo in z (med)občinskimi inšpekcijami. Zaradi širokega obsega področij, ki jih varstvo narave zajema, pa je Inšpekcija za okolje in naravo morala sodelovati tudi z nekaterimi drugimi resornimi inšpekcijami (npr.: gradbena in kmetijska inšpekcija). Zaradi delitve pristojnosti ZON med državo in lokalne skupnosti je sodelovanje potrebno tudi z inšpekcijami na lokalni ravni. Pomemben vidik sodelovanja pa lahko opazimo tudi z vključitvijo drugih organizacij, katerih interesno oziroma delovno področje se navezuje na varstvo in ohranjanje narave. Omenjeni

primer je bil zasleden prav v letu 2017, ko je Inšpekcija za okolje in naravo sodelovala z Zavodom RS za varstvo narave in društvi, ki delujejo na področju jamarstva. Učinkovitost omenjenih skupnih akcij lahko opazimo prav z vidika identifikacij pogostih kršitev in zavezancev na posameznem področju. Pomemben vidik pa nakazuje tudi sodelovanje s širšim krogom organov in organizacij na področju narave, kar omogoča celostno obravnavo področja in nadzor nad izvajanjem predpisov na tem področju.

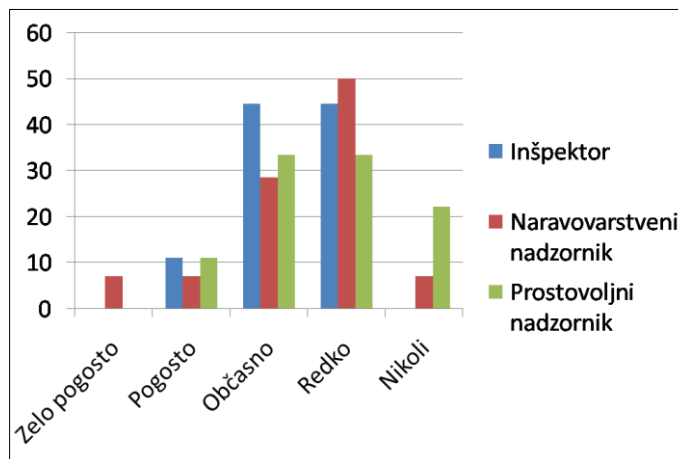
Ker učinkovitost izvajanja zajema oba temeljna cilja (inšpekcijskega) nadzora, torej poleg vzpostavitve zakonitega stanja tudi pridobivanje povratne informacije iz okolja, sem tudi o tem povprašal sodelujoče v anketnem vprašalniku. Vprašani so v 87,50% odgovorili, da sodelovanje predstavnikov nadzora veliko oziroma zelo veliko prispeva k pridobivanju povratnih informacij o stanju na nadzorovanem področju. Samo 12,50% pa jih meni, da je prispevek k pridobitvi povratnih informacij majhen. Na področju varstva in ohranjanja narave je glede na omenjena opažanja in mnenja predstavnikov nadzora sodelovanje še toliko pomembnejše, saj je pridobivanje povratnih informacij mogoče prav prek neposrednega nadzora v naravi, ki ga vršijo naravovarstveni in prostovoljni nadzorniki.

## **6.2 ANALIZA SODELOVANJA Z VIDIKA PREVENTIVNIH DEJANJ**

Kot ključna funkcija nadzora je tudi preventivna funkcija. Prek preventivnega delovanja namreč predstavniki nadzora skrbijo, da do kršitev veljavne zakonodaje sploh ne pride. Z namenom ugotoviti preventivno delovanje predstavnikov nadzora in s tem povezano njihovo sodelovanje sem tudi to raziskoval s pomočjo anketnega vprašalnika. Najprej me je zanimalo, kako pogosto predstavniki nadzora izvajajo preventivna dejanja, pri katerih sodelujejo z drugimi predstavniki nadzora. V 53,13% odgovorov so vprašani odgovorili, da pri preventivnih dejanjih sodelujejo redko, torej enkrat letno oziroma nikoli, medtem ko se 34,38% vprašanih poslužuje sodelovanja pri preventivnih dejanjih nadzora manj kot enkrat mesečno. Le nekaj več kot 12% pa se omenjenega sodelovanja pri preventivnih dejanjih poslužuje mesečno oziroma tedensko. Največje število odgovorov med pristojnimi inšpektorji se je glasilo: občasno ali redko, in sicer se je za vsako možnost opredelilo po 44,44% vprašanih v omenjeni skupini. Prav tako se je za omenjena odgovora opredelilo največ prostovoljnih nadzornikov, in sicer po 33,33% za vsakega izmed navedenih dveh odgovorov. Največ naravovarstvenih nadzornikov pa je odgovorilo, da se omenjenih preventivnih dejanj poslužuje le redko, in sicer kar 50,00% vprašanih iz omenjene skupine. Med inšpektorji sicer ni bilo opredelitve za odgovor, da se preventivnih dejanj nikoli ne poslužujejo, se je pa omenjeni odgovor v 7,14% pojavil med naravovarstvenimi nadzorniki in v 22,22% med prostovoljnimi nadzorniki. Po drugi strani pa se je le med naravovarstvenimi nadzorniki pojavil odgovor, da se sodelovanja pri preventivnih dejanjih nadzora poslužujejo zelo pogosto, in sicer v 7,14%, prav toliko pa je

bilo tudi v omenjeni skupini opredelitev za odgovor pogosto. V splošnem sicer lahko ugotovimo, da je preventivnega delovanja nadzora, pri katerem predstavniki nadzora sodelujejo drug z drugim, precej malo oziroma se omenjena dejanja zgodijo le nekajkrat v letu.

**Grafikon 3: Pogostost sodelovanja pri preventivnih nalogah**



Vir: Lasten

Vsekakor pa je smiselno predstaviti tudi preventivna dejanja, ki se jih predstavniki nadzora pri svojem delu poslužujejo. Med navedenimi preventivnimi dejanji sem ugotovil, da se največ predstavnikov nadzora poslužuje informiranja javnosti v smislu priprave odgovorov na prijave in vprašanja javnosti, sledi pa informiranje v naravi (table, obvestila, opozorila kršilcem) ter poučevanje javnosti na različnih ekskurzijah, v šolah in na predavanjih. Omeniti je treba, da tudi mednarodni napotki za zavarovana območja sledijo pomenu ozaveščanja javnosti na področju narave in zavarovanih območij (Juffe-Bignoli idr., 2014). V manjšem številu pa lahko ugotovimo, da potekajo seznanjanje zavezancev z veljavnimi predpisi ter preventivne in skupne akcije. Za skupne akcije se je med navedenimi odgovori v anketnem vprašalniku opredelilo najmanj vprašanih. Poudariti pa je treba, da so vprašani tudi sami omenili nekatera preventivna dejanja, ki se jih poslužujejo pri svojem delu, in sicer: poročila o akcijah nadzora in letna poročila, strokovna vodenja in poučevanja vodnikov, sodelovanje pri mednarodnih projektih, ozaveščanje obiskovalcev pred začetkom obiska zavarovanega območja itn. Med vprašanimi inšpektorji smo ugotovili, da so njihova preventivna dejanja v največ primerih v obliki skupnih akcij oziroma informiranja javnosti z odgovori na prijave in vprašanja pa tudi s seznanjanjem zavezancev z veljavnimi predpisi. Naravovarstveni nadzorniki preventivno funkcijo nadzora običajno vršijo z informiranjem v naravi in informiranjem javnosti. Pogosto pa so se vprašani iz omenjene skupine opredelili tudi za seznanjanje zavezancev z veljavnimi predpisi ter za poučevanje v šolah, na ekskurzijah in predavanjih. Prostovoljni nadzorniki pa se poslužujejo predvsem preventivnih akcij in informiranja javnosti, nekoliko manj, pa vendar

omembe vredno, tudi informiranje v naravi ter poučevanje javnosti. Omenjena odgovora sta bila namreč med prostovoljnimi nadzorniki tudi precej pogosta.

