



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-98/04

Datum: 9. 11. 2006

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevami Državnega sveta, Občine Preddvor, ki jo zastopa župan Franc Ekar, in Občine Jezersko, ki jo zastopa župan Milan Kocjan, ter na pobude Marije Stritar iz Mojstrane, Jožefa Bariča iz Črnomlja, Petra Vincencija Kunstlja iz Vrhniko, Jožeta Šinkovca iz Boštanja, Mojce Belec iz Preddvora, Majde Rumpret in Metke Belec iz Ljubljane, Janeza Praperja in Ivana Volerja iz Črne na Koroškem, dr. Aleksandra Majdiča z Bleda, ter v postopku za preizkus pobud Lovskega društva Kokra, ki ga zastopa mag. Stane Bergant, in Lovskega društva Preddvor, ki ga zastopa predsednik Zdravko Žižmond, na seji 9. novembra 2006

odločilo:

1. Člen 26 Zakona o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04) je v neskladju z Ustavo, ker ne omejuje trajanja prednostne pravice dosedanjih upravljavcev lovišč pri pridobitvi koncesije za trajnostno gospodarjenje z divjadjo na postopek prve podelitve koncesije po uveljavitvi Zakona.
2. Šesti odstavek 29. člena Zakona o divjadi in lovstvu je v neskladju z Ustavo, ker ne določa, da pripada del koncesijske dajatve tudi občini, na območju katere se izvaja koncesija.
3. Osmi odstavek 29. člena Zakona o divjadi in lovstvu je v neskladju z Ustavo.
4. Zakonodajalec mora neustavnost, ugotovljeno v 1., 2. in 3. točki izreka te odločbe, odpraviti v roku enega leta od dneva objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.
5. Del besedila v prvem odstavku 65. člena Zakona o divjadi in lovstvu, ki se glasi: "najmanj 15", in prva alineja sedmega odstavka 65. člena Zakona o divjadi in lovstvu se razveljavita.
6. Tretji odstavek 1. člena, 3. člen, peti in šesti odstavek 4. člena, tretji odstavek 6. člena, tretji odstavek 7. člena, drugi odstavek 8. člena, 9., 11., 25., 31., 32., 33., 34., 35., 36., 40. člen, prvi in sedmi odstavek 50. člena, prvi in drugi odstavek 53. člena, 67., 75. in 76. člen Zakona o divjadi in lovstvu niso v neskladju z Ustavo.
7. Pobudi Lovskega društva Kokra in Lovskega društva Preddvor za začetek postopka za oceno ustavnosti 21. člena, prve in pete alineje prvega odstavka 23. člena, prvega

odstavka 24. člena, 60. člena, 64. člena, tretjega, osmega in devetega odstavka 65. člena ter 66. člena Zakona o divjadi in lovstvu se zavržeta.

Obrazložitev

A.

1. Državni svet v zahtevi navaja, da sta 7. in 8. člen Zakona o divjadi in lovstvu (v nadaljevanju ZDLov-1) v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Pri oblikovanju lovišč in lovišč s posebnim namenom naj bi bilo izključeno sodelovanje lastnikov zemljišč in gozdov, medtem ko lahko sodelujejo lovske in druge naravovarstvene organizacije. Na podlagi 7., 8. in 9. člena ZDLov-1 naj bi se ustanovljala lovišča ne glede na lastništvo lovnih površin, zato naj bi bila lastnikom lovnih površin bistveno omejena lastninska pravica. Ker naj za takšno zmanjšanje upravičenj lastninske pravice ne bi bilo predvideno ustrezno nadomestilo, naj bi bila takšna ureditev v neskladju z 69. členom Ustave. Državni svet meni, da Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93 in nasl. – v nadaljevanju ZVO) izrecno priznava pridobljene pravice pravnim osebam pri izkoriščanju naravnega bogastva. ZDLov-1 naj bi v V. delu z naslovom "Trajnostno gospodarjenje z divjadjo" (25., 26., 27. in 28. člen ZDLov-1) uredil podelitev koncesije drugače, kot je urejena v ZVO in drugih podobnih predpisih, zato naj bi bile navedene določbe v neskladju z ZVO in z 2. členom Ustave (poseg v pridobljene pravice). Lovske družine, ki so do sedaj upravljale z divjadjo, naj bi bile v neenakopravnem položaju v primerjavi z drugimi subjekti, ki so nosilci pravice do izkoriščanja naravne dobrine (npr. imetniki vodnogospodarskega dovoljenja). S tem naj bi bil kršen 22. člen Ustave. Sedmi odstavek 29. člena ZDLov-1 naj bi urejal ustanovitev posebnega sklada, ki naj bi bil namenjen plačilu obremenjenosti kmetijskih zemljišč in gozdov po divjadi. Državni svet meni, da osmi odstavek 29. člena ZDLov-1 ne določa, komu so ta sredstva namenjena in po kakšnih kriterijih se delijo, zato naj bi bila takšna ureditev v neskladju z 2. členom Ustave. Po mnenju Državnega sveta so v neskladju s 67. in z 71. členom Ustave določbe 31. do 36. člena ZDLov-1. Z obveznostmi, ki so naložene lastnikom lovnih površin, naj bi bilo poseženo v njihovo lastninsko pravico. Prvi odstavek 50. člena ZDLov-1 naj bi bil v neskladju s 33. in s 67. členom ter s prvim odstavkom 74. člena Ustave, ker naj ne bi dopuščal lova v manjših oborah. Sedmi odstavek 50. člena ZDLov-1 naj bi bil v neskladju s 33. členom Ustave, ker naj bi v primeru pobega živali iz obore lastninska pravica nad živaljo brez odškodnine prešla od lastnika oziroma imetnika obore na državo. Člen 53 ZDLov-1 naj ne bi natančno določal obsega obveznosti lastnikov lovnih površin v zvezi z zavarovanjem njihove lastnine pred škodo, ki jo lahko povzroči divjad. Zato naj oškodovanec ne bi bil že vnaprej seznanjen z obsegom svojih obveznosti pri varovanju premoženja, kar naj bi bilo v neskladju z načelom jasnosti in določnosti predpisov (2. člen Ustave). S tem naj bi bilo omogočeno arbitrarno presojanje upravljavcev lovišč. Prvi odstavek 65. člena ZDLov-1 naj bi bil v neskladju z 8. členom Zakona o društvih (Uradni list RS, št. 60/95 in nasl. – v nadaljevanju ZDru) in z drugim odstavkom 42. člena Ustave, ker naj bi določal minimalno število oseb, ki naj bi imele pravico ustanoviti lovsko družino. V skladu z ZDru naj bi smele društvo ustanoviti že tri osebe. V neskladju z 42. členom Ustave ter z 28. in z 29. členom ZDru naj bi bil tudi sedmi odstavek 65. člena ZDLov-1, ker naj bi določal, da lovsko društvo preneha obstajati, če je lovski družini odvzeta koncesija. Prvi in drugi odstavek 75. člena ter prvi in drugi odstavek 76. člena ZDLov-1 naj bi bili v neskladju s

prvim in z drugim odstavkom 153. člena Ustave, ker naj bi bila globa, določena za storjeni prekršek, nesorazmerna s posegom v ogroženo dobrino.

2. Predlagateljici Občina Preddvor in Občina Jezersko menita, da bi morale pri izdelavi katastra lovskoupravljaljskih območij, pri oblikovanju lovskoupravljaljskih območij, lovišč in lovišč s posebnim namenom ter pri podelitvi koncesije sodelovati lokalne skupnosti. Zato naj bi bile določbe tretjega odstavka 7. člena, 11. člena, 25. člena in 26. člena ZDLov-1 v neskladju z Ustavo. Menita, da bi moralo biti v petem odstavku 29. člena ZDLov-1 urejeno pridobivanje prihodka s t. i. lovskim turizmom in s prodajo divjačine. Ker naj bi bili ti prihodki ustvarjeni na območju lokalne skupnosti, menita, da gre za siromašenje in odtujevanje naravnega bogastva z območja posamezne lokalne skupnosti brez njenega vpliva. V sedmem odstavku 29. člena ZDLov-1 bi morala biti urejena infrastruktura, ki se uporablja za lovsko dejavnost. Pobudnici menita, da bi pri območnem združenju upravljavcev, ki je urejeno v 67. členu ZDLov-1, morala sodelovati tudi lokalna skupnost.

3. Predlagateljica Občina Preddvor v dopolnitvi zahteve še navaja, da je 7. člen ZDLov-1 v neskladju s 67., z 42., z 9. členom in s tretjim odstavkom 71. člena Ustave, ker naj bi bile meje lovišč s posebnim namenom na območju lokalne skupnosti določene brez vpliva lokalne skupnosti in lastnikov zemljišč. Predlagateljica meni, da se predvsem na območju lovišč s posebnim namenom razvija t. i. lovski ali trofejni turizem. Iz petega odstavka 29. člena ZDLov-1, ki veže višino koncesijske dajatve samo na prihodek od prodane divjadi, ne pa na prihodek od trofej, naj bi izhajalo, da je lovski turizem v ZDLov-1 neurejen. S tem naj bi bila dopuščena arbitrarna ureditev tega področja samim upravljavcem lovišč s posebnim namenom. Kot dokaz prilaga cenike trofej. Upravljavci lovišč in lovišč s posebnim namenom naj bi pri izvajanju lovske dejavnosti uporabljali lokalno infrastrukturo. Lovska dejavnost naj bi bila nevarna, lokalna skupnost pa naj bi bila odgovorna za reševanje, zato ji je s tem naloženo finančno breme. Ker mora lokalna skupnost v okviru lokalnih javnih služb urejati javne poti in izvajati intervencijsko službo zaščite in reševanja, naj bi bila zaradi neustrezne zakonske ureditve lovstva finančno obremenjena. ZDLov-1 naj ne bi določal, da del dohodka iz izvajanja lovske dejavnosti pridobi tudi lokalna skupnost, zato naj bi bila ogrožena pravica do lokalne samouprave iz 9. člena Ustave. Predlagateljica predlaga, naj lokalne skupnosti pridobijo določena sredstva iz koncesijskih dajatev ali pa naj z lovišči s posebnim namenom upravljajo same. Občina Preddvor naj bi bila skoraj edina lokalna skupnost, ki nima lastne lovske društvene dejavnosti, saj sodi v območje lovišča s posebnim namenom "Kozorog", ki ga upravlja Zavod za gozdove Slovenije. Takšna ureditev, ki onemogoča ustanovitev lovske družine na območju Občine Preddvor, naj bi bila v neskladju z drugim odstavkom 42. člena Ustave. Navaja še, da so lovišča s posebnim namenom oblikovana v najbolj ohranjenih in značilnih naravnih okoljih. V teh okoljih naj bi bil značilen trend odseljavanja. Zakonska ureditev, ki naj bi dopuščala izgubo finančnih sredstev lokalne skupnosti, naj bi bila v nasprotju s tretjim odstavkom 71. člena Ustave. Predlagateljica še navaja, da lastniki lovnih površin plačujejo dohodnino od katastrskega dohodka, ne pridobivajo pa nobenih dohodkov iz naslova lovskega udejstvovanja. Meni, da bi moralo Ustavno sodišče ob uporabi testa sorazmernosti ugotoviti, ali je poseg v zasebno lastnino zaradi izvajanja lovske dejavnosti ustavno dopusten. Navaja še, da je postopek uveljavljanja odškodnine za škodo, določen v 56. členu ZDLov-1, zelo zapleten, zato ne zagotavlja učinkovitega varstva premoženjskih interesov lastnikom lovnih površin. Ker naj bi šlo za prekomeren poseg v lastninsko pravico, bi lastniki lovnih površin morali dobiti ustrezno nadomestilo.

4. Pobudnica in pobudniki Marija Stritar, Jožef Barič, Peter Vincencij Kunstlj, Jože Šinkovec, Mojca Belec, Majda Rumpret, Metka Belec, Janez Praper, Ivan Voler in dr. Aleksander Majdič nasprotujejo ureditvi v ZDLov-1, ker lovska pravica ni del lastninske pravice na zemljiščih in gozdovih. Zato naj bi bila ureditev, pri kateri je nosilec lovske pravice država in ne lastniki lovnih površin, v neskladju s 33. in s 67. členom Ustave. Svoje trditve utemeljujejo s primerjalno ureditvijo v drugih državah, v katerih je lovska pravica neločljivi del lastninske pravice, in z ureditvijo na območju Slovenije pred letom 1945. Menijo, da divjad ne bi smela biti last države, ampak bi morala biti res nullius. Ker naj bi bil eden od vidikov lovske pravice tudi gospodarsko izkoriščanje lova, naj bi jim bila s takšno ureditvijo omejena pravica do gospodarskega izkoriščanja lastninske pravice. Z izpodbijano ureditvijo naj bi jim bil del lastninske pravice odvzet brez nadomestila, zato naj bi bila takšna ureditev v neskladju tudi z 69. členom Ustave. Ker naj bi bila lovska pravica s koncesijo prenesena na pravne osebe, ki niso lastnice lovnih površin, po mnenju pobudnikov lastninska pravica ni omejena v javno korist, ampak v korist določene skupine (lovske družine). Menijo, da bi bila ekološki in socialni vidik lovstva udejanjena tudi, če bi bila lovska pravica vezana na lastništvo zemljišč in gozdov. Zato naj bi bila tretji odstavek 1. člena in 9. člen ZDLov-1 v neskladju s 33. in 67. členom Ustave ter s 1. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju Protokol k EKČP). Pobudniki se sklicujejo na sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Chassagnou in drugi proti Franciji. Določbe 3. člena in petega ter šestega odstavka 4. člena ZDLov-1 naj bi brez utemeljenih razlogov onemogočale fizičnim osebam ukvarjanje z lovstvom kot gospodarsko pridobitno dejavnostjo. Takšna ureditev naj bi bila v neskladju s prvim odstavkom 74. člena Ustave, ker omejuje svobodno gospodarsko pobudo, z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ker postavlja fizične osebe v primerjavi s pravnimi osebami v neenakopraven položaj, in s 33. členom Ustave, ker omejuje mirno uživanje lastninske pravice. Tretji odstavek 6. člena, tretji odstavek 7. člena in drugi odstavek 8. člena ZDLov-1 naj bi bili v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in s 33. členom Ustave, ker naj bi brez soglasja in sodelovanja lastnikov lovnih površin omogočali ustanavljanje lovsko-upravljavskih območij, lovišč s posebnim namenom in lovišč. Izpodbijani člani naj bi omogočali sodelovanje lovskih in naravovarstvenih organizacij, ne pa sodelovanja lastnikov lovnih površin pri oblikovanju lovskih teritorialnih enot. Zato naj bi bili lastniki lovnih površin v neenakopravnem položaju z lovskimi in z naravovarstvenimi organizacijami. Člen 26 ZDLov-1 naj bi bil v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ker naj bi bili lastniki lovnih površin pri vrstnem redu izbire koncesionarja v primerjavi z obstoječimi lovskimi organizacijami v izrazito podrejenem položaju. Pobudniki menijo, da je šesti odstavek 32. člena ZDLov-1, ki določa ravnanje lastnika kmetijskega zemljišča pri posegih v okolje divjadi, v neskladju s 33. in s 67. členom Ustave ter s 1. členom Protokola k EKČP, ker naj bi določal obveznosti lastnika zemljišča v javnem interesu brez povrnitve nadomestila zaradi posega v lastninsko pravico. Menijo tudi, da je naseljevanje tujerodnih vrst divjadi brez soglasja lastnika lovne površine, kar naj bi omogočal 40. člen ZDLov-1, poseg v 33. in 67. člen Ustave ter v 1. člen Protokola k EKČP. Prvi odstavek 50. člena ZDLov-1 naj bi bil v neskladju s 33. členom in s 67. členom ter s prvim odstavkom 74. člena Ustave, ker naj ne bi dovoljeval lova v manjših oborah. Sedmi odstavek 50. člena ZDLov-1 naj bi bil v neskladju s 33. členom Ustave, ker določa, da v primeru pobega divjadi iz obore divjad na podlagi samega zakona v roku osmih dni brez nadomestila postane last države. Prvi in drugi odstavek 53. člena ZDLov-1 naj ne bi natančno določala obsega obveznosti lastnikov lovnih površin v zvezi z zavarovanjem njihove lastnine pred škodo po divjadi.

Zato naj oškodovanec ne bi bil že vnaprej seznanjen z obsegom svojih obveznosti pri varovanju premoženja, kar naj bi bilo v neskladju z načelom jasnosti in določnosti predpisov. Prav tako naj bi bila prvi in drugi odstavek 53. člena ZDLov-1 v neskladju tudi s 33. in s 67. členom Ustave ter s 1. členom Protokola, ker določata obveznosti lastnikom zemljišč zaradi zavarovanja njihovega premoženja pred nastankom škode, ne da bi bili upravičeni do nadomestila za uporabo zemljišča za izvajanje lovske dejavnosti.

5. Pobudnica Marija Stritar je svojo pobudo večkrat dopolnila. V dopolnitvi z dne 27. 9. 2004 navaja, da se je s podobno problematiko Ustavno sodišče že ukvarjalo v sklepu št. U-I-51/95 z dne 18. 3. 1999 (Uradni list RS, št. 24/99 in OdlUS VIII, 65). Zavzelo naj bi stališče, da omejitve lastninske pravice v 5. členu Zakona o gozdovih (Uradni list RS, št. 30/93 – v nadaljevanju ZG), ki omogočajo drugim nabiranje plodov v gozdu, ne pomenijo posega v lastninsko pravico. Iz obrazložitve navedenega sklepa naj bi izhajalo, da je treba pri določitvi vsebine lastninske pravice izhajati iz zgodovinskih in civilizacijskih okoliščin. Pobudnica navaja, da skopa obrazložitve Ustavnega sodišča ne omenja lova, zato naj ta obrazložitev pri presoji ureditve v ZDLov-1 ne bi bila uporabljiva. Ob uporabi testa sorazmernosti naj ne bi bilo mogoče najti ustavno dopustnega cilja za takšno ureditev. Interes članov lovskih družin do lova ne more biti ustavno dopusten cilj za omejevanje lastninske pravice. Meni, da je smotrno gospodarjenje z divjadjo mogoče doseči tudi z naložitvijo obveznosti lastniku zemljišč in gozdov. Zato naj bi bilo mogoče iste cilje doseči tudi z milejšimi ukrepi. Če lastnik svojih obveznosti ne bi izpolnjeval, bi bila predvidena intervencija lovske družine. Meni, da izpodbijana ureditev ne prestopa testa sorazmernosti. Z dopolnitvijo z dne 3. 10. 2005 je svojo pobudo razširila še na tretjo alinejo 5. člena ZG, ki določa, da mora lastnik gozda v svojem gozdu dovoliti lov v skladu s predpisi in presojo "trditve, da je divjad državna lastnina". Meni, da divjad ne bi smela biti v lasti nikogar. Z odstrelom pa bi postala last tistega, na katerega zemljišču je bila odstreljena. Zato naj bi bila tretja alineja 5. člena ZG v neskladju s 33. členom Ustave. Z dopolnitvijo z dne 17. 1. 2006 je poslala pravno ekspertizo z naslovom "Lovska zakonodaja v Sloveniji". V njej sta pripravljena zgodovinski pregled ureditve lovskega prava na ozemlju Republike Slovenije in primerjalnopравни pregled ureditve v drugih državah.