Kot lahko opazimo, je sodelovanje predstavnikov nadzora pri preventivnih dejanjih nadzora precej redko. Omenjeno dejstvo je gotovo tudi posledica kadrovske podhranjenosti nadzornih organov. Kot je razvidno iz rezultatov anketnega vprašalnika, se kar 76,67% vseh vprašanih s kadrovskimi težavami spoprijema pogosto oziroma zelo pogosto pri svojem delu. Med njimi se z omenjenimi težavami zelo pogosto sreča 36,67% vprašanih. Nasprotno pa se s premalo kadrov na preučevanem področju nikoli ne sreča 10,00% vprašanih, prav toliko pa se jih z omenjeno težavo sreča redko. Če je oseb, usposobljenih za izvajanje nadzora na določenem področju, premalo, to vpliva na učinkovitost nadzora, po drugi strani pa zaradi preobremenjenosti sprotnih prijav ni mogoče izvajati preventivnega nadzora. Najbolj kadrovski primanjkljaj, kot je razvidno iz anketnega vprašalnika, občutijo pristojni inšpektorji. Vsi v anketo vključeni inšpektorji so namreč odgovorili, da se s kadrovskimi težavami srečujejo pogosto oziroma zelo pogosto. Kot zelo pogosto težavo je premalo kadrov prepoznalo 66,67% vprašanih inšpektorjev. Visok odstotek opredelitev za odgovor pogosto ali zelo pogosto je razviden tudi med prostovoljnimi nadzorniki, saj so se za omenjeni možnosti pri tem vprašanju opredelili v 77,78% odgovorov. Med naravovarstvenimi nadzorniki pa sta se omenjena odgovora pojavila v 58,33%. Glede na pogostost kadrovskih težav je v anketnem vprašalniku razvidno, da se omenjene težave najredkeje pojavijo prav med naravovarstvenimi nadzorniki, ki so se za odgovora redko ali nikoli odločili v 33,33% primerih. V 22,22% odgovorov med prostovoljnimi nadzorniki se je pojavil odgovor, da se z omenjenimi težavami nikoli ne srečajo. To je sicer med vsemi vprašanimi skupinami najvišji odstotek opredelitev za odgovor, da se s kadrovskimi težavami nikoli ne srečajo.

Ker so kadrovske težave glede na odgovore v anketnem vprašalniku največji problem prav med inšpektorji, ki izvajajo nadzor na področju ZON-a, so v nadaljevanju predstavljeni še nekateri podatki o gibanju števila pristojnih inšpektorjev na Inšpekciji za okolje in naravo, ki je v največjem obsegu odgovorna za inšpekcijski nadzor na področju narave. Spodnja tabela prikazuje število zaposlenih inšpektorjev v Inšpekciji za okolje in naravo za zadnja tri leta ter število in odstotek inšpektorjev, ki so specializirani tudi za področje ohranjanja narave.



**Tabela 3: Kadrovska sestava ION**

	31. 12. 2015	31. 12. 2016	31. 12. 2017
Število inšpektorjev (na področju varstva okolja)	50	51	57
Inšpektorji, specializirani tudi za ohranjanje narave	11	11	12
Odstotek inšpektorjev za naravo	22,00%	21,57%	21,05%

Vir: IRSOP

Kot lahko razberemo iz zgornje tabele, se število inšpektorjev na omenjeni inšpekciji skozi vsa leta povečuje, kar je smiselna posledica dejstva, da naj bi se povečevala tudi količina nadzora, k čemer teži tudi stroka. Lahko pa opazimo, da z izjemo leta 2017 število inšpektorjev, ki so specializirani za naravo, vedno ostaja enako. Še več, če pogledamo bolj v preteklost, ko je bila Inšpekcija za okolje in naravo še v okviru takratnega Inšpektorata RS za kmetijstvo in okolje, lahko ugotovimo, da je bilo že leta 2012 število inšpektorjev na področju ohranjanja narave 11, kar je pri takratnih 55 inšpektorjih, ki so delovali na omenjeni inšpekciji, predstavljajo 20% vseh inšpektorjev inšpekcije (Inšpektorat RS za kmetijstvo in okolje, 2013, str. 2). Delež inšpektorjev za naravo med vsemi inšpektorji na omenjeni inšpekciji se je v primerjavi z letom 2012 sicer dvignil in v letu 2015 dosegel 22%. Moramo pa pogledati trende deleža inšpektorjev za naravo v nadaljnjih dveh letih. Ugotovimo lahko, da iz leta v leto zaradi večanja števila inšpektorjev v inšpekciji ter ne izpopolnjevanja v vrstah inšpektorjev za ohranjanje narave delež zadnjih upada za približno 0,50% letno. Upad deleža inšpektorjev za naravo pa je, čeprav se je število omenjenih inšpektorjev v zadnjem letu povečalo z 11 na 12.