6. Pobudnik Lovsko društvo Preddvor je vložil pobudo za oceno ustavnosti ZDLov-1. Navaja, da bi v 21. in 23. členu ZDLov-1 moral biti opredeljen status Lovske zveze Slovenije in območnih združenj upravljavcev. Meni, da "se javni interes ne bi smel dodeliti avtomatično, pač pa na osnovi resnično kakovostnega in strokovnega dela". Ker naj prvi in drugi odstavek 23. člena ZDLov-1 ne bi uredila dohodka od trofejnega turizma, naj bi bil koncesionar oškodovan pri pridobivanju dohodka. Pobudnik meni, da bi v prvem odstavku 24. člena ZDLov-1 morale biti odpravljene krivice, ki so nastale na tistih območjih, kjer so v 50-ih letih ukiniteli lovske družine in podržavili zemljišča. Člen 60 ZDLov-1 bi moral opredeliti, ali naj bosta lovski izpit in veljavna lovska izkaznica vezana na članstvo v lovski družini. Pobudnik tudi meni, da sta 64. in 65. člen ZDLov-1 v neskladju z ZDru. Meni, da je način ukinitve lovske družine sporen, ker v ZDLov-1 ni določen status Lovske zveze Slovenije, Zavoda za gozdove Slovenije in območnega združenja upravljavcev. Prav tako meni, da je ureditev, pri kateri je ob razpadu ali prenehanju društva njegovo premoženje preneseno na območno združenje upravljavcev ali na Lovsko zvezo Slovenije, v nasprotju z ZDru. Meni, da Lovska zveza Slovenije ne sme biti edina monopolna zveza lovskih družin, kar naj bi izhajalo iz 66. člena ZDLov-1.

7. Pobudnik Lovsko društvo Kokra je vložil zahtevo za oceno ustavnosti 26. in 65. člena ZDLov-1. Navaja, da zemljišča članov društva ležijo na območju lovišča s posebnim namenom Kozorog Kamnik. Zato naj ne bi mogli uveljaviti pravic, ki so določene v 25. in 26. členu ZDLov-1. S tem naj bi bilo kršeno načelo enakosti pred zakonom.

8. Državni zbor na zahteve in pobude ni odgovoril.

9. Vlada je v mnenju navedla, da bo preučila ureditev področja in v najkrajšem času pripravila spremembe in dopolnitve ZDLov-1. V tem okviru naj bi presojala tudi ustreznost veljavnih rešitev, na katere opozarjajo predlagatelji in pobudniki.

10. Ustavno sodišče je pridobilo potrebna pojasnila od Lovske zveze Slovenije in od Zavoda za gozdove Slovenije.

B. – I.

11. Ustavno sodišče je zadeve zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo. Dopolnitev pobude Marije Stritar z dne 3. 10. 2005, ki se nanaša oceno ustavnosti tretje alineje 5. člena ZG in oceno "trditve, da je divjad državna lastnina", je Ustavno sodišče zaradi skupnega obravnavanja izločilo iz te zadeve in združilo z zadevo št. U-I-40/06. O njej bo odločilo posebej.

12. Pobudniki Mojca Belec, Metka Belec, Majda Rumpret in dr. Aleksander Majdič so pobudam priložili zemljiškoknjižne izpiske, iz katerih izhaja, da so lastniki zemljišč in gozdov, zato izkazujejo pravni interes za izpodbijanje ZDLov-1. Ustavno sodišče se ni spuščalo v pravni interes drugih pobudnikov, ki samo zatrjujejo, da so lastniki zemljišč. Pobude, razen pobud Lovskega društva Preddvor in Lovskega društva Kokra, je sprejelo in glede na izpolnjene pogoje, določene v četrtem odstavku 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS) nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

B. – II.

13. Zgodovinski razvoj lastninskih razmerij je vplival tudi na lastninskopravna razmerja v zvezi z izvrševanjem lovske pravice. Ureditev lastnine v rimskem pravu je posledično vplivala tudi na lovsko pravico. Divjad je bila v tem obdobju nikogaršnja stvar (res nullius), ki si jo je lahko na javnem zemljišču prisvojil vsak svobodnjak. Na zasebnih zemljiščih je bilo treba za lov pridobiti dovoljenje lastnika zemljišča. V času fevdalizma je bil vladar edini gospodar divjadi in edini pristojen za izdajo lovskih predpisov. Lov je bil privilegij kralja, ki ga je lahko podelil svojim vazalom s posebnimi listinami. Kralj in drugi plemiči so si lahko na posameznem fevdu, ki so ga dali drugemu vazalu, pridržali lovsko pravico. Lovska pravica je postala dedna dobrina. Po letu 1500 se vzpostavi t. i. lovski regal.¹ Lovski regal je bila samostojna lovska pravica vladarja in drugih od njega obdarjenih gospodov (deželnih knezov in drugih plemičev) na zemljiščih, ki so bila v tuji

¹ Regalne pravice so naziv za vrsto pravic, ki so prvotno pripadale samo kralju. Razvile so se iz vladarjeve zemljiške pravice. Vladarju kot vrhovnemu lastniku pripadajo vsa zemljišča njegovega vladanja. Kasneje pa so regalne pravice pripadle deželnim knezom (Vir: Enciklopedija Leksikografskega zavoda, 5. knjiga, Zagreb 1969, str. 422).

posesti. Lovska pravica v tem obdobju vsebuje samo pravico lova in pravico prisvajanja divjadi (lovska pravica v subjektivnem smislu).²

14. Mejnik v razvoju lovske pravice na današnjem ozemlju Republike Slovenije je bil sprejem Občega državljsanskega zakonika leta 1811 (v nadaljevanju ODZ). Pravica loviti je bila v § 292 ODZ opredeljena kot "netelesna stvar". Gre torej za prve zametke samostojnosti lovske pravice. Vendar tedanji zakonodajalec ni bil dosleden. V § 295 ODZ je namreč določal, da je divjad pritiklina zemljišča, dokler ni ujeta ali ubita. To je pomenilo, da divjad do ulova deli pravno usodo zemljišča. Vendar je ODZ nato v § 383 določal, da morajo "posebni politični zakoni" urediti, kdo ima pravico lova, kako se omejuje čezmerno število divjačine in kako se povrne škoda, ki jo povzroči divjad. Predvidel je torej posebno ureditev lovske pravice, ki jo je imel lahko lastnik zemljišča ali kdo drug. Pravica lova na tujem zemljišču je bila v ODZ opredeljena kot poljska služnost (§ 477 ODZ). Določbe o služnostih so se uporabljale, če ni bilo z navedenimi posebnimi zakoni določeno drugače.

15. Do bistvenih sprememb je prišlo po marčni revoluciji leta 1848, ko so bili odpravljeni fevdalizem in posebne pravice plemičev. Lovski patent iz leta 1849 je odpravil lovski regal kot lovsko pravico na tujem zemljišču. Pravico lastnega lova so imeli imetniki 200 juter (115 ha) strnjenegega lovišča (t. i. upravičenci lastnega lova). Druga lovišča so pripadala občinam, ki so jih morale dati v zakup ali ponuditi upravičencem lastnega lova. Zakupnina se je letno delila med zemljiške lastnike glede na velikost zemljišča (t. i. dominalno zakupni sistem).³

16. Z združitvijo Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev je bilo na območju nove države lovsko pravo urejeno s šestimi različnimi pravnimi sistemi. Z Zakonom o lovu (Službene novine Kraljevine Jugoslavije, št. 258A/XCIV/697 z dne 6. 12. 1931) je bil sprejet enotni lovski sistem, ki je bil uveljavljen šele leta 1935. Lovska pravica je pripadala zemljiškemu lastniku in ni bila samostojna pravica, temveč je bilo zemljišče, na katerem se je nahajala divjad, izvor pravice. Samostojno izvrševanje lovske pravice je bilo omejeno zaradi gospodarjenja in izkoriščanja lova. Zakon je ločeval med lovsko pravico kot stvarno pravico in med pravico do izvrševanja lova. Lovska pravica je vedno pripadala samo lastniku zemljišča. Pravica do izvrševanja lova je pripadala lovskim upravičencem (lastniku neizločenega zemljišča ali zakupniku lovišča). Vsebovala je pravico do lova in pravico do prilastitve uplenjene divjadi. Lovska pravica je poleg pravice, da sme upravičena oseba na predpisan način zasledovati, ujeti ali ubiti divjačino ter si prilastiti njene uporabljive dele, vsebovala tudi že pravico do gojitve⁴ in razmnoževanja divjačine.⁵

17. Po drugi svetovni vojni so bili razveljavljeni vsi pravni predpisi, ki so bili sprejeti pred okupacijo in med njo. Zato so bili razveljavljeni tudi vsi predpisi, ki so urejali lovstvo. Zakonodajna pristojnost glede urejanja lovstva je bila deljena na federacijo in republike. S Splošnim zakonom o lovu (Uradni list FLRJ, št. 105/47) je divjačina postala splošno

² Vse po B. Podvršnik: Lovska pravica in lovski sistem kot (so)odvisnost lovskega prava – javnopravni pogled, magistrska naloga, Kranj 2004, str. 21–33.

³ Prav tam, str. 35–40.

⁴ Pod pojmom "gojiti" je treba razumeti vse dejavnosti, ki so usmerjene k ohranitvi, varstvu in razplodu divjačine.

⁵ A. Šivic in F. Žnidaršič: Zakon o lovu, banovinska uredba Dravske banovine, Pravilniki ministrstva za gozdove in rudnike, pravilniki, naredbe in navodila bana Dravske banovine s komentarjem, v samozaložbi, Ljubljana 1936, str. 5–9.

državno premoženje. Država je vodila in urejala lovstvo kot panogo narodnega gospodarstva ter skrbela za razvoj in pospeševanje lovstva. Lovišča so obsegala tako državno, zasebno in zadružno posest. Lovišča lovskih društev je v upravljanje lovskim društvom dodelil republiški resorni minister na podlagi sklenjene pogodbe o upravljanju. Bolj podrobno je lovstvo uredil republiški Zakon o lovu (Uradni list LRS, št. 16/49 in nasl.). Izvrševanje lova je obsegalo pravico loviti, dajati v promet divjad in si prisvajati njene dele ter dolžnost divjad gojiti in skrbeti za njeno razmnoževanje ter varstvo. Izvirna državna lastninska pravica na divjadi se je prenesla na lovskega upravičenca z uplenitvijo. Lovska družina je morala za uživanje lovišča plačevati odškodnino, ki je bila dohodek proračuna okrajnega (mestnega) ljudskega odbora. V Zakonu o lovu (Uradni list LRS, št. 26/54) je bila divjad splošno ljudsko premoženje, s katerim upravlja okrajni (mestni) odbor. Okrajni (mestni) odbor je posamezno lovišče oddal v gospodarjenje lovski družini z odločbo. Glavna naloga lovske družine je bila neposredno gospodarjenje v lovišču. Divjad, ki je bila uplenjena, ulovljena ali najdena v lovišču, je postala last lovske družine. V Temeljnem zakonu o lovstvu (Uradni list SFRJ, št. 16/65) je bila divjad opredeljena kot družbena lastnina. Lov ni bil več opredeljen samo kot panoga narodnega gospodarstva, temveč je zajemal tudi gojitev in varstvo divjadi. Lovišča so ustanovljale občine, državni organi in državni sekretar za obrambo, ki so jih z upravno odločbo podelili lovskim družinam v gospodarjenje (upravljanje). Upravljavec lovišča je z ustanoviteljem sklenil pogodbo, v kateri so se uredili pogoji, pod katerimi je bilo lovišče dano v gospodarjenje. Po letu 1974 je postalo urejanje lovstva zakonodajna pristojnost republik. Zakon o varstvu, gojitvi in lovu divjadi ter o upravljanju lovišč (Uradni list RS, št. 25/76 in nasl. – v nadaljevanju Zakon/76) je urejal lovstvo do sprejetja ZDLov-1. Divjad je bila družbena lastnina, ki je kot dobrina splošnega pomena uživala posebno varstvo. Za uresničevanje posebnega družbenega interesa je bil sklenjen družbeni dogovor, s katerim so se uredile medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti posameznih zainteresiranih samoupravnih organizacij. Z lovišči so upravljale lovske organizacije, ki jim je lovišče v upravljanje podelil ustanovitelj s posebnim aktom brez odškodnine in za nedoločen čas. Upravljanje lovišča je obsegalo dejavnost lovstva (gojitev, lov in uporabo divjadi) ter urejanje in vzdrževanje lovišča. Do sprejetja ZDLov-1 je ureditev dejavnosti lovstva temeljila na sistemu družbene lastnine.⁶ Divjad je bila družbena last, dokler ni bila uplenjena. Potem je prešla v last lovskega društva. Zemljišča, na katerih se je izvrševalo upravljanje z divjadjo (lovska pravica), so lahko bila tako v družbeni lastnini kot tudi v zasebni lastnini. Iz navedenega izhaja, da pravica do upravljanja z divjadjo⁷ v tem obdobju ni bila vezana na lastninsko pravico na zemljišču.

18. Po osamosvojitvi Slovenije je bilo treba zaradi spremembe družbenega sistema v Republiki Sloveniji zakonodajo uskladiti z Ustavo. Zato je bilo treba zakonsko urediti način prenehanja družbene lastnine oziroma njeno preoblikovanje v pravo lastnino ter določiti kriterije za določitev znanih lastnikov. Lastninjenje naravnih dobrin in pravico do upravljanja, rabe ali izkoriščanje naravne dobrine je uredil ZVO. Naravne dobrine so

⁶ Družbena lastnina ni bila lastnina, ker ji je v skladu s prejšnjo ustavno ureditvijo manjkal temeljni lastninskopravni atribut: pravni subjekt, ki bi imel položaj lastnika. Družbena lastnina je pomenila negacijo lastnine. Zato upravičenj, ki so izvirala iz družbenolastninskih upravičenj, ni bilo mogoče enačiti z upravičenji, ki jih imajo pravi lastniki (odločba št. U-I-77/93 z dne 6. 7. 1995, Uradni list RS, št. 43/95 in OdlUS IV, 67).

⁷ Zakoni iz obdobja družbene lastnine ne uporabljajo pojma "lovska pravica", ampak uporabljajo pojma "upravljanje z divjadjo" in "gospodarjenje z divjadjo", ki po svoji vsebini vsebujeta upravičenja, ki jih vsebuje lovska pravica. Na primer gospodarjenje z loviščem obsega gojitev in varstvo zaščitene divjadi, lov in uporabo divjadi, znižanje števila škodljivcev ter urejanje in vzdrževanje lovišča. Zakoni uporabljajo pojme "pravica lova", "lovna pravica" ali "izvrševanje lova", ki vsebujejo ožja upravičenja kot lovska pravica.

praviloma postale državna lastnina. Pravico do upravljanja, rabe ali izkoriščanja naravne dobrine so zasebni subjekti lahko pridobili s koncesijo ali z dovoljenjem. Zaradi varovanja pridobljenih pravic so lahko obstoječi nosilci pravice do upravljanja, rabe in izkoriščanja naravne dobrine do podelitve koncesij ali dovoljenj uresničevali svojo pravico v obsegu, na način in pod pogoji, določenimi v pravnomočnem aktu, s katerim je bila pridobljena.⁸ Divjad je bila z ZVO opredeljena kot naravni vir in je postala državna lastnina. Obstoječa pravica lovskih družin do upravljanja z divjadjo se je uresničevala v obsegu, na način in pod pogoji, določenimi v pravnomočnem aktu, s katerim je bila pridobljena.⁹ Zemljišča in gozdovi, na katerih se je izvrševalo upravljanje z divjadjo in so bili v družbeni lasti, so prešli v državno lastnino ali v zasebno lastnino.¹⁰

19. S sprejemom ZDLov-1 je zakonodajalec prilagodil upravljanje z divjadjo kot naravnim bogastvom spremenjenemu pravnemu sistemu. V veljavni ureditvi je prostoživeča divjad premična stvar v državni lasti (drugi odstavek 163. člena ZVO-1). Divjad je naravno bogastvo. Država kot lastnik upravlja s prostoživečo divjadjo. Upravljanje z divjadjo je najširši pojem, ki poleg trajnostnega gospodarjenja z divjadjo obsega tudi načrtovanje, ohranjanje in spremljanje stanja divjadi ter načine njihovega izvajanja. ZDLov-1 ne opredeli pojma "lovska pravica". Iz tretjega odstavka 1. člena ZDLov-1 izhaja, da je trajnostno gospodarjenje z divjadjo dejanska vsebina lovske pravice. Lovska pravica (trajnostno gospodarjenje z divjadjo) v ZDLov-1 obsega pravico lova divjadi,¹¹ pravico prisvajanja divjadi, ohranjanje divjadi, ukrepanje v življenjskem okolju divjadi in posege v populacije zaradi gospodarskih, veterinarsko-sanitarnih, zdravstvenih in drugih utemeljenih razlogov (drugi odstavek 3. člena ZDLov-1). Iz navedenega izhaja, da sta pravica lova in pravica prisvajanja divjadi sestavni del lovske pravice. Pravica lova in pravica prisvajanja divjadi sta povezani z lovsko pravico in ne moremo govoriti o samostojnih ter neodvisnih pravicah. Nosilec svoje lovske pravice ne more v celoti prenesti na druge subjekte. Lahko pa razpolaga s posameznimi deli lovske pravice (s pravico lova) in jih lahko pod pogoji, določenimi v zakonu, prenese na druge osebe. Lovska pravica je samostojna pravica, ki ni vezana na lastninsko pravico na zemljišču. Izvirno pripada državi, ki jo lahko pod pogoji, določenimi v zakonu, prenese na zasebne subjekte. Zato je javnopravne narave. Zasebni subjekt lahko lovsko pravico pridobi samo po posebnem postopku (podelitev koncesije na javnem razpisu) in z javnopravnim aktom (upravna odločba).

⁸ Člena 111 in 111.a ZVO.

⁹ V skladu s 23. točko 111.b člena ZVO je med obstoječe pravice upravljanja, rabe ali izkoriščanja naravne dobrine, ki je v lasti Republike Slovenije ali lokalne skupnosti, štela tudi pravica upravljanja z divjadjo.