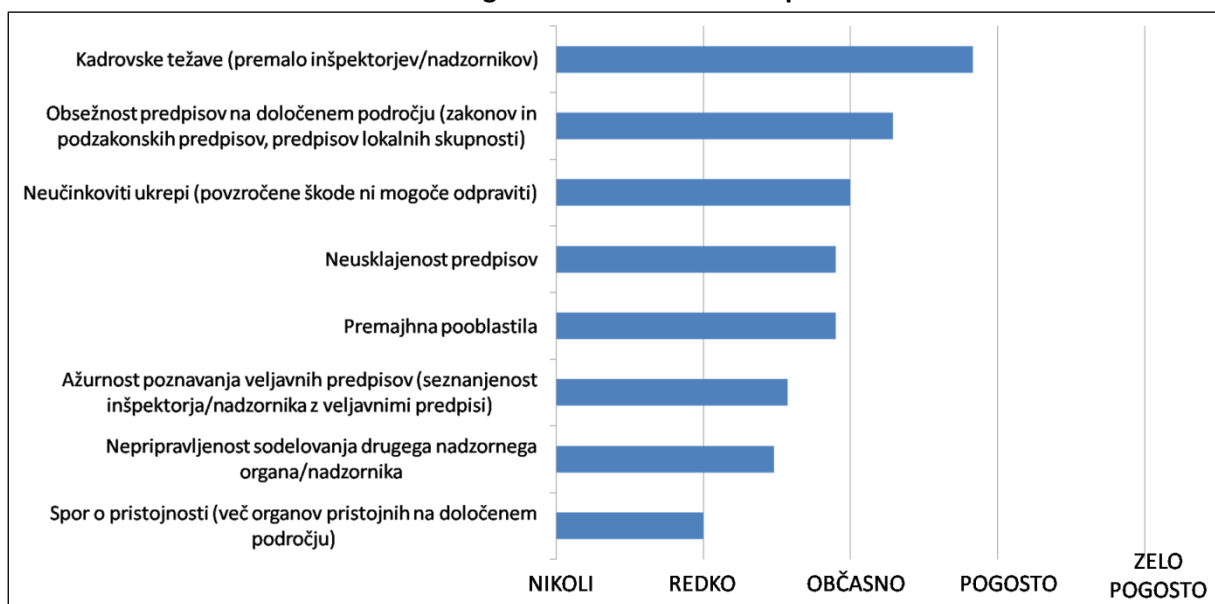
Če omenjeno tematiko preventivnega delovanja predstavnikov nadzora in sodelovanje pri izvajanju preventivne funkcije povežemo s ciljem, torej z doseganjem učinkovitega nadzora, lahko ugotovimo naslednje: vpliv sodelovanja pri opravljanju preventivnih dejanj nadzora po mnenju sodelujočih predstavnikov nadzora pozitivno vpliva na učinkovitost nadzora. Omenjeni pozitiven vpliv lahko prepoznamo iz odgovorov v anketnem vprašalniku, v katerem se je 83,87% vprašanih opredelilo, da tovrstne aktivnosti v veliki oziroma zelo veliki meri pripomorejo k učinkovitosti nadzora. Nasprotno pa samo 16,13% vprašanih meni, da je vpliv majhen. Največji potencial sodelovanja pri izvajanju preventivne funkcije nadzora vidijo naravovarstveni nadzorniki, pri katerih je 30,77% vprašanih odgovorilo, da je vpliv zelo velik. Se pa je – nasprotno – nadpovprečen delež prostovoljnih nadzornikov opredelil, da je vpliv majhen (22,22%). Prav v vseh sodelujočih skupinah pa je delež odgovorov, da je vpliv velik, presegel 50,00% vprašanih v posamezni skupini. Če je bil omenjeni delež med

naravovarstvenimi nadzorniki 53,85%, je bil med inšpektorji kar 77,78%. Iz omenjenih rezultatov lahko jasno razberemo, da predstavniki nadzora v preventivnem delovanju ter pri tem v povezovanju in sodelovanju predstavnikov nadzora vidijo odločilen potencial. Zadnje je sicer dobra popotnica v miselnem preobratu in dojemanju nadzora, ki prehaja iz represivne v partnersko vlogo, pri čemer je bistvo odprava in preprečitev nezakonitih situacij, ne pa samo kaznovanje nastalega nezakonitega stanja. Omenjeni napredek pri dojemanju nadzora pa je treba bolj spodbujati in vsekakor tudi kadrovske podkrepiti. To je namreč trenutno nepremostljiva ovira pri zagotavljanju preventivne funkcije nadzora.

## 7 REZULTATI RAZISKAVE

V nadaljevanju so predstavljene ključne ugotovitve raziskave, ki je bila opravljena na podlagi anketnega vprašalnika, preučitve letnih poročil pristojne inšpekcije in predpisov s področja ohranjanja narave. Kot skupno ugotovitev, ki jo lahko izpeljemo iz opravljene raziskave med predstavniki nadzora, pa lahko opredelimo težišče težav, s katerimi se anketirani predstavniki nadzora srečujejo pri svojem delu glede na pogostost teh težav. Kot je razvidno iz spodnjega prikaza, je najpogostejša težava pri izvajanju nadzora kadrovska podhranjenost. Kot pogosta težava predstavnikov nadzora pa so se izkazali tudi predpisi na preučevanem področju, katerih obseg onemogoča učinkovito izvajanje nadzora. Po drugi strani pa se anketirani predstavniki nadzora najredkeje pri svojem delu srečajo s sporom o pristojnosti na svojem delovnem področju.

**Grafikon 4: Pogostost navedenih težav pri nadzoru**



Vir: Lasten

Ponazoritev zgornje slike predstavlja ugotovitve, ki posegajo na področje sodelovanja predstavnikov nadzora in na področje predpisov, zato so zaključki, ki izhajajo iz tega vprašanja, v anketi predstavljeni posebej, pred predstavitvijo ugotovitev na področju sodelovanja ter ugotovitev na področju predpisov, kar je predstavljeno v nadaljevanju.

## 7.1 UGOTOVITVE NA PODROČJU PREDPISOV

Kot izhaja že iz letnih poročil pristojnih inšpekcijskih organov, so predpisi na področju ohranjanja narave pogosto pisani zahtevno in nejasno. Ključno za kakovostno izvajanje predpisov pa je, kot izhaja iz mednarodnih usmeritev, da so pravila in postopki jasno določeni in da je zakonodaja med seboj usklajena. Predpisi in nadzor morajo slediti jasno določenim ciljem, ki so skladni z dolgoročnimi časovnimi načrti na področju posamezne javne politike (OECD, 2014, str. 14). Številčnost in pogostost spreminjanja predpisov pa onemogoča ažurno seznanjanje pristojnih uradnih oseb z njimi. Tudi v anketnem vprašalniku sem se navezal na morebitna izobraževanja predstavnikov nadzora v smeri večjega poznavanja veljavnih predpisov. Ugotovil sem, da ima 70,97% vprašanih zagotovljena tovrstna izobraževanja. Kar 96,88% vprašanih pa tudi verjame, da tovrstna izobraževanja povečujejo kakovost nadzora na področju ohranjanja narave.

Iz predpisov na področju ohranjanja narave pa tudi iz sodne prakse lahko ugotovimo, da so vprašanja na tem področju pogosta. Mogoče morda na prvi pogled določene zadeve ne delujejo sporno, vendar lahko pri poglobitvi v podrobnosti vidimo mogoče pomanjkljivosti. Področje ohranjanja narave je tako vpeto v preostala področja, da vsaj posredno na to področje prehajajo tudi inšpektorji in nadzorniki drugih pristojnosti. V teh primerih pa se lahko pojavijo tudi napačne interpretacije situacij, katerim sledijo napačna postopanja po napačnih predpisih. Prav tako pa to vnaša tudi zmedo v dojetanju zavezancev, ki se pogosto v postopkih na področju ohranjanja narave znajdejo pred oviro, kateri organ ali organizacija je za posamezno zadevo sploh pristojna. Tudi mednarodne usmeritve težijo k usklajevanju pri izvajanju inšpekcijskega nadzora, za kar so nujni koordinacija, zmanjševanje podvajanja in prekrivanja področij nadzora, posledično pa boljša poraba javnih sredstev (OECD, 2014, str. 14).

Nedosledno poimenovanje pa vnaša zmedo in odpira vrzeli za različne interpretacije na omenjenem področju. Izhajajoč iz primera »prostoživeče živalske vrste«, ki je vzrejena v ujetništvu, lahko izpeljemo, da to vsekakor ne pripomore k odpravi zapletov na omenjenem področju pravnega urejanja.