¹⁰ Iz gospodarskih (lastninjenje) in političnih razlogov (poprava krivic) je zakonodajalec z Zakonom o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91 in nasl. – ZDen) uredil način vračanja kmetijskih zemljišč in gozdov iz družbene lastnine v zasebno lastnino. Ustavno sodišče je že večkrat zavzelo stališče (npr. v odločbi št. U-I-72/93 z dne 20. 4. 1995, Uradni list RS, št. 24/95 in OdlUS IV, 42), v odločbi št. U-I-103/97 z dne 9. 4. 1998, Uradni list RS, št. 35/98 in OdlUS VII, 67 in v sklepu št. U-I-137/98 z dne 18. 3. 1999, OdlUS VIII, 62), da ZDen ni bil zasnovan na institutu civilnega prava – vzpostavitvi prejšnjega stanja, ampak je določil pravice upravičencev glede na dejanske okoliščine in pravna stanja v državi Sloveniji po uveljavitvi tržnega gospodarskega in demokratičnega političnega sistema. Pri določitvi načina in obsega denacionalizacije gre za vprašanje primernosti zakonske ureditve, kar spada v polje proste presoje zakonodajalca. Zakonodajalec je bil upravičen, da glede na posebnosti, ki sta jih povzročila podržavljenje in dalj časa trajajoče stanje podržavljenja, na poseben način uredi odškodovanje in sprejme poseben predpis za to.

¹¹ Pravica lova je opredeljena v enajstem odstavku 5. člena ZDLov-1 in obsega iskanje, opazovanje, zasledovanje, vabljenje in čakanje divjadi s ciljem upleniti jo ali odloviti jo živo ter pobiranje divjadi in njenih delov.

20. Iz ureditve lovstva v drugih državah izhaja, da so lovski sistemi izraz konkretnih državnopravnih ureditev. Ureditev lovstva je v vsaki državi svojevrsten sistem, ki je rezultat specifičnega družbenega, zgodovinskega, kulturnega, socialnega, pravnega in državnopravnega razvoja. Lovsko pravo v posamezni državi je posledica njenega lastnega zgodovinskega razvoja. Glede na pravni izvor lovske pravice v veljavnih pravnih sistemih obstajata dve obliki lovske pravice. Po eni od njiju je lovska pravica lahko samostojna pravica, ki ni vezana na lastninsko pravico na zemljišču. Zato je ponavadi javnopravne narave. Po drugi obliki je lovska pravica lahko zasebnopravna premoženjska pravica, ki je vezana na lastninsko pravico na zemljišču.¹²

B. – III.

Presoja tretjega odstavka 1. člena in 9. člena ZDLov-1

21. Državni svet in pobudniki nasprotujejo ureditvi v ZDLov-1, pri kateri je lovska pravica samostojna pravica, ki ni vezana na lastninsko pravico na zemljišču. Takšna ureditev naj bi bila v neskladju s 33., s 67. in z 69. členom Ustave ter s 1. členom Protokola k EKČP.

22. Tretji odstavek 1. člena ZDLov-1 določa: "Z divjadjo upravlja Republika Slovenija. Trajnostno gospodarjenje z divjadjo lahko Republika Slovenija pod pogoji določenimi s tem zakonom prenese na usposobljeno pravno osebo kot lovsko pravico."

23. Člen 9 ZDLov-1 določa: "Lovišča in lovišča s posebnim namenom se oblikujejo ne glede na lastništvo kmetijskih zemljišč in gozdov ter upravno-administrativno delitev ozemlja Republike Slovenije."

24. Glede na očitke pobudnikov in Državnega sveta je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali je ureditev v neskladju s 33., s 67. in z 69. členom Ustave ter s 1. členom Protokola k EKČP. Ker določba 1. člena Protokola k EKČP ne zagotavlja pravic v večjem obsegu, kot jih zagotavljajo določbe Ustave, je Ustavno sodišče presojalo očitke pobudnikov v zvezi s kršitvijo 1. člena Protokola k EKČP v okviru skladnosti z navedenimi določbami Ustave.

25. Člen 33 Ustave varuje lastninsko svobodo. Njen namen je nosilcu temeljnih pravic zavarovati svobodo ravnanja na premoženjskem področju. Ima dvojni varovalni učinek. Varuje konkretni položaj imetnika pravice pred oblastnimi posegi v njegovo lastninsko sfero, izraža razmerje med posameznikom ter skupnostjo in varuje pravni institut lastnine oziroma lastninske pravice. Zajema naslednje elemente: svobodo pridobivanja lastnine, uživanje lastnine, pravico do odtujevanja lastnine in zaupanje v pridobljene pravice. Lastninska pravica je sestavljena iz različnih upravičenj, katerih vsebino je treba zakonsko urediti. Zato ustavni pojem lastnine dobi vsebino šele z zakonsko ureditvijo.

¹² V pravni teoriji ni enotnega stališča o pravni naravi lovske pravice. V teoriji se pojavljajo različne opredelitve lovske pravice. Lovska pravica je lahko skupek upravičenj, ki so vsebovana v lastninski pravici na zemljišču. Izvršuje se kot funkcija lastninske pravice in je tudi varovana kot lastninska pravica. Lovska pravica je lahko samostojna stvarna pravica, ki je povezana z lastninsko pravico na zemljišču. Lovska pravica kot pravica lova je lahko opredeljena kot samostojna prisvojitvena pravica, ki vsebuje pripravo na pridobitev lastninske pravice na uplenjeni divjadi. Pravica lova naj bi bila samo "predpravica" glavne pravice, ki je prisvojitvene narave. Lovska pravica je lahko opredeljena kot pravica "sui generis", ki vsebuje upravičenja, ki niso izključno stvarnopravne narave, vendar je s stvarnimi pravicami v pomembnem odnosu (Vir: B. Podvršnik, citirano delo str. 91).

Vsebina ustavnega varstva lastnine oziroma vsebina ustavno zajamčenih lastninskih upravičenj na posameznih kategorijah stvari se lahko skozi časovna obdobja spreminja v odvisnosti od objektivnega pomena te kategorije stvari za skupnost kakor tudi od prevladujočih vrednostnih pogledov na razmerje med lastnikom in skupnostjo. Uporaba pooblastila za zakonsko konkretizacijo vsebine lastninske pravice privede do različnih pojavnih oblik lastnine. Ker je javni interes pri različnih vrstah stvari različno intenzivno izražen, se zakonski lastninskopravni režimi posameznih vrst stvari razlikujejo. Bolj ko je pri določeni vrsti stvari poudarjen njen pomen za skupnost, večji manevrski prostor ima na razpolago zakonodajalec pri urejanju vsebine lastninske pravice.¹³

26. V okviru splošnih določb Ustava v svojem 5. členu navaja nekatere pozitivne obveznosti države, med katere sodi tudi skrb za ohranjanje naravnega bogastva. Člen 70 Ustave je namenjen varstvu naravnih bogastev. Zakonodajalcu nalaga, da z zakoni uredi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da bo zagotovljena njena ekološka funkcija, da uredi pogoje za izkoriščanje naravnih bogastev, pogoje uporabe zemljišč, pogoje in način uresničevanja gospodarskih in drugih dejavnosti z namenom uresničevanja skrbi države za zdravo življenjsko okolje itd. V drugem odstavku 70. člena Ustave je zakonodajalec tudi pooblaščen, da z zakonom uredi pogoje, pod katerimi se smejo izkoriščati naravna bogastva. Opustitev normativnega urejanja varstva naravnih bogastev bi pomenila kršitev teh ustavnih zapovedi. Naravna bogastva so namreč del ekosistemov, to je naravnih združb, katerih del je tudi človek. Namen varstva okolja je po 2. členu ZVO-1 spodbujanje takšnega družbenega razvoja, ki omogoča dolgoročne pogoje za človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter ohranjanje biotske raznovrstnosti. Po načelu ekološke funkcije lastnine (16. člen ZVO-1) je treba pri uživanju lastninske pravice ali pravice splošne rabe ali posebne rabe naravnih dobrin zaradi upoštevanja ekološke funkcije lastnine zagotoviti ohranjanje in izboljšanje kakovosti okolja, ohranjanja naravnih vrednot in biotske¹⁴ raznovrstnosti.

27. Na teh podlagah je zakonodajalec v ZDLov-1 uredil varstvo ter ohranjanje divjadi kot naravnega bogastva. Namen ZDLov-1 je urediti upravljanje z divjadjo tako, da se zagotavljajo ekološka, socialna in gospodarska funkcija divjadi in njenega življenjskega prostora. Namen upravljanja z divjadjo je ohraniti in varovati divjad kot naravno bogastvo, ohraniti in povečati biološko in krajinsko pestrost in stabilnost življenjskih združb ter preprečevati in povrniti škodo od divjadi in na njej (1. člen ZDLov-1). Zakonodajalec je uredil obseg javne službe za področje divjadi in lovstva, določil pogoje, pod katerimi se sme izkoriščati divjad kot naravni vir, določil omejitve pri posegih v okolje divjadi in način trajnostnega gospodarjenja z divjadjo.

28. Narava in vsebina lovske pravice sta se z družbenim razvojem in z zavedanjem o pomenu zdravega življenjskega okolja spreminjali. Lovska pravica je poleg gospodarske funkcije pridobila tudi socialno funkcijo (športno-rekreacijska, turistična, izobraževalna in raziskovalna funkcija) in ekološko funkcijo (ohranjanje biotske raznovrstnosti, ohranjanje naravnega ravnovesja, gospodarjenje s prostoživečimi vrstami divjadi, ki temelji na povečevanju pestrosti avtohtonih živalskih vrst in vzpostavljanju biološkega ravnovesja). Lovska pravica je najprej vsebovala samo pravico lova in pravico prisvajanja divjadi. Z družbenim razvojem pa je vsebovala vedno več elementov, ki so bili povezani z

¹³ Vse po G. Virant: Odvzem in omejitve lastninske pravice v javno korist ter socialna vezanost lastnine, doktorska disertacija, Ljubljana 1997, str. 70–71 in 342–344.

¹⁴ ZON in ZVO-1 uporabljata izraz biotska raznovrstnost. Konvencija o biološki raznovrstnosti (Uradni list RS, št. 30/6, MP, št. 7/96 –MKBR) in ZDLov-1 uporabljata izraz biološka raznovrstnost.

varovanjem okolja, ohranjanjem narave in varovanjem divjadi. Temeljni namen lovske pravice v sodobni družbi ni več v gospodarsko-ekonomskih interesih kmetijstva in gozdarstva, temveč postajata temeljna funkcija lovske pravice ohranjanje narave in varstvo okolja. S civilizacijskim razvojem je pri divjadi kot naravnem bogastvu bolj poudarjen njen pomen za skupnost kot njen pomen za posameznika, zato ima zakonodajalec pri urejanju dejavnosti lovstva široko polje proste presoje.

29. Narava lovske pravice zahteva, da nosilec lovske pravice pri njenem izvrševanju uporablja zemljišča in gozdove. Glede na pravni izvor lovske pravice v veljavnih pravnih sistemih torej obstajata dve obliki lovske pravice. Po eni od njiju je lovska pravica lahko samostojna pravica, ki ni vezana na lastninsko pravico na zemljišču. Po drugi obliki je lovska pravica lahko zasebnopravna premoženjska pravica, ki je vezana na lastninsko pravico na zemljišču. Iz zgodovinskega pregleda izhaja, da je imela lovska pravica na ozemlju Republike Slovenije obe obliki. V času fevdalizma in po drugi svetovni vojni je bila lovska pravica samostojna pravica, ki ni bila vezana na lastninsko pravico na zemljišču. Od marčne revolucije leta 1848 do druge svetovne vojne pa je lovska pravica izvirala iz lastninske pravice na zemljišču. Glede na navedeno je zakonodajalec v ZDLov-1 izbral eno izmed možnih oblik ureditve, in sicer je lovsko pravico uredil kot samostojno pravico javnopravne narave, ki ne izvira iz lastninske pravice na zemljišču. Nosilka pravice je država, ki jo lahko s koncesijo prenese na usposobljene subjekte. S takšno ureditvijo je zakonodajalec zagotovil tudi pravno kontinuiteto s prejšnjo pravno ureditvijo, ki je lovsko pravico urejala smiselno na podoben način, čeprav je temeljila na sistemu družbene lastnine. Dejstvo, da je lovska pravica v obdobju pred drugo svetovno vojno izvirala iz lastninske pravice na zemljišču, in dejstvo, da je bila lovska pravica lastnikom zemljišč odvzeta v družbenem sistemu, ki je bil spremenjen, ne pomeni, da mora biti veljavna ureditev lovske pravice identična prejšnji ureditvi. Zakonodajalec mora vsebino lastninskih upravičenj prilagoditi sodobnim družbenim razmeram. Zakonodajalec ima ustavno pooblastilo za zakonsko urejanje načina pridobivanja in uživanja lastnine, tako da bo zagotovljena njena ekološka funkcija, in ima ustavno pooblastilo za določanje pogojev za izkoriščanje naravnih bogastev ter pogojev uporabe zemljišč (70. in 71. člen Ustave). Samostojna narava lovske pravice, ki ne izvira iz lastninske pravice na zemljišču, torej glede na 70. člen Ustave ne pomeni posega v lastninsko pravico (33. člen Ustave).

30. Pobudniki in Državni svet navajajo, da sta tretji odstavek 1. člena in 9. člen ZDLov-1 v neskladju tudi z 69. členom Ustave, ker naj bi bila lastnikom lovnih površin lastninska pravica odvzeta brez odškodnine. Ustava v 69. členu določa, da je razlastitev (odvzem ali omejitev lastninske pravice v javno korist) mogoča le proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini in pod pogoji, ki jih določa zakon. S tem členom Ustava zaradi zagotovitve javne koristi kljub ustavnopravnemu varstvu lastninske pravice, ki jo zagotavlja 33. člen Ustave, pod določenimi pogoji omogoča odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičnini. Odvzem lastninske pravice pomeni, da dosedanji nosilec izgubi lastninsko pravico na stvari. Kot razlastitev je treba obravnavati tudi posege, pri katerih se lastninska pravica tako izvotli, da lastniku ostane nudum ius. Omejitev lastninske pravice pa zajema obremenitev nepremičnine s služnostjo in z začasno uporabo nepremičnine v javno korist, pri kateri se pravica dejansko odvzame (izvotli) za določen čas. V obeh primerih gre za kvalitativen poseg v lastninsko pravico zaradi konkretne javne koristi in ne le za omejitev načina uživanja lastnine.¹⁵

¹⁵ Vse po G. Virant v L. Šturm (ured.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 664.

31. Lastnikom zemljišč in gozdov ostanejo vsi bistveni elementi lastninske pravice na zemljišču (pravica posesti, pravica uporabe in pravica razpolaganja s stvarjo), kljub temu, da lastninska pravica na zemljišču ne vsebuje tudi upravičenj, povezanih z izvrševanjem lovske pravice. Zato ureditev, pri kateri je lovska pravica samostojna pravica in ni del lastninske pravice na zemljišču in gozdu, sama po sebi ne more biti v neskladju z 69. členom Ustave.

32. Pobudniki in Državni svet tudi zatrjujejo, da način izvrševanja lovske pravice, določen v ZDLov-1, lastnikom zemljišč in gozdov povzroča obveznosti in omejitve pri uporabi zemljišča, kar naj bi bilo v neskladju s 33. in s 67. členom Ustave. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-40/06 z dne 11. 10. 2006 sprejelo stališče, da pomenijo omejitve, ki so lastnikom zemljišč naložene zaradi izvrševanja lovske pravice, in obveznost, da dopustijo izvrševanje lovske pravice na svojem zemljišču, poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Vendar je Ustavno sodišče ob uporabi t. i. testa sorazmernosti ugotovilo, da koristi, ki jih prinaša izvrševanje lovske pravice na način, določen z ZDLov-1, s katerim se zagotavlja varovanje naravne dobrine, odtehta težo posega v pravico lastnikov zemljišča.

33. Glede na navedeno tretji odstavek 1. člena in 9. člen ZDLov-1 nista v neskladju s členi 33, 67, in 69 Ustave (6. točka izreka).

B. – IV.

Presoja 25. in 26. člena ZDLov-1

34. Državni svet trdi, da ureditev podeljevanja koncesij v V. delu ZDLov-1 posega v pridobljene pravice dosedanjih upravljavcev lovišč. Z navedeno ureditvijo naj bi bile pravice dosedanjih upravljavcev lovišč urejene popolnoma na novo, v spremenjeni obliki in v spremenjenih obveznostih. Sklicuje se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-32/95 z dne 30. 6. 1995 (Uradni list RS, št. 44/95 in OdlUS IV, 65).¹⁶ Meni, da je položaj dosedanjih upravljavcev lovišč v primerjavi z drugimi subjekti, ki so enako kot upravljavci lovišč pred spremembo zakonodaje upravljali z naravnimi viri (npr. Zakon o vodah, Uradni list RS, št. 67/02 in nasl. – v nadaljevanju ZV-1), slabši. Zato naj bi bil kršen 22. člen Ustave. Predlagatelj izpodbija V. del ZDLov-1 v celoti, vendar iz njegovih navedb izhaja, da sta zanj sporni določbi 25. in 26. člena ZDLov-1. Iz zahteve tudi smiselno izhaja, da Državni svet ureditvi 25. in 26. člena ZDLov-1 očita neskladnost z 2. členom (poseg v pridobljene pravice) in z drugim odstavkom 14. člena Ustave (enakost pred zakonom). Zato je Ustavno sodišče očitke Državnega sveta presodilo v tem obsegu.

¹⁶ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-32/95 ugotovilo, da je ZVO v neskladju z Ustavo, ker ni upošteval že pridobljenih pravic pri izkoriščanju naravnih dobrin. Navedlo je: "Zakonodajalec bi moral v prehodnih določbah urediti prehod obstoječih pravic koncesijskega značaja v nov pravni režim (koncesijsko razmerje). Ker ZVO ne ureja preoblikovanja teh razmerij, gre za protiustavno pravno praznino, kar je v nasprotju z ustavnim načelom pravne države." Zakonodajalec je spremenil ZVO. V 111.a in 111.b členu je ZVO določil, da se obstoječa pravica rabe ali izkoriščanja naravne dobrine, ki je v lasti Republike Slovenije, uresničuje v obsegu, na način in pod pogoji, določenimi v pravnomočnem aktu, s katerim je bila pridobljena. Med pravicami, naštetimi v 111.b členu ZVO, je bil tudi akt o izročitvi lovišča v upravljanje.

35. V drugem odstavku 24. člena ZDLov-1 je določeno, da se pravica do trajnostnega gospodarjenja z divjadjo v posameznem lovišču pridobi s koncesijo, ki se podeli na javnem razpisu. V 25. členu ZDLov-1 je določeno, da je koncedent Republika Slovenija, njene funkcije pa v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja Vlada. Koncesionar je lovska družina, ki trajnostno gospodari z divjadjo. Koncesija se podeli za določen čas, vendar najmanj za 20 let. Koncesionar ne more oddati lovišča v najem ali v podnajem, lahko pa tretjim osebam odda izvedbo posameznih ukrepov in nalog.

36. Člen 26 ZDLov-1 določa: "Pri podelitvi koncesije iz drugega odstavka 24. člena tega zakona se upošteva naslednji prednostni vrstni red:

1. lovska organizacija, ki je do javnega razpisa iz drugega odstavka 24. člena tega zakona v skladu s predpisi in načrti strokovno ustrezno upravljala z loviščem,
2. lovska organizacija, katere večji del članov so lastniki zemljišč in gozdov na območju lovišča oziroma katere večji del članov ima stalno bivališče na območju lovišča,
3. lovska organizacija, ki meji na lovišče sedanjega upravljavca."

37. V prehodnih določbah je določeno, da do ustanovitve lovišč in do podelitve koncesije dosedanji upravljavci lovišč nadaljujejo z upravljanjem (drugi odstavek 81. člena ZDLov-1).

38. Ustavno sodišče je že večkrat sprejelo stališče, da Ustava ne preprečuje, da bi zakon spreminjal prej zakonsko določene pravice z učinkom za naprej, če te spremembe ne nasprotujejo z Ustavo določenim načelom oziroma drugim ustavnim določbam, upoštevajoč tudi načelo zaupanja v pravo kot eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Obseg pravic, določen z zakonom, se lahko tudi zmanjša z veljavnostjo za naprej (odločba št. U-I-93/93 z dne 9. 12. 1993 Uradni list RS, št. 1/94 in OdlUS II, 120, odločba št. U-I-120/91 z dne 9. 4. 1992, OdlUS I, 26, odločba št. U-I-123/93 z dne 18. 10. 1995, Uradni list RS, št. 24/3, 67/93 in OdlUS II, 109). Ob tem pa mora zakonodajalec prizadetim subjektom omogočiti, da se v določenem času pripravijo na novo ureditev.

39. Pred začetkom veljavnosti ZDLov-1 je področje lovstva urejal Zakon/76. V skladu s 3. členom Zakona/76 je bila divjad družbena lastnina. Kot dobrina splošnega pomena je uživala posebno varstvo. Z lovstvom so se lahko ukvarjali občani, združeni v lovskih družinah, ter delavci, združeni v temeljnih in drugih organizacijah združenega dela. Lovišča so bila izročena v upravljanje lovskim organizacijam. Ustanovile so jih občinske skupščine, Izvršni svet Republike Slovenije in organ, ki je določeno zemljiško ali vodno površino proglasil za površino s posebnim namenom. Ustanovitelj lovišča je z aktom o izročitvi lovišča izročil lovišče v upravljanje lovski organizaciji za nedoločen čas brez odškodnine (23. člen Zakon/76).

40. ZDLov-1 je uvedel nov sistem upravljanja z divjadjo. Divjad je iz družbene lastnine prešla v državno lastnino.¹⁷ ZDLov-1 je preoblikoval prejšnji sistem, ki je temeljil na ureditvi družbene lastnine, v sistem, v katerem je divjad naravno bogastvo, njen lastnik pa država. Zato ima država pravico upravljati z divjadjo in lahko pravico do trajnostnega

¹⁷ Člen 111 ZVO je določal, da voda, mineralne surovine, prostoživeče divje živali, ribe in druge prostoživeče oziroma prosto rastoče vodne živali in rastline v odprtih vodah in v ribolovnem morju preidejo v lastnino države z dnem uveljavitve tega zakona in se izkažejo v bilancah, ki jih izdelajo pristojna ministrstva v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za finance, v enem letu po uveljavitvi tega zakona. V drugem odstavku 163 ZVO-1 je določeno, da je divjad po predpisih o lovstvu lastnina države.

gospodarjenja z divjadjo (lovsko pravico) s koncesijo prenese na druge subjekte, ki so usposobljeni za upravljanje, rabo ali izkoriščanje divjadi. Posledica prenosa naravnih dobrin v lastnino države je, da je za njihovo upravljanje, rabo ali izkoriščanje s strani drugih fizičnih ali pravnih oseb potrebna koncesija.¹⁸ V postopku podeljevanja koncesij za upravljanje, rabo in izkoriščanje naravnih dobrin pa je država dolžna spoštovati pridobljene pravice. Drugačno ravnanje bi bilo v neskladju z 2. členom Ustave (odločba št. U-I-32/95).

41. Iz drugega odstavka 81. člena ZDLov-1 izhaja, da je zakonodajalec v prehodnih določbah uredil upravljanje z divjadjo od trenutka začetka veljavnosti ZDLov-1 do trenutka, ko bodo na podlagi 24. člena ZDLov-1 posamezni usposobljeni subjekti s koncesijo pridobili pravico do trajnostnega upravljanja z divjadjo. V tej fazi prehodnega obdobja dosedanji upravljalci lovišč nadaljujejo z upravljanjem do podelitve koncesije. V 26. členu ZDLov-1 pa je zakonodajalec uredil prehod obstoječih pravic koncesijskega značaja v novi pravni režim tako, da imajo dosedanji upravljalci lovišč pri podelitvi koncesije prednostno pravico (1. točka 26. člena ZDLov-1). Iz navedenega izhaja, da bodo imeli dosedanji upravljalci lovišč, ki so v skladu s predpisi in z načrti strokovno ustrezno upravljali z loviščem (so usposobljeni za upravljanje, rabo ali izkoriščanje naravnega bogastva), pri podelitvi koncesije prednost pred drugimi subjekti, ki tudi izpolnjujejo zakonske pogoje za pridobitev koncesije. Dosedanji upravljalci lovišč, ki bodo izpolnjevali zakonske pogoje, bodo s pridobitvijo koncesije obdržali pravico do trajnostnega gospodarjenja z divjadjo. S tem je zakonodajalec uredil prehod obstoječih pravic koncesijskega značaja v novi pravni režim, ne da bi posegel v njihove pridobljene pravice.¹⁹

42. Državni svet tudi zatrjuje, da drugi predpisi, ki urejajo upravljanje z naravnim bogastvom, bolj ugodno urejajo prehod na novi pravni režim. ZVO-1 ureja podelitev koncesije na naravnih dobrinah. Koncesija se lahko podeli pravni ali fizični osebi, če je usposobljena za upravljanje ali za gospodarjenje z naravno dobrino. Pri podelitvi se lahko uveljavlja prednostna pravica. Prednostno pravico ima lastnik zemljišča, na katerem je naravna dobrina, če izpolnjuje pogoje (164. člen ZVO-1). Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 56/99 in nasl. – v nadaljevanju ZON) določa, da obdržijo osebe, ki so imele ob uveljavitvi tega zakona pravico do rabe naravne vrednote, pravico do uveljavitve pravic po tem zakonu, izvajajo pa jo v obsegu, na način in pod pogoji, določenimi v aktu o podelitvi. Te osebe imajo prednostno pravico pri pridobitvi koncesije, ki jo izgubijo, če v enem letu ne vložijo vloge. Iz navedenega izhaja, da je ureditev v ZON pri prehodu v novi pravni režim podobna ureditvi v ZDLov-1. ZV-1, na katerega se sklicuje Državni svet, omogoča pridobitev posebne rabe na vodah na dva načina: z dovoljenjem in s koncesijo. Dovoljenje se podeli takrat, ko s stališča javnega interesa ni ovire za svobodno opravljanje dejavnosti. Dovoljenje pridobijo vsi, ki izpolnjujejo pogoje. Koncesija se načeloma podeli takrat, ko lahko določeno dejavnost izvaja omejeno število subjektov.²⁰ ZV-1 različno ureja prehod na novi sistem pri tistih dejavnostih, za katere je treba pridobiti koncesijo, in pri tistih, pri katerih je treba pridobiti dovoljenje. Dosedanji izvajalci dejavnosti, ki morajo sodelovati v postopku podelitve koncesije, koncesije ne dobijo avtomatično na podlagi zakona, kot zmotno meni Državni svet, temveč lahko

¹⁸ J. Čebulj in drugi: Koncesije na naravnih dobrinah, Inštitut za pravo GIZ gozdarstva Slovenije, Ljubljana 1996, str. 20.

¹⁹ Vlada še ni začela postopka podeljevanja koncesij na podlagi drugega odstavka 24. člena ZDLov-1. Dosedanji upravljalci lovišč z lovišči upravljajo na podlagi drugega odstavka 81. člena ZDLov-1.

²⁰ J. Čebulj in M. Strmecki: Upravno pravo, Visoka upravna šola, Ljubljana 2001, str. 97.

dosedanji imetniki vodnogospodarskega dovoljenja pridobijo koncesijo brez javnega razpisa (196. člen ZV-1). Iz navedenega izhaja, da je položaj dosedanjih upravljavcev lovišč podoben položaju dosedanjih imetnikov vodnogospodarskega dovoljenja, ki morajo pridobiti koncesijo. Zakonodajalec je enak cilj (varovanje pridobljenih pravic) dosegel na dva različna načina (s podelitvijo koncesije brez javnega razpisa ali s prednostno pravico pri podelitvi koncesije). Zato 25. in 26. člen ZDLov-1 nista v neskladju z 2. členom in z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

43. Nekateri pobudniki menijo, da je 26. člen ZDLov-1 v neskladju z Ustavo, ker ima lovska organizacija, ki je do javnega razpisa iz drugega odstavka 24. člena ZDLov-1 v skladu s predpisi strokovno in ustrezno upravljala z loviščem, prednostno pravico pri pridobitvi koncesije. Takšna ureditev naj bi bila v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

44. V primeru izvajanja koncesijskih dejavnosti se pravica do svobodne gospodarske pobude nanaša na postopek oddaje koncesij in ne na opravljanje dejavnosti (odločba št. U-I-13/00 z dne 13. 12. 2001, Uradni list RS, št. 108/01 in 4/02 popr. in OdlUS X, 209). V postopku podelitve koncesije mora biti omogočeno, da lahko vsakdo pod enakimi pogoji pridobi koncesijo.

45. V skladu s 26. členom ZDLov-1 ima lovska organizacija, ki je do javnega razpisa že ustrezno upravljala z loviščem, prednostno pravico v primerjavi drugimi lovskimi organizacijami (npr. lovsko organizacijo, ki do sedaj še ni upravljala z lovišči, njeni člani pa so lastniki lovne površine lovišča, ki se s koncesijo podeljuje v upravljanje). Iz navedenega izhaja, da zakonodajalec različno obravnava lovske organizacije, ki že upravljajo z loviščem, in druge lovske organizacije.

46. Pri presoji, ali gre za neskladje s splošnim načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, se obstoj neskladja ugotavlja na podlagi t. i. testa arbitrarosti. Načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) ni mogoče pojmovati kot enostavne splošne enakosti vseh. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča načelo enakosti pred zakonom ne pomeni, da predpis – kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena – ne bi smel različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno. Za razlikovanje mora obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog.

47. Zakonodajalec je z ureditvijo v 1. točki 26. člena ZDLov-1 zagotovil prehod obstoječih pravic koncesijskega značaja v novi pravni režim in z določitvijo prednostne pravice dosedanjim upravljavcem lovišč zagotovil varstvo pridobljenih pravic. Vendar zakonodajalec prednostne pravice pri pridobitvi koncesije za trajnostno gospodarjenje z divjadjo ni omejil na čas prehoda v novi pravni režim. Zakonodajalec je določil prednostno pravico obstoječih upravljavcev lovišč tudi pri vseh nadaljnjih postopkih podelitve koncesije za trajnostno gospodarjenje z divjadjo. Prednostna pravica ni omejena samo na prehodno obdobje, v katerem naj bi se dosedanja upravljavci lovišč pripravili in prilagodili na novo ureditev z namenom varstva pred posegi v pridobljene pravice. Ko gre za kasnejše podeljevanje koncesij, pa razumnega razloga za prednostno pravico lovskih organizacij iz 1. točke 26. člena ZDLov-1 ni več. Ker zakonodajalec ni omejil trajanja prednostne pravice dosedanjih upravljavcev lovišč pri pridobitvi koncesije na postopek prve podelitve koncesije po uveljavitvi ZDLov-1, je brez razumnega razloga postavil v neenakopraven položaj druge subjekte, ki bi lahko sodelovali na javnem

razpisu v nadaljnjih postopkih podelitve koncesije za trajnostno gospodarjenje z divjadjo v posameznem lovišču. Zato je 26. člen ZDLov-1 v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave (1. točka izreka).

48. Ker gre za primer iz prvega odstavka 48. člena ZUstS, je Ustavno sodišče sprejelo ugotovitveno odločbo in za odpravo ugotovljene neskladnosti določilo rok enega leta (4. točka izreka).

Presoja osmega odstavka 29. člena ZDLov-1

49. Državni svet navaja, da je osmi odstavek 29. člena ZDLov-1 v neskladju z 2. členom Ustave, ker ne določa kriterijev, po katerih naj bi se sredstva, pridobljena iz koncesijskih dajatev, delila, in ne določa upravičencev teh sredstev.

50. V 29. členu ZDLov-1 je urejena koncesijska dajatev. Koncesionar je dolžan plačati koncesijsko dajatev. Določeni sta osnova za izračun višine koncesijske dajatve in maksimalna višina. V sedmem odstavku 29. člena ZDLov-1 je določeno, da se iz zbranih sredstev oblikuje poseben sklad, ki je namenjen obremenjenosti kmetijskih zemljišč in gozdov po divjadi. V osmem odstavku 29. člena ZDLov-1 je določeno, da način delitve sredstev iz sklada pripravi ministrstvo, pristojno za divjad in lovstvo, v sodelovanju z Zavodom za gozdove Slovenije in Kmetijsko gozdarsko zbornico Slovenije.

51. Izpodbijana določba osmega odstavka 29. člena ZDLov-1 daje materialno in formalno pooblastilo za izdajo podzakonskega akta, s katerim naj bi bil urejen način delitve sredstev iz posebnega sklada, v katerega bodo vplačane koncesijske dajatve za izvajanje trajnostnega gospodarjenja z divjadjo. V sedmem odstavku 29. člena ZDLov-1 je določeno samo, da bodo sredstva namenjena za plačilo obremenjenosti kmetijskih zemljišč in gozdov po divjadi. Iz navedenega je razvidno, da ZDLov-1 ne določa meril in kriterijev, tj. okvira razdelitve sredstev. Pooblastilo ministrstvu iz osmega odstavka 29. člena ZDLov-1 je neopredeljeno, s čimer so kršena načela pravne države (2. člen Ustave). V skladu z načeli pravne države je, da so zakonske določbe jasne in nedvoumne. Z njimi se ne določata samo okvir in podlaga upravnopravnega delovanja izvršilne oblasti, temveč postaja to delovanje za državljane znano, pregledno in tudi predvidljivo, to pa povečuje njihovo pravno varnost. Načelo pravne varnosti je eno izmed načel pravne države, ki je pomembno tudi za učinkovito varstvo posameznikovih pravic in pravnih interesov, vključno z učinkovitim nadzorom ustavnosti in zakonitosti posamičnih upravnih aktov. Zato mora biti tudi pooblastilo za izdajo podzakonskega predpisa v zakonu jasno in opredeljeno z ustreznimi merili in kriteriji. Določitev teh meril in kriterijev zakonodajalec ne sme prepustiti podzakonskemu predpisu (odločba št. U-I-313/98 z dne 16. 3. 2000, Uradni list RS, št. 33/00 in OdlUS IX, 60). Zato je osmi odstavek 29. člena ZDLov-1 v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Glede na to, da se pooblastilo v osmem odstavku 29. člena ZDLov-1 nanaša na način delitve sredstev, zbranih iz koncesijskih dajatev v posebnem skladu, Ustavno sodišče določbe osmega odstavka 29. člena ZDLov-1 ni moglo razveljaviti, temveč je le ugotovilo njeno neskladnost z Ustavo (3. točka izreka). Zakonodajalcu je naložilo, naj ugotovljeno neustavnost odpravi v roku enega leta od dneva objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (4. točka izreka).

Presoja prvega odstavka 65. člena in prve alineje sedmega odstavka 65. člena ZDLov-1

52. Državni svet trdi, da prvi odstavek 65. člena ZDLov-1 posega v pravico do zbiranja in združevanja (drugi odstavek 42. člena Ustave). Prvi odstavek 65. člen ZDLov-1 določa: "Lovska družina je društvo najmanj 15 polnoletnih oseb, ki se ustanovi, deluje in preneha obstajati po predpisih o društvih, če ta zakon ne določa drugače. Člani oziroma članice društva so lahko lovci in posamezniki oziroma posameznice, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji ter je njihov interes povezan z divjadjo in lovstvom."

53. Ustavno sodišče je v več odločitvah izvzelo določene oblike združevanja iz dometa 42. člena Ustave (npr. sklep št. U-I-48/90 z dne 11. 2. 1993, Uradni list RS, št. 12/93 in OdlUS II, 15, odločba št. U-I-290/96 z dne 11. 6. 1998, Uradni list RS, št. 49/98 in OdlUS VII, 124), zato je moralo v tej zadevi uvodoma presoditi, ali so lovske družine združenja, ki jih varuje drugi odstavek 42. člena Ustave. Lovska družina je društvo, ki je ustanovljeno, deluje in preneha obstajati po predpisih o društvih, razen če ZDLov-1 ne določa drugače. V skladu z Zakonom o društvih (Uradni list RS, št. 61/06 – v nadaljevanju ZDru-1) je društvo pravna oseba zasebnega prava, ki pravno osebnost pridobi z registracijo društva (5. člen ZDru-1). Posameznemu društvu je lahko podeljen status društva, ki deluje v javnem interesu, če izpolnjuje zakonske pogoje (30. člen ZDru-1). Ker ZDLov-1 v zvezi z ustanovitvijo lovske družine ne določa ničesar, je tudi lovska družina ustanovljena s sprejetjem sklepa o ustanovitvi in s sprejemom temeljnega akta društva, na podlagi prostovoljne odločitve njenih ustanovnih članov ter z registracijo v register društev. Iz navedenega izhaja, da lovska družina ni ustanovljena z javnopravnim aktom. Lovska družina lahko deluje v javnem interesu, ima javna pooblastila, izvaja javno službo, vendar ni ustanovljena z zakonom ali z drugim splošnim aktom, temveč na podlagi prostovoljne odločitve njenih članov. Zato je združevanje v lovsko družino mogoče presojati z vidika 42. člena Ustave.²¹

54. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-391/96 z dne 11. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 49/98 in OdlUS VII, 125) navedlo, da je zakonska ureditev, pri kateri je določeno minimalno število oseb, ki lahko ustanovijo društvo, poseg v ustavno pravico vsakogar, da se svobodno združuje. Zato ureditev, pri kateri lahko lovska družina ustanovi minimalno 15 oseb, posega v pravico do združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave. Na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave je mogoče omejiti človekovo pravico le v primerih, ki jih določa Ustava in zaradi pravic drugih.

55. Poseg v pravico do združevanja je dopusten iz razlogov, ki jih določa tretji odstavek 42. člena Ustave. Na podlagi tretjega odstavka 42. člena Ustave je mogoče poseči ali omejiti pravico do zbiranja in združevanja, če to zahtevajo varnost države ali javna varnost ali varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Državni zbor na pobudo ni odgovoril, tudi iz gradiva, ki je bilo na voljo v postopku sprejema ZDLov-1 (Predlog Zakona o divjadi in lovstvu – prva obravnava – EPA 995 – III),²² ni razviden razlog za takšno ureditev, ki bi pri ustanavljanju lovskih družin utemeljeval poseg v pravico do združevanja zaradi razlogov iz tretjega odstavka 42. člena Ustave.