Omeniti moramo tudi položaj evropskih direktiv, iz katerih tudi sestoji slovenski pravni red na preučevanem področju. Iz sodne prakse lahko tudi opazimo sklicevanje na direktive EU, čeprav so te umeščene v pravni red Republike Slovenije prek slovenske zakonodaje. Vsebinsko direktive v slovenski pravni red umešča torej ZON in podrobneje na njegovi osnovi izdani podzakonski predpisi. Ob tem je treba omeniti, da so se pojavili tudi primeri sklicevanja na evropske direktive zaradi strožjih določb na omenjenem področju, ki jih določa slovenski

pravni red. Po presoji sodišča je sicer v prvi vrsti treba pravno podlago poiskati v slovenskih predpisih, saj je v njih zajeta tudi vsebina omenjenih evropskih direktiv.

Opisane ugotovitve na področju predpisov niso izključno rezultat preučevanja nadzora na področju ohranjanja narave, ampak kompleksnosti pravnega reda, iz katerega je sestavljeno področje ohranjanja narave v Republiki Sloveniji. Celota predpisov na omenjenem področju namreč predstavlja podlago za nadzor, ki ga preučujem. Če se postavljajo dileme pri konkretizaciji norm, ki jih zajemajo predpisi, bodo te dileme vplivale tudi na poznejši nadzor nad temi pravnimi akti.

## **7.2 UGOTOVITVE NA PODROČJU SODELOVANJA**

Iz raziskave smo lahko ugotovili, da je sodelovanje predstavnikov nadzora pomemben in neizogiben vidik zagotavljanja učinkovitega nadzora. Pomen sodelovanja pa je na področju narave še toliko pomembnejši, saj gre za področje, ki posega na veliko zelo različnih resorjev. Skoraj bi lahko trdili, da ni področja, na katero posredno ali neposredno ne bi posegalo tudi področje narave. To pa zahteva veliko skrb in preventivno delovanje predstavnikov nadzora, saj je področje narave tako specifično, da lahko v določenih primerih že majhno odstopanje od zakonitega stanja povzroči nepopravljivo in celo s kršitvijo nesorazmerno večjo škodo. Omenjeno področje namreč vpliva na živalski in rastlinski svet ter na človeka, njegovo življenje in delovanje ter obstoj. Tako obsegajoče področje torej zahteva harmonično in sistematično sodelovanje na področju nadzora. Iz mednarodnih stališč izhaja, da je v sistemu nadzora treba vpeljati tudi instrumente uporabe informacijske in komunikacijske tehnologije, saj omogoča boljšo identifikacijo in osredinjenost na tveganja ter boljše sodelovanje in usklajevanje predstavnikov nadzora. Uporaba informacijske tehnologije tudi poveča učinkovitost pretoka informacij med predstavniki nadzora (OECD, 2014, str. 14).

Ugotovili smo, da je prav sodelovanje pogosto zanemarjen vidik pri nadzoru področja narave. Sodelovanje predstavnikov nadzora ni sistematično in konstantno. Pogosto posamezni organi ali predstavniki nadzora opravljajo nadzor individualno, samo s svojo sestavo. To šibi učinkovitost pri izvajanju nadzora. Redko sodelovanje, ki obstaja med predstavniki nadzora, pa je v večini primerov vezano na individualna dejanja, kot so izmenjave podatkov. Bolj kolektivni pristopi pa se izvajajo večinoma načrtovano. Kljub temu lahko ugotovimo, da predstavniki nadzora o sodelovanju in v organizaciji skupnih akcij opazijo doseganje večje učinkovitosti. To dokazujejo tudi letna poročila Inšpekcije za okolje in naravo, vendar je sodelovanja in skupnih akcijskih nadzorov po ugotovitvah iz letnih poročil precej malo in so specializirane samo na od dve do tri področja v letu. Seveda je treba poudariti, da so omenjene akcije izvajane v daljšem časovnem obdobju in lahko trajajo tudi več mesecev.

Pomen tovrstnega sodelovanja na učinkovitost lahko zasledimo predvsem skozi vidik boljše pretočnosti informacij in podatkov, bolj celostni nadzor ter identifikacijo pogostih kršitev ter zavezancev na posameznih področjih. So pa omenjene oblike sodelovanja koristne tudi za širšo javnost, saj s svojo odmevnostjo poskrbijo za informiranje javnosti o skrbi in varstvu narave ter tudi o akterjih, ki na tem področju vršijo nadzor. Takšne skupne akcije so hkrati pomemben vidik in ena izmed oblik preventivnega delovanja nadzornih organov. Ko govorimo o preventivnih dejanjih nadzora, lahko ugotovimo, da je preventivno postopanje v večini primerov bolj izjema. Večina nadzorov, predvsem v okviru inšpekcijskih nadzorov, poteka na podlagi prijav. Večina predstavnikov nadzora se strinja, da je sodelovanje predstavnikov nadzora pri uresničevanju preventivne funkcije nadzora pomembno za zagotavljanje učinkovitega nadzora. Razlog, zakaj se preventivna dejanja in sodelovanje pri njih odvija tako redko, je vsekakor v kadrovske primanjkljaju v vrstah predstavnikov nadzora na področju narave. Obstoječe kadrovske zasedbe pogosto ne zadoščajo niti za sprotno reševanje prijav, zato je jasno, da ne uspejo aktivneje uresničevati preventivne funkcije nadzora.

Sklenemo lahko, da je med predstavniki nadzora na področju varstva in ohranjanja narave zaznan pozitiven vpliv sodelovanja in preventivnih dejanj na učinkovito izvajanje nadzora, vendar pa sta omenjena instrumenta precej neizkoriščena. Prav tako lahko opazimo, da je sodelovanja med inšpekcijskimi organi in predstavniki neposrednega nadzora v naravi precej malo. V letnih poročilih namreč Inšpekcija za okolje in naravo na tem področju v največji meri opredeljuje sodelovanje z drugimi inšpekcijami oziroma s policijo. Pomemben vidik sodelovanja je sicer tudi pridobivanje povratnih informacij iz okolja. Prav sodelovanje naj bi imelo po mnenju predstavnikov nadzora ključen vpliv na pridobitev povratnih informacij iz okolja.

### **7.3 PREVERITEV HIPOTEZ**

Prvo hipotezo lahko na podlagi preučene sodne prakse in letnih poročil potrdim. ZON in veliko povezanih predpisov predstavljajo zmedo pri izvajanju inšpekcijskega nadzora na tem področju. Pojavljajo se vprašanja pristojnosti med inšpekcijami na državni ravni in v odnosu do inšpekcij na ravni lokalne samouprave. V delih, v katerih so predpisi nejasni in zapleteni, pa omogočajo različne interpretacije, za te ni nujno, da sledijo cilju predpisa. To onemogoča sledenje mednarodnim smernicam oblikovanja predpisov ter nadzora pri njihovem izvajanju in spoštovanju (OECD, 2014, str. 14). Obseg področja vključuje tudi druge inšpekcije, katerih inšpektorji ni nujno, da natančno poznajo določbe predpisov s področja ohranjanja narave. S tem se zmanjšuje učinkovitost nadzora, saj so takšni nadzori parcialni. Za celostni nadzor je

potrebno sistemsko sodelovanje pristojnih inšpekcijskih organov in tudi drugih predstavnikov nadzora.