56. Ker niso podani razlogi iz tretjega odstavka 42. člena Ustave, je moralo Ustavno sodišče v nadaljevanju presoditi, ali je taka omejitev pravice do združevanja ustavno

²¹ Podobno tudi v sodbi ESČP Chassagnou in drugi proti Franciji z dne 29. 4. 1999.

²² Poročevalec DZ št. 79/03, 96/03 in 103/03.

dopustna zaradi pravic drugih oziroma javne koristi. Ureditev ni v neskladju z Ustavo, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Razlog za določitev minimalnega števila članov, ki lahko ustanovijo lovsko družino, bi bil lahko v obsegu zakonskih nalog, ki jih mora izvrševati lovsko družina, ki pridobi koncesijo za trajnostno upravljanje z divjadjo. Ker so naloge lovske družine obsežne in je za njihovo izvrševanje potrebno posebno strokovno znanje, bi vse naložene naloge lahko opravljalo samo društvo, ki ima najmanj 15 članov. Iz navedenega izhaja, da naj bi izpodbijana ureditev omogočila učinkovito izvajanje zakonskih nalog, ki so naložene lovskim družinam, in učinkovito izvrševanje javne službe (izvrševanje lovske pravice). To pa je ustavno dopusten cilj, zaradi katerega je to človekovo pravico dopustno omejiti.

57. Glede na to, da je zakonodajalec imel ustavno dopusten cilj, je treba oceniti, ali je omejitev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: 1) ali je poseg sploh nujen (potreben) za doseg zasledovanega cilja; 2) ali je ocenjevani poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v tem smislu, da je ta cilj s posegom dejansko mogoče doseči; 3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Le, če poseg preneha vse tri vidike testa, je ustavno dopusten (odločba št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03 in OdlUS XII, 86).

58. Javno službo za področje divjadi in lovstva ter dejavnosti v javnem interesu (izvrševanje lovske pravice) izvajajo tiste lovske družine, ki pridobijo koncesijo za trajnostno gospodarjenje z divjadjo. Pogoji za pridobitev koncesije so določeni v koncesijskem aktu. Če lovsko družina ne bi izpolnjevala vseh pogojev (med drugim tudi števila članov), ne bi mogla pridobiti koncesije. Iz navedenega izhaja, da so lovski družini zakonske obveznosti izvajanja javne službe in druge zakonske obveznosti varstva divjadi naložene s pridobitvijo koncesije in ne že z ustanovitvijo. Zato določitev minimalnega števila oseb za ustanovitev lovske družine ni primeren, niti nujen ukrep, s katerim bi dosegli ustavno dopusten cilj, to sta učinkovito izvrševanje zakonskih nalog na področju trajnostnega gospodarjenja z divjadjo in izvajanje javne službe. Koncedent lahko v koncesijskem aktu določi pogoje, tj. tudi število članov, ki jih mora izpolnjevati lovsko družina za pridobitev koncesije za trajnostno gospodarjenje z divjadjo, ne pa za njeno ustanovitev. Pogoj za ustanovitev lovske družine, določen v prvem odstavku 65. člena ZDLov-1, torej ni ustavno dopusten. Zato je v tem delu v neskladju z drugim odstavkom 42. člena Ustave. Glede na to je Ustavno sodišče v prvem odstavku 65. člena ZDLov-1 razveljavilo del besedila, ki se glasi: "najmanj 15" (5. točka izreka).

59. Pobudniki trdijo, da prva alineja sedmega odstavka 65. člena ZDLov-1²³ posega v pravico do zbiranja in združevanja, ker določa prisilno prenehanje lovske družine. Pravica do združevanja ne obsega samo pravice do ustanovitve društva, ampak tudi pravico, da člani društva samostojno in svobodno urejajo njegovo notranjo ureditev in dejavnost ter da se svobodno odločijo za prenehanje društva. Društvo načeloma preneha na podlagi prostovoljne odločitve svojih članov. Lahko pa preneha s spojitvijo z

²³ Prva alineja sedmega odstavka 65. člena ZDLov-1 določa: "Lovska družina preneha obstajati, če se ji zaradi kršitev odvzame koncesija."

drugimi društvi, s pripojitvijo k drugemu društvu, s stečajem, na podlagi sodne odločbe o prepovedi delovanja ali po samem zakonu (37. člen ZDru-1). Če društvo preneha po samem zakonu ugotovi njegovo prenehanje pristojni organ z odločbo (42. člen ZDru-1).

60. Določitev razlogov za prisilno prenehanje društva je poseg v pravico iz drugega odstavka 42. člena Ustave. Zato prva alineja sedmega odstavka 65. člena ZDLov-1, ki določa, da lovska družina preneha obstajati, če se ji zaradi kršitev odvzame koncesijska pogodba, posega v pravico do združevanja.

61. Ker zakonodajalec tudi pri določitvi pogojev za prenehanje lovske družine ni razlikoval med pogoji za obstoj (ustanovitev in prenehanje) lovske družine in pogoji za pridobitev in odvzem koncesije, je prva alineja sedmega odstavka 65. člena ZDLov-1 iz istih razlogov, kot so navedeni v 55. in 58. točki te obrazložitve, v neskladju z drugim odstavkom 42. člena Ustave. Zato jo je Ustavno sodišče razveljavilo (4. točka izreka).

62. S tem, ko je Ustavno sodišče delno razveljavilo prvi odstavek 65. člena ZDLov-1 in razveljavilo prvo alinejo sedmega odstavka 65. člena ZDLov-1, ki pomenita izjemo od splošnega pravila, določenega v ZDru-1, se tudi za ustanovitev in prenehanje lovske družine uporabljajo določbe ZDru-1. Ker je Ustavno sodišče prvi odstavek in prvo alinejo sedmega odstavka 65. člena ZDLov-1 razveljavilo že iz teh razlogov, ni presojalo tudi drugih očitkov Državnega sveta.

B. – V.

Presoja 3. člena in petega ter šestega odstavka 4. člena ZDLov-1

63. Pobudniki navajajo, da so 3. člen in peti ter šesti odstavek 4. člena ZDLov-1 v neskladju s prvim odstavkom 74. člena Ustave, ker se s podelitvijo koncesije omejuje ukvarjanje z lovstvom kot gospodarsko pridobitno dejavnostjo fizičnim osebam. S tem naj bi bile fizične osebe (lastniki zemljišč in gozdov) postavljene v neenakopraven položaj s pravnimi osebami. Zato naj bi šlo za neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Ker naj bi jim navedene določbe onemogočale mirno uživanje lastniške pravice, naj bi bile v neskladju tudi s 33. členom Ustave.

64. Člen 3 ZDLov-1 določa: "Lovstvo je dejavnost trajnostnega gospodarjenja z divjadjo, s katero se ukvarjajo pravne osebe, ki izpolnjujejo predpisane pogoje. Trajnostno gospodarjenje z divjadjo obsega ohranjanje, lov divjadi, ukrepanje v življenjskem okolju divjadi, posege v populacije zaradi gospodarskih, veterinarsko-sanitarnih, zdravstvenih in drugih utemeljenih razlogov."

65. Peti odstavek 4. člena ZDLov-1 določa: "Nosilci trajnostnega gospodarjenja z divjadjo so upravljavci lovišč in upravljavci lovišč s posebnim namenom."

66. Šesti odstavek 4. člena ZDLov-1 določa: "Upravljavci lovišč in lovišč s posebnim namenom so v Republiki Sloveniji za dejavnost lovstva registrirane pravne osebe, ki se morajo zaradi trajnostnega gospodarjenja z divjadjo združevati v območna združenja upravljavcev lovišč."

67. Lovstvo je dejavnost trajnostnega gospodarjenja z divjadjo. Obsega naloge, ki so po svoji naravi gospodarske dejavnosti, in dejavnosti, ki se ne izvajajo na trgu. Dejavnost lovstva (izvrševanje lovske pravice) poleg pravice do izkoriščanja naravnega bogastva (lovski turizem, prodaja divjačine) obsega tudi obveznosti izvajanja javne službe in javnih pooblastil (dejavnosti, ki se izvajajo zaradi ohranitve in varstva divjadi ter njihovega življenjskega okolja v javnem interesu). V drugem odstavku 18. člena ZDLov-1 je določeno, da se za javno službo za področje divjadi smiselno uporabljajo določbe Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in nasl. – v nadaljevanju ZGJS). V 5. točki 3. člena ZG so našteje funkcije gozdov. Med proizvodnimi funkcijami gozda je naštejeta tudi lovnogospodarska funkcija. Člen 23 ZDLov-1 določa, da se naloge, ki se izvajajo v javnem interesu, med drugim financirajo tudi iz dohodka od divjadi in iz dohodka iz poslovanja. Glede na navedeno vodi vsaka lovska družina dva finančna obračuna, in sicer bilanco gospodarjenja in društveno bilanco. V bilanci gospodarjenja se vodijo prihodki in odhodki, nastali zaradi izvajanja gospodarske dejavnosti. V ta sklop sodijo prihodki, pridobljeni s prodajo divjačine in z lovnim turizmom, in odhodki, ki nastanejo posamezni lovski družini zaradi izvajanja naloženih nalog (plačilo škode, opravljeno strokovno delo pri upravljanju lovišč, vzdrževanje lovskotehničnih objektov, krmljenje divjadi, prevozi lovcev, nabava opreme ipd.) V društveni bilanci so prihodki, pridobljeni s članarinami članov, in odhodki, ki nastanejo s plačilom zavarovanja članov, z izdajanjem in s pošiljanjem revije Lovec, zaradi stroškov, ki nastanejo zaradi organizacije lovskih družin in Lovske zveze Slovenije, zaradi stroškov izobraževanja, raziskovalnih nalog in podobno. Iz pojasnil Lovske zveze Slovenije izhaja, da v strukturi vseh prihodkov lovstva lovski turizem prinaša 15 % do 22 % delež, prihodek od prodane divjačine pa 31 % do 42 % delež. Iz pojasnil Zavoda za gozdove Slovenije izhaja, da si lovišča s posebnim namenom sredstva za financiranje zagotavljajo v celoti sama z izvajanjem dejavnosti lovstva in niso vezana na proračunske vire. Šele po uveljavitvi ZDLov-1 naj bi bilo mogoče, da bi lovišča s posebnim namenom pridobila sredstva iz proračuna za financiranje nalog v zvezi z varstvom narave in ohranjanja življenjskega okolja divjadi.

68. Iz navedenega izhaja, da je dejavnost lovstva sestavljena tako iz dejavnosti, ki so po svoji naravi gospodarske dejavnosti, kot tudi iz dejavnosti, ki so namenjene predvsem varovanju naravnega bogastva. Dvojen značaj dejavnosti lovstva izhaja tudi iz zgoraj naštetih predpisov, ki dejavnost lovstva sicer ne določajo za gospodarsko javno službo, vendar se pri izvajanju javne službe smiselno uporablja ZGJS.

69. Ker se dejavnost lovstva v določenem delu opravlja na trgu in odplačno, je moralo Ustavno sodišče v nadaljevanju presoditi, ali ureditev, pri kateri sme dejavnost lovstva na podlagi pridobljene koncesije izvrševati samo pravna oseba, ne pa tudi fizična oseba, posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave v povezavi z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

70. Ustava v prvem odstavku 74. člena določa, da je gospodarska pobuda svobodna. Vendar iz drugega stavka drugega odstavka 74. člena Ustave izhaja, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Zakonodajalec je na podlagi drugega odstavka 70. člena Ustave pooblaščen in tudi dolžan določiti pogoje za izkoriščanje naravnih bogastev in tudi pogoje ter način upravljanja gospodarskih dejavnosti z namenom uresničevanja skrbi države za zdravo življenjsko okolje. Zakonodajalec je na podlagi drugega odstavka 72. člena Ustave tudi dolžan skrbeti za

zdravo življenjsko okolje in v ta namen določati pogoje in način opravljanja gospodarskih in drugih dejavnosti. Vsebinsko pravice do zdravega življenjskega okolja določa zakonodajalec tako, da določa meje dopustnosti posegov v okolje in zato tudi določa pogoje za izkoriščanje in uporabo naravnih dobrin. Država zagotavlja zdravo življenjsko okolje tudi z ohranjanjem raznovrstnosti in kakovosti naravnih dobrin in z zmanjševanjem porabe naravnih virov. Država je dolžna s svojim aktivnim ravnanjem skrbeti za varstvo javnega interesa in s tem tudi za ustrezno normativno ureditev.

71. Zakonodajalec je v ZDLov-1 določil pogoje, pod katerimi se sme upravljati, rabiti in izkoriščati divjad kot naravni vir, in določil obseg javne službe za področje divjadi in lovstva. Določil je, da smejo izvajati dejavnost lovstva (izvajanje javne službe in upravljanje naravnega vira) samo tiste pravne osebe, ki so na podlagi javnega razpisa pridobile koncesijo. Ustavno sodišče je že zapisalo, da se sme zaradi izvajanja javnih služb in z uvedbo posebnega javnopravnega režima gospodarjenja in izkoriščanja naravnih virov omejiti pravica do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave, ker gre za izvajanje dejavnosti v javnem interesu in v javno korist. (odločba in sklep št. U-I-76/01 z dne 10. 3. 1994, Uradni list RS, št. 20/94 in OdiUS III, 20; odločba št. U-I-49/95 z dne 4. 3. 1999, Uradni list RS, št. 24/99 in OdiUS VIII, 45; odločba št. U-I-48/97 z dne 6. 7. 2000, Uradni list RS, št. 66/2000 in OdiUS IX/2, 185).

72. Ker je bila dejavnost lovstva (izvrševanje lovske pravice) iz gospodarskoproduktivne dejavnosti z razvojem spremenjena v dejavnost, ki je namenjena predvsem varovanju naravnega bogastva (divjadi), ohranjanju narave in varstvu okolja, se izvaja v javnem interesu in v javno korist. Z njo sta zagotovljena varovanje naravnih dobrin in zdravo življenjsko okolje.

73. Zakonodajalec lahko na podlagi drugega odstavka 70. člena in prvega stavka drugega odstavka 74. člena določi tudi organizacijsko obliko, ki se mu zdi najprimernejša za izvajanje javne službe in za pridobitev pravice do izkoriščanja naravnega bogastva. Zakonodajalec oceni, kakšne pogoje mora izpolnjevati zasebni subjekt za pridobitev pravice do izkoriščanja naravnih bogastev in za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesionirane javne službe. Ustavno sodišče se ne more spuščati v oceno primernosti izpodbijane zakonske ureditve, temveč lahko samo presodi, ali obstaja za izpodbijano ureditev razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Dejavnost lovstva je sestavljena iz številnih nalog, ki so med seboj neločljivo povezane. Naloge upravljavcev lovišč so določene v 1. do 15. točki prvega odstavka 21. člena ZDLov-1.²⁴ Iz zakonsko navedenih

²⁴ Prvi odstavek 21. člena ZDLov-1 določa: "Upravljalci lovišč in lovišč s posebnim namenom opravljajo pod pogoji javne službe naslednje naloge s področja trajnostnega gospodarjenja z divjadjo:

1. izvajanje načrtovanih ukrepov za varstvo divjadi in življenjskega okolja ter ukrepov za ohranjanje in izboljševanje življenjskih razmer za divjad;
2. izvajanje odstrela bolne ali poškodovane divjadi;
3. sodelovanje pri izvajanju ukrepov preventivnega zdravstvenega varstva divjadi in dostavljanje poginule divjadi v veterinarski pregled;
4. vodenje predpisanih evidenc o uplenjeni in najdeni poginuli divjadi;
5. zbiranje podatkov o divjadi in njenih odnosih z življenjskim okoljem po določeni metodologiji monitoringa;
6. izvajanje načrtovanih ukrepov za preprečevanje škode od divjadi in na divjadi;
7. ocenjevanje škod od divjadi in na divjadi;
8. zagotavljanje povračila škod od divjadi lastnikom ali uporabnikom zemljišč;
9. skrb za usposabljanje lovcev;
10. komuniciranje z lastniki zemljišč in javnostjo;
11. izvajanje nadzornih nalog, ki jih opravlja lovsko čuvajska služba;
12. sodelovanje pri znanstveno-raziskovalnem delu v zvezi z divjadjo in lovstvom;

nalog izhaja, da so nosilcu dejavnosti lovstva (trajnostnega gospodarjenja z divjadjo ali lovske pravice) s pridobitvijo koncesije poleg pravice izkoriščanja naravnega vira naložene obveznosti, ki zahtevajo obsežno in raznoliko strokovno znanje s področja varovanja divjadi, varstva okolja in ohranjanja narave. S podelitvijo koncesije za trajnostno gospodarjenje z divjadjo država prenese pravico upravljanja z naravnim bogastvom in izvajanje dejavnosti, ki se v javnem interesu izvaja zaradi ohranitve in varstva divjadi ter njihovega življenjskega okolja (javna služba za področje divjadi), na osebo zasebnega prava. Zato mora zaradi zagotovitve javnega interesa posebno skrbnost nameniti izboru koncesionarja. Javni interes zasleduje z določitvijo ustreznih pogojev. Ker dejavnost trajnostnega gospodarjenja z divjadjo zahteva izvajanje številnih strokovnih nalog in posebno znanje s področja lovstva ter varovanja divjadi, Ustavno sodišče ocenjuje, da so razlogi za ureditev, pri kateri lahko lovsko pravico s koncesijo pridobi samo usposobljena pravna oseba (lovsko društvo), ne pa fizična oseba, razumni in stvarno utemeljeni ter povezani s predmetom urejanja in da zato zakonodajalcu ni mogoče očitati, da je ravnal arbitrarno, ko je sprejel izpodbijano ureditev. Zato ureditev, pri kateri se lahko lovska pravica s koncesijo prenese samo na usposobljeno pravno osebo (lovsko društvo), ne pa tudi na fizično osebo, in pri kateri je s tem posledično omejeno število subjektov, ki se smejo ukvarjati s to dejavnostjo, ni v neskladju s prvim in z drugim odstavkom 74. člena Ustave v povezavi z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

74. Pobudniki očitajo prvemu odstavku 3. člena in petemu in šestemu odstavku 4. člena ZDLov-1 tudi neskladje s 33. členom Ustave. Ustavno sodišče je že v 25. in 30. točki te obrazložitve pojasnilo, kakšna je vsebina 33. in 69. člena Ustave. Omejitve posameznika pri izvrševanju njegovih lastninskih upravičenj zaradi javne koristi ali zagotavljanja ekološke in socialne funkcije lastnine same po sebi ne morejo biti v neskladju s 33. členom Ustave. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-40/06 sprejelo stališče, da obveznosti, ki so naložene lastnikom zemljišča zaradi izvrševanja lovske pravice, niso prekomeren ukrep. Pobudniki ne navajajo nobenih argumentov, ki jih Ustavno sodišče ne bi že presojalo. Prvi odstavek 3. člena ter peti in šesti odstavek 4. člena ZDLov-1 zato niso v neskladju s 33. in 67. ter z 69. členom Ustave (6. točka izreka).

Presoja tretjega odstavka 6. člena, tretjega odstavka 7. člena in drugega odstavka 8. člena ZDLov-1

75. Državni svet in pobudniki izpodbijajo tretji odstavek 6. člena,²⁵ tretji odstavek 7. člena²⁶ in drugi odstavek 8. člena ZDLov-1,²⁷ ker pri oblikovanju lovskoupravljaljskih

13. izvajanje praktičnega dela lovskega izpita, kadar je to potrebno;

14. izvajanje ukrepov za izboljšanje življenjskih razmer vseh vrst ptic in sesalcev v skladu s predpisi s področja ohranjanja narave;

15. poseganje v populacije prostoživečih vrst ptic in sesalcev v skladu s predpisi s področja varstva zavarovanih vrst in na način lova, ki ga določa ta zakon."

²⁵ Tretji odstavek 6. člena ZDLov-1 določa: "Meje lovske upravljavskih območij določa Vlada na predlog ministra, pristojnega za divjad in lovstvo oziroma ministrice, pristojne za divjad in lovstvo (v nadaljnjem besedilu: minister), v sodelovanju z ministrom, pristojnim za varstvo narave oziroma ministrico, pristojno za varstvo narave. Strokovne podlage za njihovo določitev pripravi Zavod v sodelovanju z lovskimi organizacijami, lokalnimi skupnostmi in kmetijsko gozdarsko zbornico."

²⁶ Tretji odstavek 7. člena ZDLov-1 določa: "Lovišča s posebnim namenom ustanovi Vlada na predlog ministra. Strokovne podlage za ustanovitev lovišč s posebnim namenom izdelava Zavod, pri čemer z mnenji sodelujejo lovske in naravovarstvene organizacije."

območij, lovišč s posebnim namenom in lovišč sodelujejo naravovarstvene in lovske organizacije, izključeno pa je sodelovanje lastnikov zemljišč in gozdov. S tem naj bi bila kršena tudi pravica do mirnega uživanja lastninske pravice. Zato naj bi bile izpodbijane določbe v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in s 33. členom Ustave.

76. Lovne površine se zaradi učinkovitega upravljanja z divjadjo razdelijo na posamezne prostorske enote (lovskoupravljavsko območje, lovišče s posebnim namenom in lovišče).²⁸ Namen razdelitve lovskih površin v Republiki Sloveniji na posamezne prostorske enote je določitev krajevne pristojnosti posameznih subjektov za učinkovito upravljanje z divjadjo in posledično tudi izvrševanje lovske pravice. Meje teritorialnih enot se oblikujejo glede na ekološke dejavnike in življenjske značilnosti populacij divjadi (9. člen ZDLov-1), zato pri pripravi strokovnih podlag sodelujejo organizacije, ki so strokovno usposobljene za dajanje mnenj o kriterijih, ki vplivajo na oblikovanje mej. V sistemu, v katerem lovska pravica ni vezana na lastninsko pravico na zemljišču, lastninske meje zemljišč in gozdov ne morejo vplivati na oblikovanje meje posameznega lovišča, lovišča s posebnim namenom in lovskoupravljavskega območja. Zato Ustavno sodišče ocenjuje, da so razlogi za razlikovanje med lastniki zemljišč in lovskimi organizacijami ter naravovarstvenimi organizacijami pri oblikovanju meja teritorialnih enot razumni in stvarno utemeljeni ter povezani s predmetom urejanja. Zato zakonodajalcu ni mogoče očitati, da je ravnal arbitrarno, ko je sprejel izpodbijano ureditev. Tako tretji odstavek 6. člena, tretji odstavek 7. člena in drugi odstavek 8. člena ZDLov-1 niso v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

77. Pobudniki izpodbijajo navedene določbe tudi z vidika posega v pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave). Svoje očitke obrazložijo samo z navedbo, da se z določevanjem mej omejuje pravica do mirnega uživanja lastnine. Pobudniki ne navajajo nobenih argumentov, ki jih ne bi Ustavno sodišče že presojalo v tej odločbi, zato tretji odstavek 6. člena, tretji odstavek 7. člena in drugi odstavek 8. člena ZDLov-1 niso v neskladju s 33. členom Ustave (6. točka izreka).

Presoja 31., 32., 33., 34., 35. in 36. člena ZDLov-1

78. Državni svet in pobudniki menijo, da so določbe 31. do 36. člena ZDLov-1 v neskladju s 33., s 67., z 69. in s 71. členom Ustave ter s 1. členom Protokola k EKČP, ker naj bil določale omejitve pri posegih v okolje divjadi v škodo lastnikov lovskih površin. Takšna ureditev naj bi pomenila poseg v pravico do zasebne lastnine, ker so lastnikom zemljišč naložene obveznosti brez nadomestila.

²⁷ Drugi odstavek 8. člena ZDLov-1 določa: "Lovišča ustanovi na predlog ministra Vlada. Strokovne podlage za ustanovitev lovišč izdelata Zavod, v sodelovanju z lovskimi in naravovarstvenimi organizacijami."

²⁸ Vlada je z Odlokom o lovsko upravljavskih območjih v Republiki Sloveniji in njihovih mejah (Uradni list RS, št. 110/04) določila meje petnajstih lovskoupravljavskih območij. Z Odlokom o loviščih v Republiki Sloveniji in njihovih mejah (Uradni list RS, št. 128/04) je Vlada ustanovila 420 lovišč. Z Uredbo o ustanovitvi lovišč s posebnim namenom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 117/04) je ustanovila deset lovišč s posebnim namenom, s katerimi upravlja Zavod za gozdove Slovenije, in lovišče s posebnim namenom Triglav Bled, s katerim upravlja javni zavod Triglavski narodni park. Z Uredbo o ustanovitvi lovišča s posebnim namenom Brdo pri Kranju (Uradni list RS, št. 114/04) je ustanovila lovišče s posebnim namenom Brdo pri Kranju, s katerim upravlja javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije.

79. Zakonodajalec je določil omejitve rabe gozda in gozdnega prostora ter kmetijskih zemljišč v 31. in 32. členu ZDLov-1. Lastniki gozdov morajo pri vseh gozdnih delih upoštevati letni življenjski ritem divjadi in z deli posegati v gozd tako, da se čim manj prizadene divjad. Prepovedana so dela, ki bi preprečevala nemoten potek reprodukcije. Pri sečnji in spravilu ni dovoljeno z vejami zametavati in z vlačanjem poškodovati kaluž, vodnih kalov in izvirov. Prepovedana je uporaba fitosanitarnih sredstev in podobno. Pri opravljanju kmetijskih del je treba obvezno uporabljati preventivna sredstva za preprečevanje izgub divjadi na leglih in gnezdih. Vendar Republika Slovenija subvencionira nabavo teh sredstev (tretji odstavek 32. člena ZDLov-1). Lastnik zemljišča si mora prizadevati za ohranjanje oziroma novo osnovanje skupin drevja in gozdov tako, da pusti najmanj eno desetino površine v prvotni zarasti. Minister, pristojen za divjad, lahko tudi predpiše posebne začasne ukrepe za varstvo divjadi, določi območja mirnih con, habitatov in biokoridorjev na določenih površinah (prvi odstavek 36. člena ZDLov-1). V petem odstavku 36. člena ZDLov-1 je določeno, da ima lastnik, zakupnik ali drug uporabnik zemljišča, ki mu je zaradi predpisanih začasnih ukrepov pri gospodarskem izkoriščanju povzročena škoda, ki presega splošne naravovarstvene omejitve, pravico do odškodnine po predpisih o razlastitvi nepremičnine.

80. Državni svet in pobudniki svoje trditve utemeljujejo s pavšalnimi in splošnimi očitki. Ne obrazložijo in ne navajajo razlogov in okoliščin, ki bi utemeljevali neskladnosti izpodbijanih določb s 33., s 67. in z 71. členom Ustave, in ne navajajo argumentov, ki jih ne bi Ustavno sodišče v tej odločbi že presojalo. Dejstvo, da lastniki zemljišč in gozdov nimajo pravice do nadomestila, čeprav jim je z ZDLov-1 naložen način uporabe zemljišča in gozdov, samo po sebi še ne pomeni posega v 33., 67., in 69. člen Ustave. Določanje načina uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija, ne pomeni samo, da morajo lastniki pri izvrševanju lastniške pravice trpeti omejitve, temveč tudi, da so jim lahko naložene obveznosti. Če bi lastnikom zemljišč in gozdov zaradi izvrševanja posebnih ukrepov za varstvo divjadi nastala škoda, ki bi presegala splošne naravovarstvene omejitve, imajo lastniki zemljišča pravico do odškodnine. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-40/06 je sprejelo stališče, da omejitve in obveznosti, ki so naložene lastnikom zemljišča zaradi izvrševanja lovske pravice, niso prekomeren ukrep. Zato členi 31, 32, 33, 34, 35 in 36 niso v neskladju s 33., s 67. in z 69. členom Ustave.

81. Državni svet in pobudniki ne navajajo, zakaj naj bi bile izpodbijane določbe v neskladju z 71. členom Ustave, zato Ustavno sodišče teh očitkov ni moglo preizkusiti (6. točka izreka).

Presoja prvega in drugega odstavka 53. člena ZDLov-1

82. Državni svet in pobudniki izpodbijajo 53. člen ZDLov-1, ki ureja preprečevanje škode. Menijo, da je prvi odstavek 53. člena ZDLov-1 v neskladju z 2. členom Ustave, ker nejasno določa zahtevano skrbnost lastnikov zemljišč pri varovanju njihovega premoženja. Ureditev naj bi omogočala upraviteljem lovišč, ki so zavezanci za povrnitev škode, arbitrarno presojo ravnanja lastnika zemljišča.

83. Prvi odstavek 53. člena ZDLov-1 določa: "Fizična ali pravna oseba, ki ji divjad lahko povzroči škodo, mora na primeren način kot dober gospodar narediti vse potrebno, da obvaruje svoje premoženje pred nastankom škode."

84. Eno iz med načel pravne države (2. člen Ustave) zahteva, da so zakonske rešitve splošne in abstraktne. Namen zakonske ureditve mora biti jasno razviden, predvideni ukrepi za doseg takega namena pa natančno opisani. Zakonodajalec mora sprejeti jasne norme ter določiti njihovo vsebino. Skrbnost dobrega gospodarja je nedoločen pravni pojem. Bistvo nedoločnih pojmov je, da zakonodajalec v opisu abstraktega dejanskega stanja uporabi nedoločen pojem tedaj, kadar želi z njim zajeti različne dejanske dogodke in stanja, ki imajo neko skupno pomensko vsebino. Uporaba nedoločnih pravnih pojmov sama po sebi ne pomeni kršitve načela določnosti predpisov. Pojem "skrbnost dobrega gospodarja" je pravni standard civilnega prava, ki je že izoblikovan s sodno prakso. S pomočjo izoblikovanega pravnega standarda je omogočeno, da se ocenita konkretno ravnanje oškodovanca in stopnja njegove skrbnosti, zato takšna ureditev ni v neskladju z 2. členom Ustave. Postopek uveljavljanja odškodnine je večstopenjski in na koncu omogoča sodno kontrolo, zato so neutemeljeni tudi očitki Državnega sveta in pobudnikov, da prvi odstavek 53. člena ZDLov-1 omogoča arbitrarno ravnanje upravljavca lovišča.

85. Ker naj pobudniki ne bi bili upravičeni do nadomestila za uporabo njihovega zemljišča pri izvajanju lovske dejavnosti, naj bi bile obveznosti lastnikov lovnih površin, da izvajajo preventivne ukrepe brez ustrezne odškodnine (drugi odstavek 53. člena ZDLov-1), poseg v pravice iz 33., 67. in 69. člena Ustave.

86. Drugi odstavek 53. člena ZDLov-1 določa: "Imetniki kmetijskih in gozdnih površin na katerih je lovišče, so dolžni uporabljati ustrezna zaščitna sredstva, ki jim jih preskrbi upravljavec lovišča in izvajati druge predpisane ukrepe za preprečevanje škode po divjadi."

87. Ustavno sodišče je že v 25. in 30. točki te obrazložitve pojasnilo, kakšna je vsebina 33. in 69. člena Ustave. Zgolj dejstvo, da je lastnikom zemljišč v drugem odstavku 53. člena ZDLov-1 naloženo izvajanje preventivnih ukrepov, samo po sebi ne more pomeniti posega v pravico do zasebne lastnine. Ustavno sodišče je že pojasnilo, da so v okviru določanja načina uživanja lastnine lastnikom lahko naložene tudi obveznosti. V odločbi št. U-I-40/06 sprejelo stališče, da obveznosti, ki so naložene lastnikom zemljišča zaradi izvrševanja lovske pravice, niso prekomeren ukrep. Zato drugi odstavek 53. člena ZDLov-1 ni v neskladju s 33., s 67. in z 69. členom Ustave (6. točka izreka).

Presoja 40. člena ZDLov-1

88. Pobudniki navajajo, da je 40. člen ZDLov-1 v neskladju s 33. členom Ustave in s 1. členom Protokola k EKČP, ker omogoča naseljevanje tujerodnih vrst divjadi brez soglasja lastnika.

89. Člen 40 ZDLov-1 določa: "Ponovno naseljevanje domorodnih vrst divjadi ter naseljevanje in doseljevanje domorodnih in tujerodnih vrst divjadi se izvaja na osnovi načrtov lovsko upravljavskih območij ter v skladu s predpisi s področja veterinarstva in ohranjanja narave."

90. Doselitev²⁹ in naselitev³⁰ tujerodnih vrst divjadi ter ponovna naselitev³¹ domorodnih vrst divjadi se izvaja na podlagi načrtov lovskoupravljaljskih območij, ki so temeljni politično usmerjevalni dokument, ki določa politiko upravljanja divjadi in lovstva. Načrte lovskoupravljaljskih območij izdeluje Zavod za gozdove Slovenije v sodelovanju z lovskimi organizacijami, območnimi enotami Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave, območnimi enotami Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, lokalnimi skupnostmi in z drugimi, katerih dejavnost je povezana z divjadjo in njenim okoljem. Dolgoročni načrt sprejme minister, pristojen za divjad, v soglasju z ministrom, pristojnim za varstvo narave. Letni načrt lovskoupravljaljskega območja sprejme minister, pristojen za divjad (drugi in tretji odstavek 17. člena ZDLov-1). V Pravilniku o vsebini načrtov upravljanja z divjadjo (Uradni list RS, št. 111/05 – v nadaljevanju Pravilnik), ki je bil sprejet na podlagi prvega odstavka 17. člena ZDLov-1,³² sta urejena vsebina dolgoročnih in letnih načrtov lovskoupravljaljskih območij in način predstavitve dolgoročnega in letnega načrta lovskoupravljaljskega območja. Letni načrti lovskoupravljaljskih območij vsebujejo tudi ukrepe za zagotovitev naravnega ravnovesja med divjadjo in okoljem ter ukrepe za trajnostno gospodarjenje s populacijami divjadi in njihovih habitatov po vrstah divjadi. Ukrepi v populacijah so odvzem divjadi in morebitno naseljevanje ali dodajanje divjadi (prvi odstavek 17. člena Pravilnika). Ukrepi za naseljevanje divjadi morajo temeljiti na ugotovitvah posebne študije Zavoda za gozdove Slovenije, ki mora vsebovati preučitev ustreznosti življenjskega okolja in možnosti trajnega preživetja naseljene divjadi. Usmeritve in ukrepi za dodajanje divjadi morajo upoštevati usmeritve dolgoročnega načrta lovskoupravljaljskega območja in primernost okolja, v katero se ta divjad spušča. Osnutek letnega načrta lovskoupravljaljskega območja mora biti 7 dni pred javno predstavitvijo objavljen na spletni strani Zavoda za gozdove Slovenije. Po javni predstavitvi imajo upravičene osebe, naštetje v prvem odstavku 20. člena Pravilnika,³³ pravico dati mnenje na osnutek.

91. Naseljevanje in doseljevanje živali tujerodnih vrst sta podrobno urejena tudi v ZON. Načeloma je naseljevanje rastlin in živali tujerodnih vrst prepovedano (prvi odstavek 17. člena ZON). Izjemoma lahko naselitev tujerodne živali ali rastline dovoli ministrstvo, pristojno za ohranjanje narave, če se v postopku presoje tveganja za naravo ugotovi, da poseg v naravo ne bo ogrozil naravnega ravnovesja ali sestavin biotske raznovrstnosti. Naseljevanje živali tujerodnih vrst, ki jih je dovoljeno loviti, dovoli pristojno ministrstvo s soglasjem ministrstva, pristojnega za ohranjanje narave, pod pogoji iz prejšnjega odstavka. Doseljevanje rastlin in živali, pri katerem je nevarnost ogrožanja naravnega

²⁹ Doselitev je vnos rastlin in živali v ekosistem, v katerem rastline in živali te vrste že živijo (2. točka 11. člen ZON)

³⁰ Naselitev je vnos rastlin ali živali v ekosistem, v katerem rastline ali živali te vrste niso bile nikoli navzoče. Naselitev je lahko izvedena z namenom, da rastline ali živali v novem ekosistemu živijo, ali je nezavedna in je posledica človekovega malomarnega ravnanja, npr. odmetavanja akvarijskih ali terarijskih živali v naravo ali omogočanja pobega živali iz ograjenih prostorov. Vnos živali v prostor za gojitev živali ni naselitev (9. točka 11. člena ZON)

³¹ Ponovna naselitev je vnos rastlin ali živali v ekosistem, v katerem so bile rastline ali živali te vrste iztrebljene, v ekosistemu pa še obstajajo približno enaki abiotiski in biotski dejavniki, kot so bili pred iztrebitvijo (16. točka 11. člena ZON).

³² Prvi odstavek 17. člena ZDLov-1 določa: "Minister podrobneje predpiše vsebino načrtov upravljanja z divjadjo in ukrepanja v njenem okolju, roke za sprejemanje ter način predstavitve in nadzor uresničevanja načrtov."

³³ Mnenje na osnutek letnega načrta lovskoupravljaljskega območja lahko dajo izvršilni organ območnega združenja upravljavcev lovišč in lovišč s posebnim namenom, območne enote Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave, območne enote Kmetijsko gozdarske zbornice, lokalne skupnosti in drugi, katerih dejavnost je povezana z divjadjo in njenim okoljem.

ravnovesja manjša, mora biti spremljano in nadzorovano (prvi odstavek 18. člena ZON). Fizična ali pravna oseba mora obvestiti ministrstvo o nameravani doselitvi živali tujerodnih vrst. Vlagatelj mora vlogi priložiti tudi ugotovitve iz postopka presoje tveganja za okolje. Odločba, s katero je doselitev prepovedana, je izdana na podlagi izvedenega postopka presoje tveganja za naravo. Če ministrstvo v 30 dneh od prejema popolne vloge o zahtevi ne odloči, se šteje, da ne soglaša z naselitvijo.