Na podlagi raziskave lahko drugo hipotezo, ki se navezuje na prispevek sodelovanja inšpektorjev z naravovarstvenimi in s prostovoljnimi nadzorniki k učinkovitosti in uspešnosti nadzora ter pridobivanju povratnih informacij iz okolja, potrdim. Ugotovljeno je bilo namreč, da tovrstno sodelovanje prispeva k učinkovitemu nadzoru, saj omogoča identifikacijo kršitev v naravi. Tovrstno sodelovanje predstavlja stik inšpektorjev z neposrednim nadzorom v naravi, to pa ima pravno podlago že v zakonu (ZON, 155. člen). Po drugi strani pa prisotnost inšpekcijskih organov poveča kredibilnost in učinkovitost nadzornikov zaradi večjega obsega pooblastil. Nadzorniki pri svojem delu tudi partnersko sodelujejo z zavezanci in jim pomagajo pri vzpostavitvi zakonitega stanja, kar tudi uresničuje temeljni cilj inšpekcijskega nadzora. Prav tako lahko potrdimo, da tovrstno sodelovanje prispeva k pridobitvi povratnih informacij iz okolja, kar uresničuje drugi cilj inšpekcijskega nadzora (Kovač idr., 2016, str. 21). Seveda pa tega ne smemo razumeti kot odpravo pomanjkljivosti. Pogosto namreč spremembe predpisov ne sledijo informacijam, ki jih dobijo iz okolja, vendar to ni več naloga nadzornih organov, ampak snovalcev predpisov.

Tretjo hipotezo lahko prav tako potrdim. Sodelovanje vseh akterjev nadzora na področju ohranjanja narave v zadnjih letih namreč povečuje učinkovitost inšpekcijskega nadzora prek preventivnih dejanj nadzora. To hipotezo lahko potrdimo tudi zato, ker se v zadnjih letih povečuje obseg preventivnih dejanj nadzora. To postavlja inšpekcijski nadzor v položaj preventivnega delovanja, usmerjenega v zagotavljanje in ohranjanje zakonitega stanja skladno z zastavljeno strategijo usmeritve nadzora (Aristovnik & Kovač, 2017, str. 74–76). Nadzor namreč ni več osredinjen samo na odzive na prijave. Hkrati pa lahko ugotovimo, da se inšpekcijski nadzor vrši tudi v sodelovanju z zainteresiranimi organizacijami s tega področja. To povečuje informiranost in vpogled inšpekcijskih organov v dejansko stanje v okolju, vendar pa so, kot lahko ugotovimo, preventivna dejanja pa tudi sodelovanje na splošno precej zapostavljena pri izvajanju nadzora, zato so njihovi prispevki k učinkovitosti vidni samo v redkih primerih, v katerih se posega po sodelovanju in preventivnih dejanjih. Pri organiziranju sodelovanja inšpekcijskih organov bi torej lahko bolj ključno vlogo kot koordinator zasedel Inšpekcijski svet skladno z 11. členom ZIN (Kovač idr., 2016, str. 129–131). Iz tega sledi, da lahko trditvama iz druge in tretje hipoteze pritrdimo v obsegu, v katerem trenutno sodelovanje in preventivno delovanje predstavnikov nadzora potekata. Glede na to, da je nadzorna funkcija oblasti dodeljena različnim nadzornim organom, je sodelovanje nujno, saj le kakovosten nadzor omogoča dosledno izvajanje in spoštovanje predpisov (Virant, 2009,

str. 78). Vsekakor pa je spodbudno, da vpliv obeh instrumentov na učinkovitost nadzora opazijo tudi predstavniki nadzora.

#### **7.4 PREDLOGI IZBOLJŠAV IN REŠITEV**

Sodobne teorije in prakse sledijo povečevanju decentralizacije oblasti. Podobno tudi nekatere države v Skandinaviji, natančneje Norveška in Švedska, take ukrepe vpeljujejo tudi v koncepte ohranjanja narave. Konkretno je to razvidno iz reorganizacije upravljanja zavarovanih območij. V opisanih primerih je vsaka izmed navedenih držav zbrala svojo pot – ena v smeri dodeljevanja upravljanja na lokalno raven, druga pa v smeri vpeljave različnih akterjev v procese upravljanja (Hongslo idr., 2016). Republika Slovenija po ZON daje možnost vzpostavitve območja s posebnim statusom državi in lokalni samoupravni skupnosti pa tudi obema skupaj. To deli pristojnosti nadzora na državne organe in organe lokalnih skupnosti. Poleg tega je lahko določeno območje nosilec statusa po različnih predpisih s področja ohranjanja narave.

Vsekakor menim, da je decentralizacija upravljanja do neke mere koristna in nujna, vendar moram poudariti, da gre na področju ohranjanja narave pogosto za razpršitev pristojnosti, posledično pa tudi odgovornosti na naravnih vrednotah in biotski raznovrstnosti, ki je tudi v nacionalnem interesu. Ker gre dejansko pogosto za nadzor nad ZON in predpisi, ki so njegovi derivati ali soodvisni predpisi, menim, da bi moral biti nadzor bolj poenoten. Menim, da bi bilo koristno organizirati neposreden nadzor v naravi, ki bi bil organiziran na državni ravni. To ne pomeni, da bi tovrstni nadzor izgubil lokalni oziroma regionalni vidik. Razlika bi bila v tem, da zdaj nadzorniki delajo v okviru služb uprav zavarovanih območij. Ta ureditev po mojem mnenju zmanjšuje pretok informacij, dobrih praks in enotnosti nadzora na celotnem področju. Nekatera zavarovana območja imajo precej majhno število nadzornikov, kar onemogoča celosten pristop k izmenjavi znanj in informacij kot po drugi strani v Triglavskem narodnem parku, ki zaposluje največ nadzornikov. Organizacija na državni ravni bi omogočila boljšo koordinacijo, izmenjavo znanj in informacij ter enotnost postopanja v podobnih primerih. To bi tudi poenostavilo vzpostavitev nadzora na področjih, ki so zavarovana, pa nimajo vzpostavljenih nadzornih organov oziroma so še v postopku oblikovanja. Glede na obseg opravljanja usposabljanj naravovarstvenih nadzornikov, da to funkcijo lahko sploh opravljajo, menim, da bi lahko tudi njihova pooblastila razširili. Trenutno naravovarstveni nadzorniki pretežno delujejo po kaznovalnih pooblastilih. Vsaj v preprostih primerih bi po mojem mnenju lahko postopali tudi v inšpekcijskih upravnih postopkih. To bi delno rešilo kadrovske težave inšpektorjev, po drugi strani pa bi večkrat postopali tisti, ki delujejo na terenu in prihajajo dnevno v interakcije z zavezanci. Tako bi se tudi približali cilju, tj. zakonitosti.



Izkoristiti bi bilo treba tudi potencialne informacijske in komunikacijske tehnologije. Menim, da bi se moral na področju narave vzpostaviti enoten informacijski sistem, iz katerega bi informacije črpali nadzorniki in pristojni inšpektorji. To bi skrajšalo čas pri pridobivanju informacij, podatkov in preteklih postopanjih do posameznih zavezancev. Tak informacijski sistem bi omogočil več sodelovanja in povezovanja vseh predstavnikov nadzora na področju narave.

Z organizacijskega vidika je treba poudariti tudi problematiko reorganizacij. Sistem oblikovanja izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji namreč dopušča možnosti oblikovanja resorjev vladi ob imenovanju. To vnaša precej zmede, saj določeni resorji skozi reorganizacije in prehajanje pod delovna področja različnih ministrstev izgubljajo svojo kontinuiteto. Tudi področje, ki sem ga preučeval, je bilo v preteklosti podvrženo reorganizaciji. S tem pa so tudi pristojnosti za nadzor na določenem področju podvržene selitvam med inšpektorati. Ob pogostih spremembah zakonodaje to otežuje delo nadzora. Včasih namreč pri preverjanju dokumentacije, ki jo opravi nadzorni organ, ni mogoče ugotoviti dejanskega stanja, saj se zakonodaja spreminja, organ izdajatelj pa včasih nima več pravnega naslednika. Menim, da bi bila učinkovitost nadzora višja ob vzpostavitvi konstantnih inšpekcijskih organov, katerih pristojnosti bi bile jasne. Ob sprejetju novih predpisov bi bilo namreč treba preveriti, ali je v kakšnem delu to področje že urejeno, in določiti, kdo je pristojen za nadzor, če se pojavi podvajanje pristojnosti (OECD, 2012).

V predpisih iz preučevanega področja bi bilo treba dosledno opredeliti morebitne nejasnosti in dvomljiva poimenovanja. Osrednji inšpekcijski nadzor pa bi se lahko po zakonu, tj. ZON, organiziral v pristojnosti enotnega inšpektorata. Seveda s tem mislim na inšpekcije, katerih delovno področje zajema ZON. Še vedno bi bilo namreč potrebno sodelovanje z drugimi inšpekcijami, saj področje pogosto posega na druge resorje. Za vzpostavitev doslednega sodelovanja inšpekcijskih organov pa bi v prvi vrsti moral poskrbeti Inšpekcijski svet, katerega participacija pri izvajanju inšpekcijskega nadzora je po mojem mnenju premajhna. Tudi mednarodne raziskave razvoja sledijo določenim modelom sprememb v inšpekcijskem nadzoru na področju koordinacije pod skupnim organom pa tudi združevanja inšpekcij (Cordova & Sahovic, 2011). Inšpekcijski svet bi moral delovati bolj redno in konstantno ter ne samo nekajkrat letno. Inšpekcijski svet bi moral tudi poskrbeti, da se pridobljene informacije ažurno posredujejo oblikovalcem javnih politik, ti pa bi jih morali umestiti v predpise.

Tudi po mnenju anketiranih predstavnikov nadzora namreč lahko – poleg kadrovskega izpopolnjevanja – poudarim težnje po poenotenju in poenostavitvi predpisov, povečevanje sodelovanja predstavnikov nadzora, več pooblastil nadzornikov ter enotnejše vzpostavljen nadzor pod okriljem države, tudi v obliki organizacije nadzornikov na državni ravni.

## 8 ZAKLJUČEK

V diplomskem delu sta prek predstavljenega zgodovinskega razvoja predpisov na področju ohranjanja in varstva narave opredeljena pojem in dojemanje narave. Širina pojma, ki ga je zajemala narava, se je skozi pravno zgodovino področja spreminjala, prav tako pa tudi dodeljevanje narave pod različne resorje. Veljavni predpisi na področju ohranjanja narave so posledica družbenopolitičnih sprememb v Republiki Sloveniji. Slovenija je namreč prešla v samostojnost in si v nadaljnjih letih prizadevala za vstop v EU. To je od nje zahtevalo določena pravna poenotenja in oblikovanje javnih politik na način, kot je zahtevala Evropska unija. Posledica pridruženja EU je bil tudi nov enotni zakon na področju narave – ZON. Ta zakon in na njegovi podlagi izdani predpisi ter pravni okvir, ki ga predstavljajo mednarodne konvencije in predpisi EU, potrebujejo ustrezen in učinkovit nadzor. V delu je predstavljen inšpekcijski nadzor od splošnih značilnosti pa vse do specifik po ZON. Področje narave pa opredeljujejo tudi drugi predstavniki nadzora, kot so: naravovarstveni in prostovoljni nadzorniki, policija in carinski organ.

V diplomskem delu je v nadaljevanju predstavljena analiza pravnega okvira skozi sodno prakso v Republiki Sloveniji. V tem delu se nakazujejo vprašanja poimenovanj, interpretacij in kompleksnosti veljavnih predpisov. Temu sledi analiza sodelovanja, ki razkriva pomanjkljivosti sodelovanja nadzornih organov, predvsem redko in nesistematično sodelovanje. Postavljajo se vprašanja, ali mogoče ne bi bilo smotrno sodelovanja sistematično vključiti v predpise kot ukrep za doseganje učinkovitega nadzora. Nadalje se pojavljajo tudi vprašanja preventivnega delovanja predstavnikov nadzora. Zlasti na področju narave in v inšpekcijskem nadzoru bi se za pomen preventivnosti moralo bolj zavzemati. Zanjega sicer ni razumeti samo in izključno kot kritiko inšpekcijskim organom. Ti so namreč del javne uprave, v katerem je sistem zaposlovanja strogo dorečen. Bi pa bilo na mestu vprašanje, ali ne bi bilo ob stalnem izpostavljanju kadrovskega primanjkljaja smiselno poseči tudi v to tematiko, in to ne le v letnih poročilih, ampak tudi s konkretnimi ukrepi zagotavljanja ustreznih kadrovskega struktur.

V smislu sodelovanja predstavnikov nadzora pa se postavlja več vprašanj o vlogi Inšpekcijskega sveta. Ta bi moral kot povezovalno telo aktivno in ažurno delovati v smeri doseganja učinkovitega in uspešnega nadzora. Pomen Inšpekcijskega sveta se kaže šele takrat, ko ta ažurno skrbi za koordiniranje različnih inšpekcijskih organov, saj koordinacija ni vedno samo načrtovana dejavnost; pogosto je koordiniranje inšpekcijskih organov potrebno tudi, ko do določene situacije, potrebne nadzora, že pride. Po drugi strani pa naj bi pridobljene povratne informacije iz okolja prešle tudi do Inšpekcijskega sveta, saj ta

predstavlja tudi stik s politično ravno. Tu se zastavljajo pomisleki glede pomena tovrstnih povratnih informacij, če te pogosto niso primerno obravnavane in vrednotene pri oblikovalcih predpisov.