92. Iz navedenega izhaja, da lahko lastniki zemljišč in gozdov, ki so obvezni člani Kmetijskogozdarske zbornice,³⁴ prek njenih območnih enot sodelujejo v postopku sprejemanja letnih načrtov lovskoupravljaljskega območja. Lastniki zemljišč in gozdov, ki niso obvezni člani Kmetijskogozdarske zbornice, lahko v postopku sprejemanja sodelujejo prek svojih predstavnikov v lokalni skupnosti. V navedenem postopku lahko podajo mnenje na ukrepe v populacijah, ki obsegajo tudi morebitno naseljevanje, dodajanje in ponovno naseljevanje divjadi. Zavod za gozdove Slovenije mora vsaki organizaciji, ki je dala svoje mnenje, pisno utemeljiti vzroke, zaradi katerih predlogi oziroma mnenje niso bili upoštevani (drugi odstavek 21. člena Pravilnika). Morebitna naselitev tujerodne divjadi je namenjena zagotavljanju naravnega ravnovesja med divjadjo in okoljem ter učinkovitemu trajnostnemu gospodarjenju s populacijami divjadi. Odločitev o morebitni naselitvi tujerodne vrste divjadi je izjemoma dovoljena, če se izvaja na podlagi načrtov lovskoupravljaljskih območij in če je opravljen postopek presoje tveganja za naravo, po katerem je ugotovljeno, da naselitev ne bo ogrozila biotske raznovrstnosti. Temeljiti mora na posebni strokovni študiji Zavoda za gozdove Slovenije in izdano mora biti dovoljenje ministra, pristojnega za ohranjanje narave, s soglasjem ministrstva, pristojnega za lovstvo. Ker so morebitna naselitev, ponovna naselitev ali doselitev tujerodne in domorodne divjadi namenjene zagotovitvi naravnega ravnovesja med divjadjo in okoljem ter ukrepom za trajnostno gospodarjenje s populacijami divjadi in njihovih habitatov po vrstah divjadi, takšni ukrepi ne pomenijo posega v pravico iz 33. člena Ustave. Člen 40 ZDLov-1 ni v neskladju s 33. členom Ustave (6. točka izreka).

Presoja prvega odstavka 50. člena ZDLov-1

93. Državni zbor in pobudniki navajajo, da je ureditev, pri kateri lov v oborah ni dovoljen, v neskladju z Ustavo. Menijo, da takšna ureditev posega v prvi odstavek 67. člena in v prvi odstavek 74. člena Ustave, ker krši svobodo podjetniškega delovanja in svobodo razpolaganja z lastnino.

³⁴ V prvem odstavku 9. člena Zakona o Kmetijsko gozdarski zbornici (Uradni list RS, št. 41/99 in nasl. – ZKGZ so določeni pogoji za obvezno članstvo. Obvezni člani Kmetijskogozdarske zbornice so fizične osebe, ki izpolnjujejo enega od naslednjih pogojev:

- če kot lastniki, zakupniki, uživalci, imetniki pravice uporabe ali uporabniki kmetijskih zemljišč in gozdov na območju Republike Slovenije za svoj račun opravljajo kmetijsko oziroma gozdarsko dejavnost in katastrski dohodek teh kmetijskih in gozdnih zemljišč dosega v letu 1998 najmanj 20.000 tolarjev, ta znesek pa se valorizira v skladu s splošnimi predpisi o ugotavljanju katastrskega dohodka;
- osebe, ki opravljajo kmetijsko, gozdarsko ali ribiško dejavnost iz 3. člena tega zakona in so se priglasile kot samostojni podjetniki posamezniki;
- če kot lastniki, zakupniki ali uporabniki kmetijskega ali gozdarskega obrata za svoj račun opravljajo kmetijsko, gozdarsko oziroma ribiško dejavnost iz 3. člena tega zakona kot svoj edini ali glavni poklic, nimajo katastrskega dohodka, so pa zavezanci za davek od dohodkov iz dejavnosti in niso zajeti v prvi in drugi alineji tega odstavka;
- osebe, ki so pokojninsko in invalidsko zavarovane kot kmetje.

94. Prvi odstavek 50. člena ZDLov-1 določa: "Glede na velikost in namen se obore za divjad delijo na:

- obore za rejo divjadi, ki merijo najmanj 0,5 ha in največ 30 ha;
- obore s posebnim namenom, s površino manjšo od 30 ha, ki so namenjene preučevanju, karanteni in vzreji divjadi za izpuščanje v prosto naravo in podobno;
- lovne obore, ki so razglašene za gozd s posebnim namenom in pri katerih je poudarjena lovna funkcija, ter merijo najmanj 200 ha."

95. Obore so poseben ograjen prostor,³⁵ v katerem se divjad sicer prosto giblje, vendar ni prostoživeča. Obore ne sodijo v lovne površine, zato tudi za upravljanje z divjadjo v oborah ne veljajo določbe ZDLov-1 (tretji odstavek 10. člena in tretji odstavek 53. člena ZDLov-1). Ker ne gre za prosto živečo divjad, divjad v oborah ni v lasti države, temveč v lasti lastnika oziroma imetnika obore. Obora je lahko postavljena samo na podlagi dovoljenja.

96. Ustavno sodišče je že v 70. točki te obrazložitve pojasnilo, kakšna je vsebina pravice iz 74. člena Ustave. Gospodarska dejavnost se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Dovoljenost lova v manjših oborah bi povzročila obid zakonske ureditve upravljanja z divjadjo. Lastniki zemljišč bi na svojih zemljiščih postavljali obore, v njih naselili divjad in izvajali samo pridobitni del lovske dejavnosti (lovni turizem, prodaja divjačine), ne da bi s koncesijo pridobili lovsko pravico. S takšno ureditvijo bi lastniki oziroma imetniki obore pridobili pravico lova kot samostojno pravico, kar je v nasprotju s temeljnimi načeli ZDLov-1. Izvajanje dejavnosti lova v manjših oborah bi bilo v nasprotju z javno koristjo varovanja divjadi kot naravnega bogastva. Zato prvi odstavek 50. člena ZDLov-1 ni v neskladju s prvim odstavkom 74. člena Ustave.

97. Ustavno sodišče je v nadaljevanju presodilo tudi očitke Državnega sveta in pobudnikov, da prvi odstavek 50. člena ZDLov-1 posega v pravico iz prvega odstavka 67. člena Ustave. Pravica do zasebne lastnine je varovana s 33. členom Ustave, zato je Ustavno sodišče očitke Državnega sveta in pobudnikov presojalo v tem okviru. Državni svet in pobudniki ne navajajo nobenih argumentov, ki jih ne bi Ustavno sodišče že presojalo v tej odločbi, zato prvi odstavek 50. člena ZDLov-1 ni v neskladju s 33. členom Ustave (6. točka izreka).

Presoja sedmega odstavka 50. člena ZDLov-1

98. Sedmi odstavek 50. člena ZDLov-1 določa: "O pobegu divjadi iz obore mora lastnik oziroma imetnik obore takoj obvestiti Zavod, lovsko inšpekcijo in upravljavce lovišč in lovišč s posebnim namenom. Lastnik oziroma imetnik obore mora pobeglo divjadi ujeti v osmih dneh od dneva, ko je bil pobeg ugotovljen, sicer se pobegla divjad šteje za prosto živečo divjad. O nadaljnjem ravnanju s pobeglo divjadjo odloča Zavod v skladu s strokovnimi usmeritvami iz načrtov lovsko upravljavskih območij in v dogovoru z upravljavci ter lovsko inšpekcijo."

99. Državni svet in pobudniki navajajo, da ureditev, pri kateri lastninska pravica lastnika oziroma imetnika obore na divjadi s pobegom divjadi iz obore v nesorazmerno kratkem

³⁵ Obora je več kot 0,5 ha velika površina v naravnem okolju, obdana z ograjo, ki ne dopušča prehajanja določeni ali vsem vrstam divjadi (triindvajseti odstavek 5. člena ZDLov-1).

roku (osem dni) brez odškodnine preide na državo, posega v pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave).

100. Prostoživeča divjad je v lasti Republike Slovenije. Divjad v obori je v lasti lastnika oziroma imetnika obore. Divjad, pobegla iz obore, postane v roku osmih dni od ugotovitve pobega, prostoživeča divjad. S tem lastnik oziroma imetnik obore v roku osem dni od ugotovitve pobega izgubi lastninsko pravico na pobegli divjadi. Zato je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali je takšna ureditev v neskladju s 33. členom Ustave.

101. Divjad je premična stvar. Podlage za odvzem lastninske pravice na premičnini ne moremo iskati v 69. členu Ustave, ki ureja samo razlastitev na nepremičninah. Podlaga za odvzem lastninske pravice na premičnini je v tretjem odstavku 15. člena v povezavi s 33. členom Ustave. Določba sedmega odstavka 50. člena ZDLov-1 posega v pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave), ker na njeni podlagi lastnik oziroma imetnik obore v roku osmih dni izgubi lastninsko pravico na pobegli divjadi.

102. Na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave je po ustaljeni ustavnosodni presoji poseg v človekovo pravico dopusten le, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in je poseg skladen z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Ustavno sodišče je zato presojalo, ali obstaja kakšen ustavno dopusten razlog za ureditev, pri kateri lastnik oziroma imetnik obore v roku osmih dni po pobegu divjadi iz obore izgubi lastninsko pravico na divjadi.

103. V prvem odstavku 50. člena ZDLov-1 so urejene vrste obore. Lastniki oziroma imetniki zadržujejo divjad v oborah zaradi različnih namenov: za rejo oziroma gojenje, za preučevanje, za vzrejo za izpuščanje v prosto naravo, za zadrževanje z namenom karantene in za lov. V četrtem odstavku 50. člena ZDLov-1 je določeno, da v oborah za rejo divjadi ni dovoljeno zadrževati domorodnih vrst živali in tistih tujerodnih vrst divjadi, ki bi lahko v primeru pobega iz obore spremenile genski sklad populacij domorodnih vrst živali. Lastnik oziroma imetnik obore je dolžan nadzorovati in vzdrževati ograjo obore tako, da preprečuje prehod oziroma pobeg divjadi iz obore v naravo. Lastnik oziroma imetnik obore je odgovoren za škodo, ki jo povzroči pobegla divjad ne glede na krivdo (šesti odstavek 50. člena ZDLov-1). S prostoživečo divjadjo upravlja lovska organizacija, ki je pridobila lovsko pravico. Ta vsebuje tudi pravico do odvzema divjadi.³⁶ Ker lastninska pravica na divjadi določa odgovorno osebo za povračilo škode, ki jo povzroči divjad, in tudi nosilca pravice do upravljanja (razpolaganja) z divjadjo, mora biti nedvomno mogoče ugotoviti, kdo je lastnik konkretne živali (država ali imetnik oziroma lastnik obore). V roku osmih dni od pobega divjadi pa ni več mogoče ugotoviti, ali je konkretna žival prostoživeča divjad ali je divjad, pobegla iz obore. Poleg navedenega lahko pobeg divjadi iz obore, ki ni pripravljena za preživetje v naravnem okolju,³⁷ ali živali, ki je v karanteni, ogrozi naravno ravnovesje in sestavine biotske raznovrstnosti. Zato mora biti pristojnim organom omogočeno učinkovito ukrepanje. S prehodom lastninske pravice na divjadi z lastnika oziroma imetnika obore na državo v roku osmih

³⁶ Odvzem divjadi zajema odstrel, odlov živih osebkov in izgube posameznih vrst divjadi, ne glede na vzrok (petindvajseti odstavek 5. člena ZDLov-1).

³⁷ V skladu s štirinajsto alinejo 15. člena Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 98/99 in nasl. – ZZZiv) je prepovedana izpustitev prostoživeče živali, ki je bila vzrejena s pomočjo človeka, v naravo, če ni pripravljena za preživetje v naravnem okolju.

dni po pobegu divjadi iz obore, zagotavljata učinkovito izvrševanje lovske pravice in izvajanje ustreznih ukrepov pri divjadi, ki lahko z bivanjem v naravnem okolju ogrozila naravno ravnovesje. To pa je ustavno dopusten cilj.

104. Glede na to, da je zakonodajalec imel ustavno dopusten cilj, je treba oceniti, ali je omejitev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti (nujnost, primernost in sorazmernost v ožjem smislu – odločba št. U-I-18/02). Lastninska pravica zasebnih subjektov na pobegli divjadi, ki je v določenem roku ne bi bilo mogoče nedvomno ugotoviti, bi onemogočala učinkovito izvrševanje lovske pravice in hitro ter učinkovito ukrepanje pristojnih organov za ohranjanje naravnega ravnovesja. Zato je ureditev, ki omogoči, da divjad, ki pobegne iz obore, v določenem roku šteje za prostoživečo žival, nujen in primeren ukrep, s katerim se zagotovi učinkovito izvrševanje lovske pravice in varovanje naravnega ravnovesja.

105. Pri presoji sorazmernosti v ožjem smislu je Ustavno sodišče tehtalo potrebo po ureditvi, na podlagi katere pobegla žival iz obore v roku osmih dni šteje za prostoživečo divjad, in težo posega v lastninsko pravico. Prostoživeča divjad je v državni lasti, zato je lastninska pravica lastnika oziroma imetnika obore na divjadi posebna izjema. Pobeglo divjad je težko razlikovati od prostoživeče živali, zato je treba časovno omejiti obdobje, ko se divjad, ki ni v lasti države, prosto giblje izven obor, saj lastninska pravica na divjadi določa odgovorno osebo za povračilo škode, ki jo povzroči divjad, in tudi nosilca pravice do upravljanja (razpolaganja) z divjadjo. Imetnik oziroma lastnik obore ima osem dni časa, da ujame pobeglo divjad in z njo prosto razpolaga. Po poteku osemdnevnega roka pa pobegla divjad preide v državno last in o nadaljnjem ravnanju s pobeglo divjadjo odloča Zavod za gozdove Slovenije. Pobegla divjad lahko tudi ogroža naravno ravnovesje, zato mora biti pristojnim organom (državi) omogočeno, da lahko upravljajo s takšno divjadjo ter zaradi varstva okolja sprejmejo ustrezne ukrepe. Ustavno sodišče ocenjuje, da so koristi, ki jih prinaša ureditev, na podlagi katere pobegla žival iz obore v roku osmih dni šteje za prostoživečo divjad, sorazmerne teži posledic posega v pravico do zasebne lastnine. Ker gre za pravno urejanje dejanskih stanj, ki lahko ogrožajo tudi okolje, prevlada torej interes okolja pred posameznikovim interesom. Zato sedmi odstavek 50. člena Ustave ni v neskladju s 33. členom Ustave (6. točka izreka).

Presoja 75. in 76. člena ZDLov-1

106. Državni svet meni, da so kazni, predpisane za prekrške v 75. in 76. členu ZDLov-1, previsoke, zato nasprotujejo načelu zakonitosti in sorazmernemu kaznovanju (prvi in drugi odstavek 153. člena Ustave). S predpisanimi kaznimi naj bi bilo porušeno ravnotežje med kršitvijo (posegom v zavarovano dobrino) in težo kazni.

107. V prvem odstavku 75. člena ZDLov-1 so določeni prekrški in višina globe za pravne osebe ali samostojne podjetnike v razponu od 500.000 do 30.000.000 tolarjev. V prvem odstavku 76. člena ZDLov-1 so določeni prekrški in višina globe za upravljavca v razponu od 1.000.000 do 30.000.000 tolarjev.

108. Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 7/03 in nasl. – ZP) je v 17. členu določil razpone glob, ki so lahko predpisane z zakonom ali uredbo za posameznika, za pravno osebo in samostojnega podjetnika posameznika in za odgovorno osebo pravne osebe.

Maksimalna višina globe, določene v ZDLov-1, je usklajena z maksimalno dopustno višino globe, predpisano v ZP.

109. Državni svet svojih očitkov ni obrazložil. S samo pavšalnimi navedbami o previsokih globah Državni svet ne more utemeljiti neskladja z načelom sorazmernosti in z načelom zakonitosti. Zato 75. in 76. člen ZDLov-1 nista v neskladju z navedenima ustavnima načeloma (6. točka izreka).

B. – VI.

110. Občina Preddvor in Občina Jezersko menita, da so 7., 11., 25. in 26. člen, peti in sedmi odstavek 29. člena in 67. člen ZDLov-1 v neskladju z Ustavo, ker naj bi posegali v pravice lokalnih skupnosti. Ker iz navedb v zahtevi Občine Preddvor izhajajo, da naj bi bile z izpodbijano ureditvijo v ZDLov-1 ogrožene pravice lokalne skupnosti, so izpolnjene procesne predpostavke iz 91. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl. – ZLS). Ker Občina Jezersko izpodbija identične zakonske določbe kot Občina Preddvor, se Ustavno sodišče ni posebej spuščalo v izpolnjenost procesnih predpostavk pri Občini Jezersko.

Presoja tretjega odstavka 7. člena, 11., 25., 26. in 67. člena ZDLov-1 z vidika posega v pravice lokalnih skupnosti

111. Predlagateljici navajata, da so tretji odstavek 7. člena, 11., 25., 26. in 67. člen ZDLov-1 v neskladju z Ustavo, ker ne omogočajo sodelovanja lokalne skupnosti pri ustanovitvi lovišč s posebnim namenom, pri podelitvi koncesije, pri oblikovanju katastra lovskoupravljavskih območij in sodelovanja lokalne skupnosti v območnem združenju upravljavcev. S tem naj bi zakonodajalec posegel v pravice lokalne skupnosti. Predlagateljici menita, da je izpodbijana ureditev v neskladju z 9. členom Ustave.

112. Načelo lokalne samouprave (9. člen Ustave) je uvrščeno med temeljne določbe Ustave ter je natančno opredeljeno v posebnem poglavju o lokalni in posebni samoupravi. Prvi odstavek 140. člena Ustave³⁸ poudarja avtonomijo lokalne skupnosti, hkrati pa je tudi omejitvena določba za zakonodajalca. Zato je Ustavno sodišče očitke predlagateljic, da je zakonodajalec z ureditvijo v tretjem odstavku 7. člena, v 11., 25., 26. in 67. členu ZDLov-1 posegel v pravice lokalne skupnosti, presodilo z vidika skladnosti s prvim odstavkom 140. člena Ustave.

113. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (Uradni list RS, št. 44/96 in OdlUS V, 118) razčlenilo pomen prvega odstavka 140. člena Ustave. Zakonodajalec ne sme lokalnih zadev opredeliti kot državnih zadev, niti ne sme zadev, ki sodijo v državno pristojnost, opredeliti kot lokalnih zadev. Kršitev prvega odstavka 140. člena Ustave bi bila podana v obeh primerih. Opredelitev obsega izvirnih pristojnosti občine temelji na pojmu "lokalna javna zadeva". Določba prvega odstavka 140. člena Ustave pomeni ustavni branik pred posegi države v jedro lokalne samouprave. Država s svojimi predpisi ne sme poseči v zajamčeno področje izvirne pristojnosti občine. Prvi odstavek 140. člena Ustave vsebuje tri kumulativne elemente za opredelitev javnih

³⁸ Prvi odstavek 140. člena Ustave določa: "V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko samostojno ureja in ki zadevajo samo prebivalce občine."

zadev, ki sodijo v pristojnost občine: zadeva mora biti po svoji naravi "lokalna", zadeva mora biti primerna za to, da jo občina samostojno ureja, in zadevati mora le prebivalce občine.

114. ZDLov-1 ločuje med lovišči in lovišči posebnega pomena. Lovišča posebnega pomena so ustanovljena z namenom opravljanja posebnih nalog s področja ohranjanja in usmerjanja razvoja populacij in njenega življenjskega okolja (prvi odstavek 7. člena ZDLov-1). Oblikovana so v najbolj ohranjenih in značilnih naravnih okoljih Republike Slovenije, pri čemer se smiselno upoštevajo merila za določanje meja lovskoupravljavskih območij (drugi odstavek 7. člena ZDLov-1).³⁹ Nekatera območja, na katerih je ustanovljeno lovišče posebnega pomena, so že zavarovana s posebnimi pravnimi akti.⁴⁰ Trajnostno gospodarjenje v lovišču posebnega pomena se uredi s posebnim aktom, ki ga sprejme Vlada. Z aktom o ustanovitvi so določene posebne naloge takega lovišča, upravljavci lovišč, morebitni posebni režim upravljanja v lovišču in načini financiranja lovišča. Ker se v loviščih posebnega namena izvršujejo posebne naloge s področja ohranjanja in usmerjanja razvoja populacij in njenega življenjskega okolja, mora država nameniti posebno skrbnost določitvi upravljavca takšnega lovišča. Zato upravljavec lovišča posebnega pomena ni določen na podlagi javnega razpisa v postopku podelitve koncesije, temveč ga določi Vlada z aktom o ustanovitvi lovišča. Z loviščem posebnega pomena ne upravljajo pravne osebe zasebnega prava, temveč samo pravne osebe javnega prava (Zavod za gozdove Slovenije, javni zavod Triglavski narodni park in javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije). Ustanovitev lovišča posebnega pomena je strokovna odločitev, namenjena posebnemu varovanju najbolj ohranjenih in značilnih naravnih okolij Republike Slovenije, ki je splošnega družbenega pomena. Zato po naravi stvari ustanovitev lovišča posebnega pomena ne more biti lokalna zadeva.

115. V katastru lovskoupravljavskih območij, lovišč in lovišč s posebnim namenom so določene lovne in nelovne površine ter meje lovskoupravljavskih območij, lovišč in lovišč s posebnim namenom. Kataster je uradna evidenca, ki jo na podlagi javnega pooblastila vodi Zavod za gozdove Slovenije. Pri postopkih pridobivanja potrdil iz te evidence je treba uporabljati pravila Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in nasl. – ZUP). Vodenje uradnih evidenc je tipična upravna naloga, ki sodi v državno pristojnost. Zato že po naravi stvari oblikovanje in vodenje katastra lovskoupravljavskih območij ne moreta biti lokalna zadeva (11. člen ZDLov-1).

116. Iz ZDLov-1 izhaja, da je država lastnica prostoživeče divjadi in nosilka lovske pravice, ki pa jo lahko pod pogoji, določenimi z zakonom, prenese na usposobljeno pravno osebo. Država kot lastnik divjadi s koncesijo podeli pravico do trajnostnega gospodarjenja z divjadjo v posameznem lovišču. Koncesija vsebuje pravico do rabe,

³⁹ Drugi odstavek 6. člena ZDLov-1 določa: "Lovsko upravljavsko območje se oblikuje na podlagi ekoloških dejavnikov in življenjskih značilnosti populacij divjadi oziroma skupin populacij divjadi, ki živijo na največji površini in imajo največji vpliv na okolje. Pri tem se celota populacije ne sme deliti, razen v primeru operativno prevelikih območij. Pri tem se upoštevajo:

- vse površine, na katerih populacija preživlja posamezne letne čase;
- možnosti širjenja populacije divjadi v prostoru;
- naravne ali umetno vnesene ovire v prostoru, ki jih divjad redko prekoračuje;
- v primerih, ko ostre meje območij populacij v prostoru ne obstajajo, meje lovišč in lovišč s posebnim namenom."

⁴⁰ Uredba o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000), Uradni list RS, št. 49/04.

upravljanja in izkoriščanja naravnega vira in dolžnost izvajati javno službo.⁴¹ Koncesijo za izkoriščanje naravne dobrine lahko podeli samo lastnik naravne dobrine (odločba št. U-I-161/01 z dne 29. 11. 2001, Uradni list RS, št. 101/01 in OdlUS X, 199). Zato je vodenje postopkov podelitve koncesije za trajnostno upravljanje z divjadjo in odločanje v teh postopkih državna naloga.

117. Predlagateljici tudi menita, da bi lokalne skupnosti morale sodelovati v območnem združenju upravljalcev. V X. delu ZDLov-1 so urejene lovske organizacije. Lovske organizacije so lovske družine, Lovska zveza Slovenije, lovišča s posebnim namenom, javni zavodi in območno združenje upravljalcev. V teritorialnem smislu so lovskoupravljavska območja rezultat dekoncentracije in razdelitve lovskega sistema na lovsko-upravljaljske, programsko-teritorialne in lovsko-statistične regije. V funkcionalnem smislu so območni inštrument za načrtovanje in spremljanje populacij. V organizacijskem smislu se lovskoupravljavsko območje izraža v območnem združenju upravljalcev.⁴² Območno združenje upravljalcev je združenje, v katerega se morajo obvezno združevati upravljalci lovišč in lovišč s posebnim namenom zaradi urejanja in usklajevanja skupnih nalog pri upravljanju z divjadjo v okviru lovskoupravljavskega območja. Organa območnega združenja upravljalcev sta zbor upravljalcev, v katerem so enakovredno zastopani predstavniki vseh upravljalcev, in izvršni organ, ki ga izvoli zbor upravljalcev (drugi odstavek 67. člena ZDLov-1). Na podlagi javnega pooblastila območno združenje upravljalcev opravlja letne preglede odstrela in izgub za presojo pravilnosti izvedenega načrta odvzema divjadi (tretja alineja 22. člena ZDLov-1). Naloge izvršilnega organa območnega združenja upravljalcev so določene v četrtem odstavku 67. člena ZDLov-1.⁴³ Pristojnosti območnega združenja upravljalcev so vezane na meje lovskoupravljavskega območja in ne na meje posamezne lokalne skupnosti. Območno združenje upravljalcev na podlagi javnega pooblastila med drugim opravlja tudi upravne naloge, ki sodijo v državno pristojnost. Iz navedenega izhaja, da območno združenje upravljalcev ne opravlja nalog, ki bi po svoji naravi sodile med lokalne zadeve.

118. Zato ureditev, pri kateri lokalna skupnost ne sodeluje pri ustanavljanju lovišč s posebnim namenom (tretji odstavek 7. člena ZDLov-1), pri vodenju katastra lovskoupravljavskih območij (11. člen ZDLov-1), pri podelitvi koncesije na posameznem lovišču (25. in 26. člen ZDLov-1) in v območnem združenju upravljalcev (67. člen ZDLov-1), ne pomeni posega v pravice lokalne samouprave. Sodelovanje lokalne skupnosti pri upravljanju z divjadjo je vprašanje primernosti zakonske ureditve. Ustavno sodišče v okviru svoje pristojnosti ne presoja primernosti ureditve posameznega

⁴¹ Naloge posameznega koncesionarja, ki jih opravlja pod pogoji javne službe, so teritorialno omejene z mejami posameznega lovišča. Meje lovišča pa niso določene glede na meje posamezne lokalne skupnosti, ampak so določene tako, da je lovišče veliko najmanj 2000 ha in omogoča smotno in usklajeno razporeditev ter izvajanje v lovskoupravljavskem območju načrtovanih ukrepov in nalog pri upravljanju z divjadjo, zagotavljanje sredstev za povračilo škod od divjadi lastnikom zemljišč in učinkovito spremljanje in nadzor upravljanja z divjadjo.

⁴² B. Podvršnik, citirano delo, str. 166.

⁴³ Četrti odstavek 67. člena ZDLov-1 določa: "Temeljne pristojnosti izvršilnega organa območnega združenja upravljalcev so:

- urejati stvari strokovne in upravljavske narave članov združenja v povezavi z divjadjo in lovstvom v njihovem imenu in za njihov račun;
- usklajevati stvari strokovne in upravljavske narave do državnih organov in Zavoda ter do Zveze;
- organizirati letne preglede odstrela in izgub za presojo pravilnosti izvedenega načrta odvzema divjadi v sodelovanju z Zavodom;
- pripravljati izhodišča za pripravo letnih načrtov po posameznih loviščih;
- ostale naloge, ki jih sprejme zbor upravljalcev iz drugega odstavka tega člena.

vprašanja in tudi ni predlagatelj sprememb in dopolnitev ureditve. Presoja le ustavnost izpodbijane ureditve. Zato tretji odstavek 7. člena, 11., 25., 26. in 67. člen ZDLov-1 niso v neskladju z 9. členom in s prvim odstavkom 140. člena Ustave (6. točka izreka).

119. Občina Preddvor navaja, da je na njenem ozemlju ustanovljeno lovišče posebnega namena Kozorog. Zaradi navedenega naj Občina Preddvor ne bi imela lovne površine in zato naj prebivalcem občine ne bi bilo omogočeno ustanoviti svoje lovske družine. S tem naj bi se posegalo v pravico do združevanja (drugi odstavek 42. člena Ustave). Svoboda zbiranja in združevanja je zagotovljena vsakomur. Upravičenci so fizične osebe in pravne osebe zasebnega prava. Občina Preddvor ne uživa ustavnega varstva do svobode združevanja, zato Ustavno sodišče teh očitkov ni presojalo. Ustavno sodišče tudi ni presojalo drugih navedb Občine Preddvor, ki jih je vložila v imenu svojih prebivalcev (lovcev in lastnikov lovnih površin) in ne v svojem imenu.

Presoja šestega odstavka 29. člena ZDLov-1 z vidika posega v pravice lokalne skupnosti

120. Predlagateljici izpodbijata peti in sedmi odstavek 29. člena ZDLov-1. Navajata, da nasprotujeta ureditvi, pri kateri lokalna skupnost ni udeležena pri razdelitvi koncesijske dajatve, zato je Ustavno sodišče štelo, da pobudnici dejansko izpodbijata šesti odstavek 29. člena ZDLov-1, ki določa, da je koncesijska dajatev prihodek proračuna Republike Slovenije. Ustavno sodišče je presodilo, ali ureditev, pri kateri je celotna koncesijska dajatev prihodek proračuna Republike Slovenije, posega v pravice lokalne skupnosti.

121. V skladu s prvim odstavkom 142. člena Ustave se občina financira iz lastnih virov. Pri finančnomaterialni sestavini lokalne samouprave gre za uresničevanje načela sorazmernosti sredstev za naloge lokalnih skupnosti in pravice do lastnih virov lokalnih skupnosti. Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov. Finančni viri so bistvenega pomena za presojo stvarnosti lokalne samouprave. Lokalne oblasti morajo imeti visoko stopnjo avtonomije glede svojih pristojnosti, načine in sredstva za njihovo uresničevanje ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje.⁴⁴ Dejstvo, da lokalna skupnost ni upravičena do dela koncesijske dajatve za upravljanje, rabo in izkoriščanje naravnega vira, bi lahko pomenilo poseg v pravice lokalne skupnosti do avtonomnih virov financiranja.

122. V skladu z drugim odstavkom 70. člena Ustave je država dolžna z zakonom določiti pogoje, pod katerimi se smejo izkoriščati naravna bogastva. V ZVO-1 so urejena temeljna vprašanja v zvezi z upravljanjem, rabo in izkoriščanjem naravnih dobrin. V prvem odstavku 164. člena ZVO-1 je določeno, da lahko država ali občina proti plačilu podelita koncesijo za upravljanje, rabo ali izkoriščanje naravne dobrine, ki je v njeni lasti ali ima na njej zakonito pravico upravljanja ali gospodarjenja, usposobljeni pravni ali fizični osebi. Koncesijo na naravni dobrini lahko podeli le njen lastnik. Tudi povračilo za upravljanje, rabo in izkoriščanje naravne dobrine lahko določi le lastnik naravne dobrine. V primeru divjadi torej država kot lastnica divjadi s koncesijo podeli posameznemu upravičencu pravico do izkoriščanja naravnega vira. V zameno mora koncesionar plačati koncesijsko dajatev in izvajati javno službo za področje divjadi. Zakonodajalec je v

⁴⁴ V skladu z 9. členom Evropske listine lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/96 – MP, št. 15/96 – MELLs) morajo biti finančni viri občine usklajeni z obsegom nalog občin.

ZDLov-1 kot področnem zakonu uredil način podelitve koncesije za trajnostno gospodarjenje z divjadjo in temeljne kriterije za določitev višine povračila za rabo in upravljanje z divjadjo kot naravnim virom.

123. V drugem odstavku 164. člena ZVO-1 je določeno, da del plačila za koncesijo, ki jo pridobi država, pripada tudi občini, na katere območju se koncesija izvaja, in sicer v deležu, ki je na podlagi ugotovljene razvitosti infrastrukture in obremenjenosti okolja predpiše Vlada.⁴⁵ Iz navedenega izhaja, da je zakonodajalec z zakonom, ki ureja temeljna vprašanja v zvezi z upravljanjem, rabo in izkoriščanjem naravnih virov, določil vir financiranja lokalne skupnosti glede na razvitost infrastrukture⁴⁶ in obremenjenost okolja.⁴⁷ Ustavno načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave) ne varuje le pridobljenih pravic, pač pa v določeni meri tudi pričakovane pravice. ZVO-1 je določil, da občini vedno pripada del plačila, ki ga država dobi zaradi rabe, upravljanja in izkoriščanja naravne dobrine v njeni lasti, zato bi moral imeti zakonodajalec stvarni razlog, utemeljen v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, da bi v posameznih zakonih to uredil drugače. Lokalne skupnosti so upravičeno pričakovale, da bo zakonodajalec v ZDLov-1, s katerim je uredil prehod v novi pravni režim upravljanja z divjadjo kot naravnim virom, določil kriterije delitve plačila za koncesijo med državo in občinami, s katerim bodo zagotovljeni finančni viri lokalne skupnosti.

124. V gradivu, ki je bilo na voljo v postopku sprejemanja ZDLov-1,⁴⁸ ni naveden poseben razlog, ki bi utemeljeval drugačno ureditev, kot je predvidena v ZVO-1. Za ureditev, pri kateri plačilo za koncesijo za upravljanje, rabo in izkoriščanje divjadi kot naravnega vira v celoti pripada proračunu Republike Slovenije in se ne deli med državo in občino, ni najti utemeljenih razlogov. Ker je zakonodajalec v šestem odstavku 29. člena ZDLov-1 odstopil od systemske ureditve brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, je posegel v pričakovane pravice lokalne skupnosti, da pridobijo del plačila za koncesijo kot svoj lastni finančni vir. Zato je šesti odstavek 29. člena ZDLov-1 v neskladju z 2. členom v zvezi s prvim odstavkom 142. člena Ustave. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da je šesti odstavek 29. člena ZDLov-1 v neskladju z Ustavo že iz teh razlogov, ni presojalo tudi drugih očitkov predlagateljic.

125. Šesti odstavek 29. člena ZDLov-1 je v neskladju z Ustavo, ker ni uredil, da del koncesije pripada tudi občini. Zato Ustavno sodišče te določbe ni moglo razveljaviti, temveč je le ugotovilo njeno neskladnost z Ustavo (2. točka izreka). Zakonodajalcu je naložilo, naj ugotovljeno neskladnost odpravi v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (4. točka izreka).

B – VII.

⁴⁵ Takšno določbo je vseboval tudi drugi odstavek 21. člena ZVO.

⁴⁶ V skladu s četrnim odstavkom 4. člena Uredbe o merilih za določanje razvitosti infrastrukture in obremenjenosti okolja zaradi ugotavljanja deleža plačila občini za koncesijo na naravni dobrini (Uradni list RS, št. 74/04 – v nadaljevanju Uredba) so občine z manj primerno infrastrukturo tiste občine, pri katerih je odstotek prebivalcev, priključenih na javni vodovodni sistem za oskrbo s pitno vodo ali na javno kanalizacijo, manjši od odstotka vseh prebivalcev Republike Slovenije, ki so jim dostopne te javne dobrine.

⁴⁷ V skladu z drugim odstavkom 5. člena Uredbe so občine z večjo obremenjenostjo okolja tiste občine, na območju katerih je: območje poselitve ali drugo območje s čezmerno onesnaženostjo zraka, vodno telo površinskih ali podzemnih voda, ki ima slabo kemijsko stanje, in območje, ki obsega najmanj 3 odstotke celotnega območja občine in je zaradi čezmerne obremenjenosti določeno kot degradirano okolje.

⁴⁸ Poročevalec DZ, št. 79/03, 96/03 in 103/03.

126. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da vsak, če izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po ustaljeni ustavnosodni presoji imajo politične stranke, društva, zbornice in združenja pravni interes le za izpodbijanje predpisov, ki neposredno posegajo v njihove pravice, pravne interese ali pravni položaj. Za pobude, ki jih ti subjekti vlagajo v imenu svojih članov in zaradi njihovih interesov, ali ker menijo, da uveljavljajo splošen interes, njihov pravni interes ni izkazan. Pravni interes društva kot pobudnika bi bil tako podan le tedaj, ko bi bilo očitno, da gre za njegov lastni, torej konkretni interes.

127. Pobudnika Lovsko društvo Kokra in Lovsko društvo Preddvor sta vložila zahtevo za oceno ustavnosti 21. člena, prve in pete alineje prvega odstavka 23. člena, prvega odstavka 24. člena, petega odstavka 29. člena, 60. člena, 64. člena, tretjega, petega in osmega odstavka 65. člena ter 66. člena ZDLov-1. Lovsko društvo ne more vložiti zahteve po 23. členu ZUstS, zato je Ustavno sodišče njuni vlogi obravnavalo kot pobudi. Pobudnika nista z ničimer izkazala pravnega interesa za vložitev pobude. V pobudi ne navajata, da bi izpodbijane določbe ZDLov-1 neposredno posegale v njune pravice in pravne interese, temveč vlagata pobudo v splošnem interesu in v interesu svojih članov. Zato jima Ustavno sodišče ni priznalo pravnega interesa in je njuni pobudi zavrglo (7. točka izreka).

C.

128. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21., 25., 43. in 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam Lukić. Prvo do četrto točko in sedmo točko izreka je sprejelo soglasno. Peto točko izreka je sprejelo s petimi glasovi proti štirim; proti so glasovali sodnice Krisper Kramberger, Modrijan in Wedam Lukić ter sodnik Tratnik. Šesto točko izreka je sprejelo soglasno, razen glede 40. člena ZDLov-1, glede katere je odločitev sprejelo z osmimi glasovi proti enemu; proti je glasoval sodnik Ribičič. Sodnik Ribičič je dal odklonilno ločeno mnenje.

Predsednik
dr. Janez Čebulj