Obsežnost predpisov in več predstavnikov nadzora zahteva bolj sistematično urejanje področja. V tem kontekstu bi bilo smiselno razmisliti o količini predpisov, ki sestavljajo pravni okvir v Republiki Sloveniji. Ob tem pa so številni organi in organizacije, ki na področju narave sodelujejo. Če vprašanja nastajajo med državnimi organi, so ta toliko večja med običajnimi državljani, ki se v tako kompleksnih sistemih verjetno še težje znajdejo. Nepreglednost pa zmanjšuje učinkovitost pravnega reda. Verjetno bi se bilo ob tem smiselno vprašati, kje je meja regulacije, kdaj je obseg regulacije primeren glede na potrebe ter kdaj ta postane neobvladljiv in neučinkovit, kar posledično vodi v dileme v želji po spoštovanju in izvajanju veljavnega pravnega reda.

## LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA

- Aristovnik, A., Kovač, P. (2017). *Izzivi demokratične in učinkovite oblasti: izbrani vidiki delovanja avtoritativnih organov slovenske javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Berginc, M., Kremesec - Jevšenak, J. & Vidic, J. (2007). *Sistem varstva narave v Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor. Pridobljeno 19. 5. 2018 s [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/sistem\\_varstva.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/sistem_varstva.pdf)
- Cordova, C., Sahovic, T. (2011). *Approaches to reforming inspection systems in emerging and development countries*. Pridobljeno 31. 7. 2018 s <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e3418253-26e2-478b-8702-eda9deb3344d.pdf>
- Hongslo, E., Hovik, S., Zachrisson, A., Lundberg Aasen, A.K. (2016). *Decentralization of Conservation Management in Norway and Sweden Different Translations of an International Trend*. Pridobljeno 31. 7. 2018 s <https://oda.hioa.no/nb/decentralization-of-conservation-management-in-norway-and-sweden-different-translations-of-an-international-trend>
- Juffe-Bignoli, D., Burgess, N.D., Bingham, H., Belle, E.M.S., de Lima, M.G., Deguignet, M. ... Kingston, N. (2014). *Protected Planet Report 2014*. Cambridge: UNEP-WCMC. Pridobljeno 13. 1. 2018 s [https://www.unep-wcmc.org/system/dataset\\_file\\_fields/files/000/000/289/original/Protected\\_Planet\\_Report\\_2014\\_01122014\\_EN\\_web.pdf?1420549522](https://www.unep-wcmc.org/system/dataset_file_fields/files/000/000/289/original/Protected_Planet_Report_2014_01122014_EN_web.pdf?1420549522)
- Kovač, P., Kerševan, E., Pečarič, M., Remic, M., Orel, N., Čas, P. (2016). *Inšpekcijski nadzor: razprave, sodna praksa in komentar zakona*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih: 90 vprašanj z odgovori, sodno prakso in uvodno študijo o enakem varstvu pravic na področjih socialne varnosti, šolstva, prostora in gradenj, notranjih zadev ter davčnega in inšpekcijskega nadzora*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Tičar, B., Rakar, I. (2011). *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Virant, G. (2009). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

## VIRI

Inšpektorat RS za kmetijstvo in okolje (2013). *Poročilo o delu inšpekcije za okolje in naravo v letu 2012*. Pridobljeno 27. 5. 2018 s

<http://www.ikglr.gov.si/fileadmin/ikglr.gov.si/pageuploads/ION/Porocila/POROCILO-O-DELU-INSPEKCIJE-ZA-OKOLJE-IN-NARAVO-2012.pdf>

Inšpektorat RS za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo (2018). *Inšpekcija za okolje in naravo*. Pridobljeno 26. 5. 2018 s

[http://www.ikglr.gov.si/si/o\\_inspektoratu/organiziranost\\_inspektorata/ostale\\_inspekcije\\_pred\\_reorganizacijo\\_2013/inspekcija\\_za\\_okolje\\_in\\_naravo/](http://www.ikglr.gov.si/si/o_inspektoratu/organiziranost_inspektorata/ostale_inspekcije_pred_reorganizacijo_2013/inspekcija_za_okolje_in_naravo/)

Inšpektorat RS za okolje in prostor (2016). *Poročilo o delu za leto 2015*. Pridobljeno 27. 5. 2018 s

[http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Porocilo\\_IRSOP\\_2015.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Porocilo_IRSOP_2015.pdf)

Inšpektorat RS za okolje in prostor (2017). *Poročilo o delu za leto 2016*. Pridobljeno 27. 5. 2018 s

[http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Porocilo\\_IRSOP\\_2016.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Porocilo_IRSOP_2016.pdf)

Inšpektorat RS za okolje in prostor (2018). *Poročilo o delu za leto 2017*. Pridobljeno 13. 7. 2018 s

[http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Porocilo\\_IRSOP\\_2017.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Porocilo_IRSOP_2017.pdf)

Ministrstvo za okolje in prostor (2018). *Narava*. Pridobljeno 25. 5. 2018 s

[http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/veljavni\\_predpisi/narava/](http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/narava/)

Ministrstvo za okolje in prostor (2018). *Zakon o ohranjanju narave*. Pridobljeno 26. 5. 2018 s

[http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/veljavni\\_predpisi/narava/zakon\\_o\\_ohranjanju\\_narave/](http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/narava/zakon_o_ohranjanju_narave/)

OECD (2012). *Inspection reforms: Why, How, and with what results*. Pridobljeno 31. 7. 2018 s

<https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf>

OECD (2014). *Regulatory Enforcement and Inspections: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Pridobljeno 13. 1. 2018 s

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>

Upravno sodišče RS (2011). Sodba, št. I U 1718/2010, z dne 9. 6. 2011.

Upravno sodišče RS (2012). Sodba, št. II U 172/2011, z dne 13. 6. 2012.

Upravno sodišče RS (2012). Sodba, št. III U 19/2011, z dne 9. 3. 2012.

Upravno sodišče RS (2016). Sodba, št. I U 70/2016, z dne 9. 12. 2016.

Upravno sodišče RS (2016). Sodba, št. III U 340/2015, z dne 9. 12. 2016.

Upravno sodišče RS (2017). Sodba, št. I U 480/2016-8, z dne 15. 6. 2017.

Upravno sodišče RS (2017). Sodba, št. II U 145/2016, z dne 18. 1. 2017.

Upravno sodišče RS (2018). Sodba, št. I U 168/2017-18, z dne 1. 3. 2018.

Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16.

Ustavno sodišče RS (2016). Odločba, št. P-1/15-5, z dne 14. 7. 2016.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Uradni list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07, 40/14.

Zakon o ohranjanju narave (ZON). Uradni list RS, št. 56/99, 31/00, 119/02, 22/03, 41/04, 96/04, 61/06, 8/10, 46/14, 21/18, 31/18.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). Uradni list RS, št. 41/04, 20/06, 39/06, 49/06, 66/06, 33/07, 57/08, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17, 21/18.

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

CITES	Konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi prostoživečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami
EU	Evropska Unija
GZ	Gradbeni zakon
ION	Inšpekcija za okolje in naravo
IRSOP	Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
RS	Republika Slovenija
UL	Uradni list
URS	Ustava Republike Slovenije
ZDLov-1	Zakon o divjadi in lovstvu
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZP-1	Zakon o prekrških
ZRPSJ	Zakon o Regijskem parku Škocjanske jame
ZTNP-1	Zakon o Triglavskem narodnem parku
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZV-1	Zakon o vodah
ZVO-1	Zakon o varstvu okolja
ZVPJ	Zakon o varstvu podzemnih jam
ZZZiv	Zakon o zaščiti živali

## PRILOGA

### PRILOGA 1: ANKETNI VPRAŠALNIK

#### Q1 – V kateri vlogi izvajate nadzor?

- Inšpektor
- Naravovarstveni nadzornik
- Prostovoljni nadzornik

#### Q2 – Med spodnjimi trditvami označite, kako pogosto se v praksi srečujete z navedenimi težavami.

	Nikoli	Redko	Občasno	Pogosto	Zelo pogosto
Obsežnost predpisov na določenem področju (zakonov in podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Neusklajenost predpisov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Premajhna pooblastila	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nepripravljenost sodelovanja drugega nadzornega organa/nadzornika	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Spor o pristojnosti (več organov, pristojnih na določenem področju)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kadrovske težave (premalo inšpektorjev/nadzornikov)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Neučinkoviti ukrepi (povzročene škode ni mogoče več odpraviti)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ažurnost poznavanja veljavnih predpisov (seznanjenost inšpektorja/nadzornika z veljavnimi predpisi)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### Q3 – Na kak način se spoprijemate z zgornjimi težavami pri opravljanju nadzora?



**Q4 – Kako bi opredelili učinkovitost (inšpekcijskega) nadzora? (Kaj po vašem mnenju pomeni, da je nadzor učinkovit?)**

**Q5 – Med spodnjimi odgovori označite vse odgovore, ki po vašem mnenju pomenijo, da je (inšpekcijski) nadzor učinkovit.**

Mogočih je več odgovorov.

- Čim več opravljenih pregledov
- Čim več izrečenih ukrepov
- Visoka odzivnost na prijave
- Čim več preventivnih pregledov
- Sodelovanje nadzornih organov/nadzornikov
- Veliko število prijav
- Zmanjševanje števila prijav
- Zmanjševanje števila kršitev
- Sodelovanje zavezancev in predstavnikov nadzora (svetovanje)
- Težišče ukrepov na kaznovalnih ukrepih (prekrškovni postopki)
- Težišče ukrepov na uskladitvi stanja s predpisanim stanjem (upravni postopki)

**Q6 – Katere vrste postopkov se najpogosteje poslužujete?**

- Upravnih postopkov
- Prekrškovnih postopkov
- Nisem pristojen za vodenje postopkov

**Q7 – Kako pogosto sodelujete z drugimi nadzornimi organi/nadzorniki (z inšpektorji drugih inšpekcijskih organov z obravnavanega področja, naravovarstvenimi nadzorniki, s prostovoljnimi nadzorniki)?**

- Zelo pogosto (vsak dan)
- Pogosto (vsak teden)
- Občasno (od 1-krat do 3-krat mesečno)
- Redko (manj kot 1-krat mesečno)
- Nikoli

**Q8 – Označite, kako pogosto se poslužujete naslednjih oblik sodelovanja z drugimi nadzornimi organi/nadzorniki na področju ohranjanja narave (če navedena oblika sodelovanja ni v vaši pristojnosti, označite »Ni v moji pristojnosti«).**

	Nikoli	Redko	Pogosto	Zelo pogosto	Ni v moji pristojnosti
Skupne akcije (načrtovane)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skupne akcije (nenačrtovane)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prijave	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Izmenjava podatkov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Q9 – V kolikšni meri po vašem mnenju k doseganju učinkovitega nadzora na področju ohranjanja narave prispevajo skupne akcije (skupne akcije različnih akterjev nadzora)?**

- Zelo veliko
- Veliko
- Malo
- Zelo malo

**Q10 – Kako se po vašem mnenju kaže napredek zaradi izvajanja skupnih akcij nadzora (skupne akcije različnih akterjev nadzora)?**

**Q11 – Na katerih področjih se po vašem mnenju kaže največji napredek zaradi izvajanja skupnih akcij?**

Mogočih je več odgovorov.

- Vožnja z vozili v naravnem okolju
- CITES
- Posegi v varovana območja
- Živali v živalskih vrtovih in podobnih prostorih
- Drugo:

**Q12 – V kolikšni meri menite, da sodelovanje inšpekcijskih organov ter naravovarstvenih in prostovoljnih nadzornikov prispeva k pridobivanju povratne informacije o stanju na nadzorovanem področju?**

- Zelo veliko
- Veliko
- Malo
- Zelo malo

**Q13 – Kako pogosto se poslužujete preventivnih nalog nadzora, pri katerih sodelujete z drugimi predstavniki nadzora?**

- Zelo pogosto (vsak teden)
- Pogosto (vsak mesec)
- Občasno (manj kot 1-krat mesečno)
- Redko (1-krat letno)
- Nikoli

**Q14 – Prek katerih dejanj preventivno skrbite za preprečevanje kršitve predpisov s področja ohranjanja narave?**

Mogočih je več odgovorov.

- Preventivne akcije
- Skupne akcije
- Informiranje javnosti (priprava odgovorov na prijave in vprašanja)
- Seznanjanje/Obveščanje zavezancev z veljavnimi predpisi
- Informiranje v naravi (table, obvestila, opozorila kršilcem)
- Poučevanje javnosti (v šolah, predavanja, na ekskurzijah)
- Drugo:

**Q15 – V kolikšni meri menite, da sodelovanje vseh predstavnikov nadzora na področju ohranjanja narave pri izvajanju preventivnih dejanj vpliva na učinkovitost inšpekcijskega nadzora?**

- Zelo veliko
- Veliko
- Malo
- Zelo malo

**Q16 – Ali imate pri svojem delu organizirana izobraževanja/izpopolnjevanja, s katerimi bi spodbujali seznanjenost predstavnikov nadzora na področju ohranjanja narave z veljavnimi (aktualnimi) predpisi, ki zadevajo to področje?**

- Da
- Ne

**Q17 – Ali menite, da bi omenjena izobraževanja dvignila kakovost nadzora na področju ohranjanja narave (zaradi boljšega poznavanja predpisov)?**

- Da
- Ne

**IF (1) Q17 = (Ne)**

**Q18 – Zakaj?**

**IF (2) Q17 = (Da)**

**Q18 – Zakaj?**

**Q19 – Kaj bi po vašem mnenju povečalo učinkovitost in uspešnost nadzora na področju ohranjanja narave?**

Mogočih je več odgovorov.

- Več inšpektorjev
- Več naravovarstvenih in prostovoljnih nadzornikov
- Poenotenje predpisov (zakonov in podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti)
- Reorganizacija inšpekcijskih organov (organiziranje inšpekcijskega nadzora znotraj enega organa na področju ohranjanja narave)
- Organizacija naravovarstvenih in prostovoljnih nadzornikov na državni ravni
- Večja pooblastila naravovarstvenih in prostovoljnih nadzornikov
- Več sodelovanja inšpektorjev in naravovarstvenih ter prostovoljnih nadzornikov
- Vzpostavitev enotnega nadzora pod okriljem države
- Drugo: