

Pooblastila naravovarstvenih nadzornikov v Triglavskem narodnem parku – med teorijo, zakonodajo in prakso*

UDK: 35.072.6:502(497.4)

Boštjan Podgornik

Javni zavod Triglavski narodni park

bostjan.podgornik@gmail.com

IZVLEČEK

V Triglavskem narodnem parku (TNP) kot največjem zavarovanem območju v Republiki Sloveniji se naravovarstveni nadzor izvaja že od leta 1981. Njegova učinkovitost na ravni regulacije in izvajanja predpisov doslej še ni bila raziskana, zato je bila v letu 2011 opravljena poglobljena normativna, empirična, historična in primerjalnopravna analiza pooblastil nadzornikov, zlasti njihovega cilja, pravne narave, obsega in zahtevnosti. V raziskavi je bilo ugotovljeno, da so pooblastila predvsem prekrškovna in ne upravna, pogosto nejasna in le delno smiselno umeščena v kontekst javne službe in TNP kot javnega zavoda. Vendar se po novem zakonu o TNP iz leta 2010 ta pooblastila še povečujejo. Razkorak med zakonodajo in teoretičnimi spoznanji upravnopravne znanosti pa nujno vodi v (pre)nizko stopnjo učinkovitosti varstva področne javne koristi v praksi. V okviru raziskave je bil zato oblikovan predlog modela pooblastil nadzornikov *de lege ferenda*, ki naj bi omogočil optimalno zaščito ohranitve narave v zavarovanem območju, zlasti definiranje ukrepov v zakonu iz prekrškovnih v primarno upravno-ureditvene ukrepe ter redefinicijo naravovarstvenega nadzora kot dela državne inšpekcijske službe.

Ključne besede: varstvo narave, javni interes, upravni postopek, prekrškovni postopek, Triglavski narodni park

JEL: K23, K42

* Članek je nastal v okviru priprave magistrskega dela pod mentorstvom doc. dr. Polonce Kovač, ki se ji zahvaljujem za sodelovanje.

Podgornik, B. (2012). Pooblastila naravovarstvenih nadzornikov v Triglavskem narodnem parku – med teorijo, zakonodajo in prakso.

Uprava X(1), 171–187.

1 Delovanje naravovarstvenih nadzornikov TNP v javnem interesu

Triglavski narodni park (TNP) je največje zavarovano območje v Sloveniji. Ustanovljen je bil leta 1981 z Zakonom o Triglavskem narodnem parku (ZTNP)¹, ki je z manjšimi spremembami veljal do julija 2010, ko je stopil v veljavo novi Zakon o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1)². Eden od namenov za sprejem novega zakona je bil izboljšati stanje na področju reguliranja posegov v prostor, saj prej veljavni zakon ni predvideval primerne ureditve, ki bi upravljavcu omogočala ustrezen in zadosten nadzor ter ukrepanje pri kršitvah, ob hkratni neučinkovitosti področnih inšpekcijskih služb (Državni zbor, 2009).

Neposredni nadzor v naravi na območju TNP izvajajo naravovarstveni nadzorniki TNP, ki so organizirani v nadzorni službi Javnega zavoda TNP. Pristojnost za ukrepanje pri kršitvah je z ZTNP-1 razdeljena med naravovarstvene nadzornike TNP ter različne inšpekcijske službe. Glede na prej veljavni zakon se je z ZTNP-1 povečalo število pregonljivih ravnanj oz. opustitev kot prekrškov, za katere so pristojni naravovarstveni nadzorniki TNP, podeljena pa so jim bila tudi dodatna pooblastila, med katerimi je več nedorečenih že glede na njihovo pravno naravo in posledično postopek izvajanja.³

Namen prispevka je predstaviti rezultate raziskave izbranih odprtih procesnih vprašanj o izvajanju neposrednega nadzora v naravi na območju TNP po uveljavitvi ZTNP-1. Na podlagi pravne analize predstavljamo zasnove modela *de lege ferenda*, po katerem bi ustrezneje opredelili ta pooblastila v kontekstu varstva narave v javnem interesu. Z analizo pooblastil naravovarstvenih nadzornikov TNP in izbranih postopkovnih vidikov nadzora nad izvajanjem ZTNP-1 smo preverjali, ali in do katere mere ZTNP-1 omogoča učinkovito preprečevanje prepovedanih ravnanj (posegov v naravno okolje) in s tem varovanje

¹ Ur. l. SRS, št. 17/1981 (18/1981 popr.), 42/1986, Ur. l. RS, št. 8/1990, 35/2001, 110/2002-ZGO-1.

² Ur. l. RS, št. 52/2010.

³ Predvsem v zvezi z v nadaljevanju opredeljenimi problemi glede razlikovanja med upravnim ukrepanjem in postopkom ter prekrškovnim na drugi strani. Prvo ureja v procesnem smislu Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 80/1999 in novele, drugo pa Zakon o prekrških (ZP-1), Ur. l. RS, št. 7/2003 in novele.

javnega interesa, ki je določen z zakonom: ohranjanje naravnih vrednot na zavarovanem območju ter s tem ciljem usklajen razvoj območja parka.

Javna korist se v splošnih predpisih opredeljuje kot splošna potreba po zavarovanju dobrin v javnem interesu, v konkretnih postopkih pa se ščiti s posamičnimi akti (tj. v primeru TNP z opozorili, plačilnimi nalogi in odločbami v upravnih in prekrškovnih postopkih). V najširšem smislu je javna korist izenačena z materialno zakonitostjo upravnega odločanja, saj je na področju upravnega prava meja med javno in zasebno koristjo urejena v zakonih tako, da so določene tako individualne pravice kot vsebina pravic javnopravne narave oz. so določeni obveznost ter vsebina in obseg obveznosti naslovnikov (Jerovšek, 2003, str. 249). Ohranjanje narave kot del sistema varstva okolja ne nazadnje pomeni uresničevanje splošne ustavne določbe, da država na svojem ozemlju skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine in skrbi za skladen civilizacijski razvoj Slovenije.⁴

2 Statusna in funkcionalna definicija naravovarstvenega nadzora v TNP

2.1 Javni zavod kot izvajalec javne službe ter nosilec upravnih in prekrškovnih pooblastil

Osnovna dilema, ki se pojavi ob analizi statusa naravovarstvenih nadzornikov TNP pri izvajanju nadzora nad spoštovanjem določb ZTNP-1, je, do katere mere lahko javni zavod, katerega temeljno poslanstvo glede na pravnoorganizacijsko obliko je izvajanje javne službe, deluje avtoritarno in celo represivno, tj. s prekrškovnimi in ne le upravnimi pooblastili. Javna služba je namreč praviloma dejavnost, s katero se zagotavljajo javne dobrine v javnem interesu in je izraz servisne vloge države in lokalnih skupnosti, ne zajema pa oblastnih funkcij (Virant, 2002, str. 129). To vprašanje je neposredno povezano s koncepti pravne države, dobrega vladanja (*good governance*) ter učinkovitosti javnih politik in javne uprave (Kovač & Virant, 2011).

⁴ Gl. 5. člen Ustave RS, Ur. l. RS, št. 33/1991 in novele. Ta splošna določba določa zato celo tako imenovano "pozitivno obveznost" države, torej mora biti država na tem področju proaktivna (Šturm et al., 2002, str. 117, 696 in povezane).

Zakon o ohranjanju narave (ZON)⁵ določa, da v primeru upravljavcev zavarovanih območij naloge javnih služb in represivne ukrepe opravlja ista organizacija. Razlog za tako ureditev je definiranje nadzora kot prepletene dejavnosti, ki ni le oblastni nadzor sam po sebi, temveč strokovna naloga, ki naj upravljavcu omogoča neposredno spremljanje stanja. Slednje pa je potrebna podlaga za sprejemanje strokovnih odločitev o ukrepih za doseganje namena zavarovanega območja (Berginc et al., 2007, str. 104). Vendar pa bi bilo treba delovanje takih javnih zavodov, ki so hkrati izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil, približati delovanju državne uprave glede večje transparentnosti porabe javnih sredstev, uslužbenskega sistema in večjega nadzora nad izvrševanjem javnih pooblastil (prim. Kovač, 2006, str. 253 in 284).

Doktrinarno gre poudariti, da so upravljavci zavarovanih območij, tako v TNP kot v podobnih dejavnostih⁶, funkcionalni del javne uprave, saj na področju ohranjanja narave izvršujejo z zakoni določene naloge v javnem interesu. Del teh nalog se v TNP izvaja kot javna služba, poleg tega pa so upravljavcem koneksitetno dana tudi javna pooblastila v obliki nadzora na zavarovanih območjih, ki je sicer v pristojnosti države in njenih inšpekcijskih služb.⁷ Tak pristop je eden izmed dveh teoretično mogočih modelov, čeprav je v praksi redkejši, ker ima svoje prednosti (predvsem hiter odziv pri upravljanju glede na ugotovitve nadzora in tako sprotne povratna zanka za zmanjševanje razkoraka med *sollen* in *sein*) in več slabosti (nerazumevanje ciljev in metod ter postopkov izvajanja različnih nalog pri drugi skupini nosilcev ter težavnost usklajevanja vseh nalog s strani vodstva). Kolikor prednosti pretehtajo in se slabosti učinkovito

⁵ Ur.l. RS, št. 56/1999 (31/2000 popr.), 110/2002-ZGO-1, 119/2002, 22/2003-UPB1, 41/2004, 96/2004-UPB2, 61/2006-ZDru-1, 63/2007 Odl.US: Up-395/06-24, U-I-64/07-13, 117/2007 Odl.US: U-I-76/07-9, 32/2008 Odl.US: U-I-386/06-32, 8/2010-ZSKZ-B.

⁶ Gl. o primerjalni ureditvi v regulaciji in statistiki ukrepanja v praksi npr. pri carinski službi, ribiških čuvajih, redarjih ali cestninskih nadzornikih v Podgornik (2011, str. 52 idr.), in o kazalnikih učinkovitosti inšpekcijskih služb v Kovač, Bizjak & Korade Purg (2009) in Inšpekcijski svet (2011).

⁷ O koneksiteti oblastnih nalog znotraj javne službe gl. več v Kovač (2006) in Bugarič & Pečarič (2011), pri čemer je treba ločiti, ali govorimo o kontinentalnem izročilu javne službe ali anglosaksonskem sistemu. Skozi čas se opaža čedalje več koneksitete oblasti znotraj servisa. V analizah javnih služb se najpogosteje pojavljajo primeri zdravstvene in izobraževalne dejavnosti. Naloge javne službe upravljanja zavarovanega območja so od navedenih drugačne, saj večinoma ne gre za neposredno zagotavljanje storitev, temveč dolgoročno netržno uresničevanje javnega interesa ohranjanja zavarovane narave.

obvladuje, je doktrinarno smiselno servisne in represivne oblastne naloge povezati, a vendar zaradi različnih metod dela vsaj organizacijsko ločiti. Glede javnih zavodov pa poudarjamo, da so nosilci javnih pooblastil le v pogojih javnega pooblastila kot koneksnih nalog ob bok javnim službam (Kovač, 2006, str. 269). Posebej pa je sistemsko nekonsistentno, da oba zakona o TNP pooblaščata nadzornike, s čimer je nasprotje med javno službo in avtoritarnostjo še večje, skoraj v celoti samo prekrškovno in ne upravno, pri čemer sama izpolnitev prekrškovne sankcije (plačilo globe) niti ne zagotovi varstva javne koristi (da zavezanec ne bi izvajal posega v naravi ali odpravil posledice). Glede na kadrovske in finančne težave, s katerimi se zlasti na področju nadzora srečujejo vsi upravljavci zavarovanih območij (MOP, 2011, str. 56), bi bilo za učinkovito doseganje osnovnega cilja zavarovanja, torej ohranjanja narave na zavarovanem območju, tudi v Sloveniji zato primerno razmisliti o drugačni obliki nadzora s strani države. Avtoritativne funkcije, tako prekrškovne kot na novo določene upravne, ki danes skoraj sploh niso opredeljene, bi opravljal ločeno od izvajanja javne službe upravljanja zavarovanega območja inšpektorat kot organ državne uprave.

2.2 Učinkovitost prekrškovnih pooblastil TNP s priporočili izboljšav

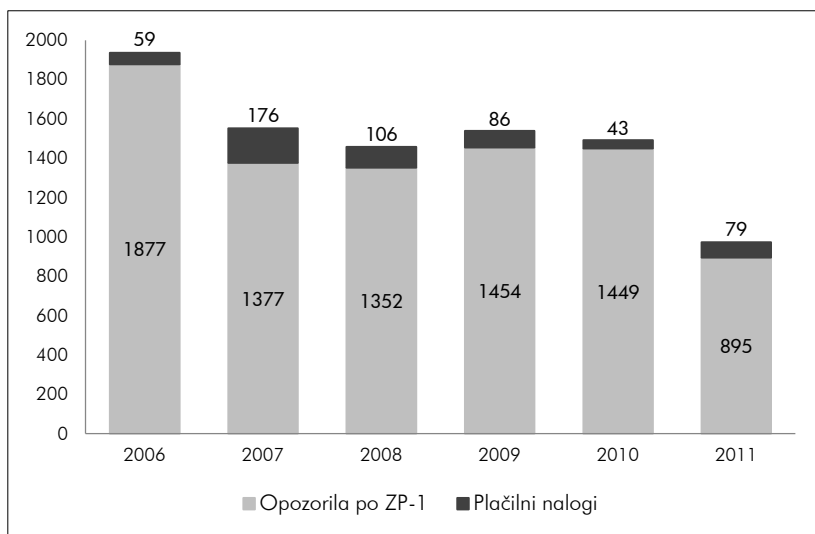
Eno izmed uveljavljenih meril presoje učinkovitosti nadzornih služb ne glede na njihovo organiziranost in vrsto pooblastil je število izdanih aktov, absolutno in po časovni premici.⁸ V tej raziskavi smo glede na specifično TNP, ki je primarno upravljavec javne službe in ne nadzorni oz. prekrškovni organ, statistični pregled nadgradili s primerjavo ukrepov po stopnji represivnosti. Ugotovili smo, da je po empiričnih podatkih razkorak med pooblastili TNP oz. nadzornikov po zakonu in realnostjo izjemno velik, saj se (bolj represivna) pooblastila ob nesporno zaznanih kršitvah in kljub načelom koneksitete in sorazmernosti skorajda ne uporabljajo.

Zato se v zvezi z delom TNP kot prekrškovnega organa postavlja vprašanje njegove učinkovitosti na terenu ali pa smiselnosti regulacije, ki se ne uvaja. Statistični podatki, ki jih Javni zavod TNP objavlja v letnih poročilih, namreč kažejo izrazito prevlado ukrepa izreka opozorila

⁸ Prim. Kovač, Bizjak & Korade Purg (2009), kjer avtorji poudarjajo, da v nasprotju s poročili inšpekcijskega sveta zgolj večje število nadzorov in izdanih ukrepov ne pomeni nujno večje stopnje pravnosti v praksi, zlasti po več letih izvajanja nadzora nad spoštovanjem iste zakonodaje.

v prekrškovnem postopku (po 53. členu ZP-1) v primerjavi s številom izdanih plačilnih nalogov (grafikon 1).⁹ Kaže še poudariti, da je pri prekrških na področju ohranjanja narave posledica praviloma nepopravljiva, zato nadzorniki v primeru dvoma, ali je oz. ali bo prišlo do škodljive posledice, ne bi smeli izreči le opozorila. V letu 2010 je bilo razmerje med izdanimi plačilnimi nalogi in izrečenimi opozorili kar 1:33,7 v korist opozoril, kakršno ni zaznati pri nobeni inšpekcijski ali drugi nadzorni službi (prim. Inšpekcijski svet, 2011). V letu 2011 se je to razmerje sicer spremenilo (1:11,3 v korist opozoril), je pa bistveno upadlo skupno število zaznanih kršitev, kljub temu, da je ZTNP-1 glede na prej veljavni zakon povečal število prepovedanih ravnanj (prim. Podgornik, 2011, str. 110).

Grafikon 1: Razmerje med opozorili in plačilnimi nalogi, izdanimi v TNP



Vir: TNP (2007, 2008, 2009, 2010a, 2011a, 2012a) in lastna raziskava

Naravovarstveni nadzorniki TNP so po ZTNP-1 pooblaščenici za vodenje in odločanje v postopku o prekršku pri prekrških iz 64. in 65. člena ZTNP-1.

⁹ Pogoje za izrek opozorila določa ZP-1 v 53. členu in sicer se lahko kršitelju izreče le v primerih, ko gre za prekršek neznatnega pomena in kadar oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. ZP-1 za neznaten pomen prekrška v 6.a členu določa dve merili, ki morata biti kumulativno izpolnjeni – storitev prekrška v okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega, in odsotnost škodljive posledice oz. možnosti nastanka take posledice. Dokler obstaja dvom v to, ali je škodljiva posledica nastala ali pa še lahko nastane, torej prekrška ni mogoče opredeliti kot prekršek neznatnega pomena (Jenuš et al., 2009, str. 47).

Teh prekrškov je več kot 30, od tega je le nekaj t. i. lažjih prekrškov (65. člen ZTNP-1). Glede na novoopredeljene prekrške in sankcije po ZTPN-1 od leta 2010 dalje je očitna neučinkovitost izvajanja zakona še naprej v letu 2011, saj je 19 zaposlenih v javnem zavodu TNP, ki imajo pooblastila za vodenje in odločanje v postopku o prekršku (TNP, 2012b), v letu 2011 skupno izdalo le 5 odločb, 79 plačilnih nalogov in izreklo 895 opozoril (TNP, 2012a). Dani podatki tako potrjujejo že s statusnega vidika TNP izražene dvome o optimalni zaščiti javne koristi, kot je postavljena v zakonu. Ob tem so nadzorniki TNP pri izvajanju neposrednega nadzora omejeni z materialno- in procesnopravnimi pooblastili, ki jih za naravovarstvene nadzornike določata ZTNP-1 in ZON (npr. v postopku preveriti istovetnost zavezanca ali fotodokumentirati potek kršitve in kršilca, zaseg predmetov, uporabljenih pri prekršku). Regulacija pooblastil TNP glede na teoretična izhodišča tako po ugotovitvah raziskave celo zavira, ne pa omogoča in pospešuje ohranjanja narave na implementacijski ravni.

Dodatno so v zakonu in praksi v nasprotju s teorijo poudarjena (samo) prekrškovna pooblastila nadzornikov, upravnih v smislu ureditvenih oblastnih odločitev skorajda ni. Taka ureditev je po primerjani področni zakonodaji (npr. pooblastila zdravstvene ali veterinarske inšpekcije) mogoča, čeprav nenavadna, saj je s tem zagotovljena le sankcija kršitelja, ne pa odprava osnovne pomanjkljivosti oz. kršitve, ki bi šele omogočila področno opredeljeno varstvo javnega interesa. Prekrškovna funkcija doktrinarno je in naj bo (le) sekundarna funkcija organov, ki opravljajo upravne, inšpekcijske in druge naloge, ki so prvenstvena pristojnost in stvarna podlaga za njihovo ustanovitev, poslanstvo in dodelitev nalog. Zato so praviloma podatki, zbrani v upravnih ali drugih postopkih, dokazna in s tem dejanska podlaga za ukrepanje v prekrškovnem postopku (Jenull et al., 2009, str. 183). Pri TNP analize kažejo, da je tudi tu prekrškovna funkcija le ena znotraj naravovarstvene nadzorne službe, ki izvaja več različnih nalog. Vendar je nadzor prek prekrškovnih pooblastil ključna naloga, zato prekrškovna funkcija ni sekundarna niti glede na druge, kaj šele v razmerju do upravno-urejevalnega odločanja (glej delno drugačna stališča po poročilih TNP, tudi Podgornik, 2011). Za radikalno večji učinek pri varstvu narave v narodnem parku pa bi moral ZON kot matični zakon nedvomno opredeliti ukrepe, ki bi jih z upravnimi ureditvenimi odločbami izdajali pristojni (okoljski inšpektorji ali (samo) parkovni nadzorniki), tako materialnopravno kot procesno, da ne bi

prihajalo do pravnih praznin ali sporov, kot npr. glede pooblastila za ustavitev vozila, če je to nujno za ugotovitev dejstev in ukrep pooblaščenega v javnem interesu.

Ugotovimo lahko tudi, da z vidika nadzora nad izvajanjem ZTNP-1 in ukrepanja ob kršitvah prehod na izvajanje novega zakona ni bil ustrezno izpeljan. Že *vacatio legis* za uveljavitev ZTNP-1 je bil le 14 dni, kar je razmeroma kratko za nadzornike in nenazadnje naslovnike norm, prva izobraževanja pa so bila za naravovarstvene nadzornike organizirana šele več kot pol leta po uveljavitvi zakona (TNP, 2011b). Problem pri nedorečenih pristojnostih ali enako ob neukrepanju pristojnih zaradi kadrovskega primanjkljaja ali nejasnih pooblastil je bil v TNP ne le teoretičen, ampak akuten pri vprašanju odplak iz Koče pri Triglavskih jezerih spomladi 2010. V danem primeru namreč državna okoljska inšpekcija kljub številnim opozorim ni ukrepala, TNP ni imel pristojnosti, občine (tu Občina Bohinj) pa so dolžne ukrepati v okviru obvezne gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode le do 1500 m nadmorske višine. Zato je v tej zadevi posredoval celo varuh človekovih pravic, da je prišlo do minimalnega dogovora (Podgornik, 2011, str. 50). A taka rešitev ne more biti sistemska.

Tudi historična analiza spreminjanja pooblastil po predpisih in organizacija izvajanja zakonodaje kažeta na vprašljivost ali vsaj neoptimalnost prejšnje in sedanje ureditve, čeprav očitno obstajajo druge možnosti na sorodnih področjih in prav na tem področju. Tako se je že večkrat preučevalo in predlagalo, a ne sprejelo neposredno nadzorstvo kot del pristojnosti državnega inšpektorata za okolje in prostor. S slednjim bi se odpravilo najmanj podvajanja dela, manke posameznih služb¹⁰ ter nedorečenost in neenotnost pooblastil (npr. nadzorniki bi analogno inšpektorjem delovali po zakonu, ki ureja inšpekcijski nadzor).

¹⁰ Problem lahko ponazorimo na primeru vnosa rib v visokogorska jezera na območju TNP. Nobeno od naših gorskih jezer ni bilo poseljeno z ribami po naravni poti, temveč jih je tja zanesel človek. Ker so negativni učinki vnosa tujerodnih živalskih (in rastlinskih) vrst v občutljive gorske ekosisteme znani, je tako ravnanje prepovedano za celotni TNP (5. točka prvega odstavka 13. člena ZTNP-1), a po zakonu je za tak prekršek pristojen le inšpektor. Če bi naravovarstveni nadzornik na terenu zaznal aktivnosti za vnos rib v jezero, bi lahko le fotografiral kršitelja ter obvestil inšpektorja, s čimer škode ne bi preprečil niti odpravil, čeprav je prisoten neposredno ob izvajanju kršitve.

2.3 Opozorilo po petem odstavku 59. člena ZTNP-1 *de lege lata* in predlogi *de lege ferenda* s poudarkom na vzporednosti upravnih in prekrškovnih pooblastil

ZTNP-1 za zagotavljanje učinkovitosti nadzora uvaja nov pravni institut oz. ukrep, tj. opozorilo po petem odstavku 59. člena ZTNP-1. Po letnih poročilih TNP (TNP 2011a, 2012) to opozorilo od uveljavitve ZTNP-1 še ni bilo uporabljeno – domnevno v veliki meri ravno zaradi nedorečenosti pravne narave le-tega in posledično možnosti različnega procesnega postopanja ob njegovem izreku. Izrek opozorila po petem odstavku 59. člena ZTNP-1 niti normativno niti teoretično ni dovolj razdelan, zato smo ga opredelili v predmetni analizi pooblastil naravovarstvenih nadzornikov glede na doktrinarna spoznanja upravnopravne teorije.¹¹

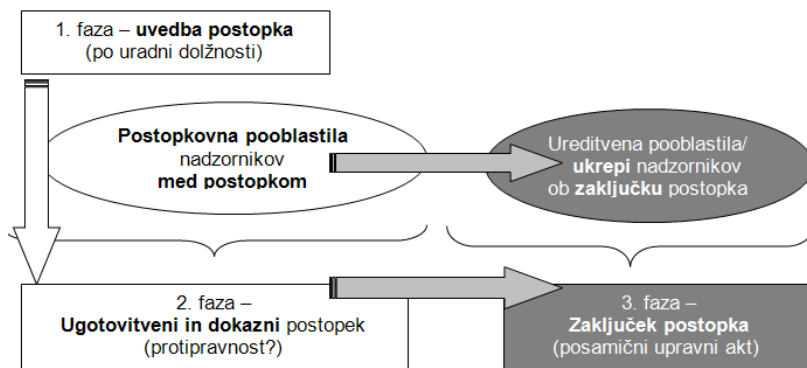
Pri tem smo preverjali najprej njegovo materialno- ali procesnopravno naravo, saj teorija (npr. Barnes v Rose-Ackerman & Lindseth, 2011, str. 342) opozarja na trende prepleta in zameglitve enih in drugih norm tudi na ravni EU v sprejetih predpisih in na posledično potrebo po sodnih sporih s tolmačenjem pooblastil glede na njihovo usmerjenost v postopek ali pravni učinek postopka. Ukrep izreka opozorila po petem odstavku 59. člena ZTNP-1 se uporabi, ko zavezanec za ravnanja ali dela, ki jih izvaja ali jih je izvedel, ni pridobil dovoljenja (npr. za organizacijo javne prireditve ali izvajanje znanstvenih raziskav)¹². Nadzornik tedaj najprej zagrozi zavezancu, da bo uporabil denarno kazen, če ne bo izpolnil svoje obveznosti v danem roku. Če dani rok preteče brez uspeha, se denarna kazen, s katero je naravovarstveni nadzornik zagrozil, takoj izterja, obenem pa se mu določi nov rok za izpolnitev obveznosti in se mu zagrozi z novo denarno kaznijo. Zakon je v tem delu glede na primerjalno analizo

¹¹ Institut zadevnega opozorila kljub enakemu nazivu ni enak npr. izreku opozorila po 53. členu ZP-1, po katerem se opozorilo izreče za prekrške neznatnega pomena namesto uvedbe hitrega postopka o prekršku. Čeprav je opozorilo izrečeno v nadzorstvenem postopku, ne gre niti za soroden ukrep, kot je opozorilo inšpektorja po 33. členu Zakona o inšpekcijskem nadzoru, ki ga inšpektor uporabi, kadar oceni, da je glede na težo nepravilnosti opozorilo zadosten ukrep. Treba je paziti, da nas torej naziv pooblastila ne zavede, saj lahko enaki termini označujejo zelo različna razmerja, predvsem pri razmejitvi med materialnopravnim in procesnim ter glede vrste razmerja in tipa postopka. Podobno se kaže v drugih zakonih, npr. o cestah, katerih spoštovanje nadzirajo občinski inšpektorji.

¹² Pri izreku opozorila sicer tudi po predlogu zakona (Državni zbor, 2009) ni razumljivo, zakaj je ta ukrep predviden le za ravnanja, za katera se zahteva soglasje, ne pa tudi za druge kršitve pravil ravnanja po 64. členu ZTNP-1 (npr. postavljanje naprav za zvočno oglaševanje, odlaganje odpadkov, odvzemanje materiala iz vodotokov, melioracijska dela), kjer bi bila v nekaterih primerih določitev obveznosti odprave posledic ravnanj še bolj smiselna.

sorodnih zakonov in judikature na povezanih pravnih področjih dokaj jasen, saj gre za končni ukrep in ne pooblastilo, ki se uporabi med postopkom, torej gre za materialnopravni institut. Opozorilo namreč nedvomno stremi k ureditvi stanja in celo izvršbi in ne šele preverjanju merodajnih dejstev kot podlage za ukrep (slika 1).

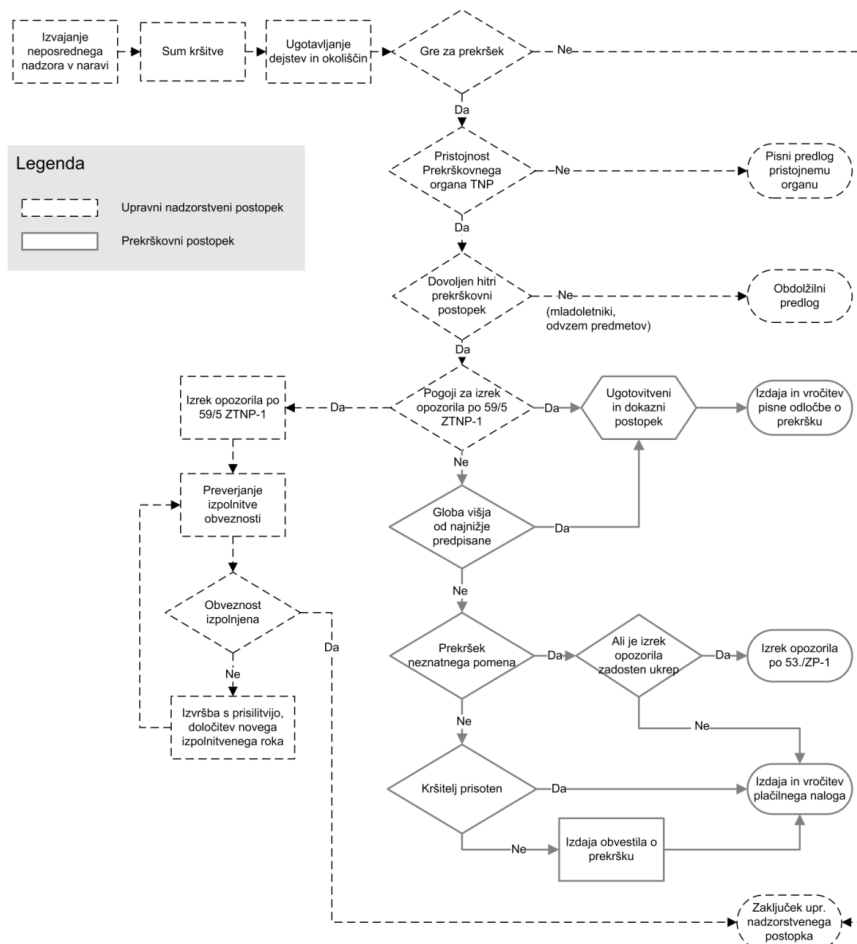
Slika 1: Postopkovna in materialnopravna pooblastila (ukrepi) v nadzoru



Vir: prirejeno po Jerovšek & Kovač (2008, str. 84) in ZTNP-1

Opozorilo je torej po vsebini ukrep, oblika pa mora slediti vsebini, ne obratno. Zato nadalje nastopi vprašanje tipa postopka in vrste akta, ki se izda, ko nadzornik uporabi opozorilo po petem odstavku 59. člena ZTNP-1. Opozorilo smo opredelili kot upravno zadevo s kombiniranim razlogovanjem po materialni definiciji in z *a contrario* interpretacijo preostalih (prekrškovnih) določb ZTNP-1. Glede na to, da gre za odločanje o obveznosti zavezanca v postopku neposrednega nadzora in posledično ukrepanje, ki ni definirano s prekrškovno sankcijo, pač pa kot avtoritarno postopanje za zagotovitev spoštovanja predpisov zaradi ohranitve zaščitenе narave kot področnega javnega interesa, gre pri izreku zadevnega opozorila za upravnopravno razmerje. Upravna zadeva kot realno družbeno razmerje je po teoriji namreč obstoječe ali predvidljivo nasprotje med posamičnim in javnim interesom, ki ga mora pristojni organ s svojo odločitvijo rešiti. Če takšno nasprotje obstaja oz. ga je mogoče predvideti, to situacijo kot v abstraktni pravni normi opredelimo kot upravnopravno razmerje in jo kot pristojnost poverimo upravnemu organu v reševanje (Jerovšek et al., 2004, str. 39).

Slika 2: Shema povezav pri nadzoru med upravnim in prekrškovnim postopkom, začetim po uradni dolžnosti



Vir: lasten, Podgornik, 2011, str. 68

Upošteva 3. in 4. člen ZUP ter 22. člen Ustave RS se mora postopek izreka obravnavanega opozorila v celoti voditi v skladu z ZUP, pri tem pa celo glede na preostala določila ZTNP-1 kombinirati upravna in prekrškovna pooblastila naravovarstvenih nadzornikov. Glede na citirani 59. člen ZTNP-1, ki poudarja faznost postopka, bi namreč lahko sklepali, da pride ZUP v poštev šele v koraku prisilite zavezanca k izpolnitvi obveznosti.¹³ A ZUP se – glede na specifikke ZTNP-1 subsidiarno –

¹³ Dodatno vprašanje, ki se pri tem ukrepu pojavi, je smiselnost in realna možnost naložitve obveznosti, saj z izjemo posegov v prostor in gradnje objektov (27. točka 64. člena ZTNP-1) ter nadelave planinskih ipd. poti (19. točka 64. člena ZTNP-1), vsa druga

uporablja tudi tedaj od uvedbe, z ugotavljanjem in dokazovanjem dejstev¹⁴, pa tudi ob izreku ukrepa in izvršbi le-tega (gl. sedmi odstavek 59. člena ZTNP-1). Izrek opozorila po petem odstavku 59. člena ZTNP-1 tako ne bo ukrep, ki bi ga lahko naravovarstveni nadzornik izrekel na terenu neposredno, temveč bo treba izvesti ugotovitveni postopek (vsaj skrajšani, prim. 144. člen ZUP) in izdati praviloma pisno odločbo o tem v upravnem postopku.

ZTNP-1 bi moral opredeliti tudi vsebino izrečenega opozorila, saj lahko glede na veljavno dikcijo sklepamo, da mora določiti obveznost in rok med postopkom, v katerem se mora to obveznost izpolniti. Obveznost zavezanca je lahko ali prenehanje ravnanja ali pa pridobitev zahtevanega soglasja. Posredno je pri tem pomembno stališče, da je funkcija nadzora predvsem represivna, ne pa svetovalna, torej da namen nadzora ni napotovanje k pridobitvi zahtevanih soglasij, čeprav mora po načelu sorazmernosti nadzornik dati prednost potencialni legalizaciji pri določitvi ukrepa po vsebini in roku (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 171). Postavi se tudi vprašanje, kaj v primeru, ko bi bila zavezancu naložena obveznost pridobitve soglasja, vendar soglasja ne bi pridobil, z ravnanjem pa bi prenehal. TNP *de lege lata* daje namreč le pooblastilo za določanje rokov za odpravo nepravilnosti, ne pa tudi za odreditev povrnitve v prejšnje stanje in odpravo nastale škode. Ker gre za odločanje o pravicah in obveznostih posameznikov, so v skladu z načelom zakonitosti inšpektorjem ta pooblastila izrecno podeljena tako z ZON kot z ZTNP-1, zato menimo, da ni mogoče sklepati, da bi lahko to pooblastilo imeli (tudi) naravovarstveni nadzorniki, saj določitev le enega pristojnega organa zadošča in šele omogoča zaščito javnega interesa. Materialnopravno definiranje pooblastil je tako nujno, saj določa

ravnanja, za katera je zahtevano soglasje upravljavca parka, običajno trajajo relativno kratek čas (npr. vožnja z motornimi sanmi). Kadar zavezanec z ravnanjem preneha takoj in niso nastale posledice, z opozorilom ni smiselno določati njegove obveznosti in roka za njeno izpolnitev. A sedanja ureditev ne omogoča uporabe opozorila niti po prostem preudarku, s čimer bi se naravovarstveni nadzornik lahko odločil za uporabo tega ukrepa le v primerih posegov in ravnanj, ki trajajo dlje časa ali se ponavljajo, niti zakon ne omogoča ustavitve postopka upravnega nadzora s sklepom, če zavezanec takoj preneha s protipravnostjo (prim. 28. člen ZIN in 135. člen ZUP; Jerovšek & Kovač, 2008, str. 186).

¹⁴ Gre za spoštovanje temeljnih načel materialne resnice in zaslišanja stranke, 8. in 9. člen ter prvi odstavek 138. člena ZUP (prim. Androjna & Kerševan, 2006, str. 300). Za slovenski in evropski prostor posebej o pomenu participacije v Kovač & Virant (2011, str. 215 in nasl.).

absolutno pristojnost, medtem ko velja drugačno stališče za pooblastila, izvajana med postopkom (prim. sliko 1), tudi po ustavnosodni praksi.¹⁵

Glede sočasnosti izvedbe upravnih in prekrškovnih pooblastil ob enakem protipravnem položaju se pojavlja več nadaljnjih vprašanj, zato smo v raziskavi opredelili tudi to vprašanje¹⁶, upoštevaje upravno doktrino in judikaturu, in pri tem predvsem izdelali model prepleta obeh tipov postopkov, saj imajo naravovarstveni nadzorniki TNP pooblastilo, tj. hkrati upravičenje in dolžnost, za isti dejanski stan izreči opozorilo zavezancu po petem odstavku 59. člena ZTNP-1 in voditi postopek o prekršku zoper kršitelja, čeprav sta zavezanec in kršitelj ista oseba. Slika 2 prikazuje prepletanje nadzorstvenega in prekrškovnega postopka, ko se postopek začne po uradni dolžnosti (npr. med izvajanjem neposrednega nadzora na terenu).

Kot lahko ugotovimo iz shematskega prikaza, sta postopka hkrati povezana in ločena. Pri tem je treba upoštevati različne procesne kavtele v različnih postopkih.¹⁷ Primer uporabe ukrepa izreka opozorila v nadzorstvenem

15 Glede (ne)obstoja pooblastil je smiselna primerjava ZTNP-1, zaradi ustavnosodne presoje, z zakonom, ki je urejal varnost cestnega prometa in ni eksplicitno opredelil pooblastila policista, da ustavi vozilo brez očitne storitve prekrška voznika. Kljub praznini v zvezi s tem pooblastilom ustavitve vozila je sodišče sprejelo stališče: če zakon nedvoumno prepoveduje določeno ravnanje in določa nadzorni organ, potem ima nadzorni organ pristojnost kontrarnih ukrepov kršitvi zapovedanega ravnanja (prim. Kovač, 2011, str. 7). Z ustavnega vidika je sicer sporno, če zakon nikjer izrecno ne predvideva določenih pooblastil niti med postopkom, kot izpostavlja sodnik Fišer v prireditelnem ločenem mnenju: »Ali je zakonodajalec štel, da gre za nekaj tako samoumevnega, da mu tega ni treba posebej povedati (nič ni samoumevno, ko gre za poseganje v pravice in svoboščine ljudi), ali gre zgolj za nespretnost in pozabljivost, ali pa je navedbo opustil prav zato, ker se do tega vprašanja ni hotel jasno opredeliti, le kdo bi vedel.« Vendar velja postopkovno pooblastilo *implicitite*.

16 Npr. vprašanje, ali gre za kršitev načela ne *bis in idem*, kolikor se zavezanca, ki za svoje ravnanje ni pridobil soglasja, pa bi ga moral, in se mu naloži upravni ukrep, v skladu z ZTNP-1 obenem obravnava tudi kot kršitelja v prekrškovnem postopku. Tako teorija kot sodna praksa glede na različen namen obeh postopkov pričata drugače (več v Kovač, 2011, str. 6–9, ali sklepih VS RS, št. IV Ips 84/2010 in IV Ips 89/2009 z dne 23. 11. 2010). Upravno-nadzorni in prekrškovni postopek imata različen *ratio legis* in druge pravne posledice, zato nista v koliziji. Pri upravnih postopkih gre za preventivno delovanje in regulatorni nadzor, namenjen zagotavljanju spoštovanja določb predpisov, medtem ko so postopki o prekršku usmerjeni v kaznovanje in sledijo varstvu širših družbenih vrednot oz. interesov.

17 O tem npr. sodba VS RS, št. IV Ips 117/2008 z dne 9. 3. 2009, ali odločba Ustavnega sodišča, št. Up-1293/08 z dne 6. 7. 2011. Glede na ustavna jamstva izjave kršitelja, preden je bil poučen o svoji ustavni pravici do molka oz. do privilegija zoper samoobtožbo, ne more biti dokaz v procesnem smislu, na katerega bi se smela opreti

postopku kaže tudi na zaostreno zahtevnost postopkov dela naravovarstvenih nadzornikov TNP po uveljavitvi ZTNP-1, saj se odpirajo nova sistemska vprašanja, kot analizirano razmerje med upravnimi in prekrškovnimi pooblastili.

3 Zaključki

Naravovarstveni nadzor je standard evropskega prostora, zato mora posamezna država izvajati proaktivne politike za njegovo optimalno učinkovitost. V prispevku opisane analize naravovarstvenega nadzora na območju TNP kažejo kljub desetletnemu nastajanju novega zakona, da naša država še ni izkoristila vseh možnosti regulacije, ki bi presegle večletne težave pri implementaciji veljavnih predpisov. V raziskavi smo ugotovili neustreznost prehoda na učinkovito implementacijo novega zakona v praksi ob bistvenem povečanju obsega in zahtevnost nadzora in sankcij po ZTNP-1. Opaziti je zlasti nedoločnost pooblastil ZTNP-1 z materialnopravno in procesno podnormiranostjo. Vse te razsežnosti skupaj vodijo v zaključek, da zakon – enako kot prejšnji – ne more biti in ni učinkovito implementiran in tako varstvo javnega interesa na področju ohranjanja zavarovane narave ni optimalno, kar podrobno ilustrira analizirani primer opozorila po 59. členu ZTNP-1. Še več, zakon celo otežuje prenos teoretičnih načel v prakso, namesto da bi bil orodje realizacije naravovarstvene javne politike na terenu. Zato smo po več kombiniranih analizah v raziskavi postavili model *de lege ferenda*, z naslednjimi ključnimi vodili:

- naravovarstveni nadzor naj ne bo del upravljanja javne službe v obliki javnega zavoda, ampak naj se prenese v sistem državne inšpekcije, saj ob neučinkovitosti izvajanja veljavnih pooblastil (npr. neukrepanje ali kvečjemu izrekanje ustnih opozoril po ZP-1) niti TNP kot upravljavcu narodnega parka ne omogoča ciljanega spremljanja stanja in tem oblikovanja učinkovitejših ukrepov za doseganje namena zavarovanega območja;
- vrste ukrepov in procesna opredelitev pooblastil nadzornikov naj se približa ali izenači z inšpektorskimi, obratno pa zviša pogoje za

sodba o prekršku, saj v smislu 6. točke prvega odstavka 155. člena ZP-1 predstavlja nedovoljen dokaz, čeprav ima zavezanec dolžnost govoriti resnico v predhodnem upravnem postopku, sicer je kazenskopravno odgovoren. Zaradi takih položajev bo treba v procesnih zakonih regulirati (ne)dovoljenost uporabe dokazov, pridobljenih v enem tipu postopku, za uporabo v drugem tipu postopka (Kovač, 2011, str. 9).

nadzornike (po ZON), dodatno se naj odpravi podvajanje ali negativne kompetenčne spore med naravovarstveno in okoljsko-inšpekcijsko službo;

- učinkovito zaščito področnega javnega interesa se naj zagotovi s primarno opredelitvijo upravno-ureditvenih pooblastil in šele sekundarno s prekrškovnimi pooblastili;
- pravna narava in postopek izdaje določenih vsebinskih pooblastil oz. ukrepov morata biti določno definirana v matični zakonodaji, praviloma ZON (podrejeno zakonu, ki ureja pristojnosti organa, v okviru katerega se opravlja naravovarstveni nadzor, trenutno ZTNP-1);
- ob spremembah regulacije je treba poskrbeti za ustrezno informiranje in usposobljenost tako zavezancev kot nadzornikov.

Kot kaže raziskava, je za učinkovito javno politiko na kateremkoli upravnem področju nujna kombinacija več elementov: politične volje za identifikacijo in regulacijo "pravega" javnega interesa v dobro najširše skupnosti, določne zakonodaje, ustrezne sistemske organiziranosti in kadrovskega menedžmenta na področju. Upamo, da bo zato kmalu prišlo do vsaj dopolnitev ZTNP-1, srednjeročno pa celovite preнове naravovarstvenega nadzora v regulaciji in praksi ter posledično vzpostavitve boljših pogojev za učinkovito ohranjanje narave na območju Triglavskega narodnega parka.

Boštjan Podgornik, mag., je leta 2011 zaključil magistrski študij na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Zaposlen je kot naravovarstveni nadzornik v Javnem zavodu Triglavski narodni park.

Literatura in viri

- Androjna, V., & Kerševan, E. (2006). *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Anko, B. (2001). TNP – leta 2021. V: Bizjak, J. & Šolar, M. (ur.), *Triglavski narodni park – dvajset let pozneje 1981–2001*, 25–35.
- Berginc, M., et al. (2007). *Sistem varstva narave v Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
- Bernik, T., & Slapnik, A. (2010). Inšpekcijski nadzor na področju ohranjanja narave. *Varstvo narave* (24), 55–64.
- Bugarič, B., & Pečarič, M. (2011). *Javne službe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Državni zbor RS. (2009). Predlog zakona o Triglavskem narodnem parku (ZTNP-1). *Poročevalec Državnega zbora RS* (164).
- Inšpekcijski svet. (2011). Letno poročilo Inšpekcijskega sveta za leto 2010, pridobljeno 12. 12. 2011, s http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/EKO_tim/Porocilo_IS_2010.pdf
- Jenull, H. (ur.) et al. (2009). *Zakon o prekrških (ZP-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba
- Jerovšek, T. (2003). Varstvo javne koristi. V: *IX. dnevi javnega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo pri pravni fakulteti v Ljubljani, 247–256.
- Jerovšek, T. (ur.) et al. (2004). *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra.
- Jerovšek, T., & Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P., Bizjak, D., & Korade Purg, Š. (2009). Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti. *Podjetje in delo* (35), 394–415.
- Kovač, P. (2011). Inšpekcije med upravnim ukrepanjem in prekrškovnimi sankcijami. *Pravna praksa* (30), 6–9.
- Kovač, P., & Virant, G. (ur.) et al. (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana: Uradni list RS.
- MOP. (2010). Stališča do pripomb in predlogov z javne predstavitve Predloga zakona o Triglavskem narodnem parku, ki je potekala od 10. februarja do 12. aprila 2010, pridobljeno 3. 11. 2011, s http://www.tnp.mop.gov.si/staliska_ztnp_19maj10.pdf
- MOP. (2011). *Analiza stanja o delovanju javnih zavodov na področju zavarovanih območij narave s predlogom ukrepov za racionalizacijo njihovega delovanja*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
- Perpar, M. (2009). Razmerje med nadzornimi in prekrškovnimi postopki. *Zbornik 4. Dnevo prekrškovnega prava*, 121–128.

- Podgornik, B. (2011). Statusna in procesno-pravna analiza delovanja naravovarstvenih nadzornikov v Triglavskem narodnem parku. *Magistrsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P. L. (ur.) et al. (2011). *Comparative Administrative Law*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- TNP. (2007). *Poročilo o delu za leto 2006*. Bled: Javni zavod Triglavski narodni park.
- TNP. (2008). *Poročilo o delu Javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2007*. Bled: Javni zavod Triglavski narodni park.
- TNP. (2009). *Poročilo o delu Javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2008*. Bled: Javni zavod Triglavski narodni park.
- TNP. (2010a). *Poročilo o delu Javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2009*. Bled: Javni zavod Triglavski narodni park.
- TNP. (2011a). *Poročilo o delu, poslovno poročilo in računovodsko poročilo javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2010*. Bled: Triglavski narodni park.
- TNP. (2011b). *Polletno poročilo Javnega zavoda Triglavski narodni park, januar – junij 2011*. Bled: Triglavski narodni park.
- TNP. (2012a). *Poročilo o delu javnega zavoda Triglavski narodni park za leto 2011*. Bled: Javni zavod Triglavski narodni park.
- TNP. (2012b). *Prekrškovni organ*. Pridobljeno 20. 2. 2012, s <http://www.tnp.si/razumeti/C113/>
- Šolar, M. (1997). Triglav National Park: Job definition, education, competencies and legal situation of rangers. V: Robin, K. (ur.). *Professional Park Ranger Services. Proceedings of the workshop, Europarc Expertise Exchange*, 11–16.
- Šturm, L. (ur.) et al. (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Brdo pri Kranju: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Virant, G. (2002). *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

SUMMARY

THE POWERS OF THE PARK RANGERS IN THE TRIGLAV NATIONAL PARK – IN THEORY, LAW AND PRACTICE

Key words: environment protection, public interest, administrative procedure, misdemeanour procedure, Triglav National Park

The Triglav National Park (TNP) is the largest protected area and at the same time the only national park in the Republic of Slovenia. In the park the supervision of the enforcement of protection regimes, designed to preserve natural and cultural values of the national park area, is the responsibility of the professional park rangers, employed by the Triglav National Park Public Institution, and also of the competent inspectors at different state inspectorates (environment, construction, agriculture, etc.). The effectiveness of this supervision at the level of regulation and enforcement of the law has so far been unexplored; therefore, in 2011 an in-depth normative, empirical, historical and comparative legal analysis of the powers of park rangers, in particular their purpose, legal nature, scope and complexity, was made. The analysis focused on the powers of park rangers after the enforcement of the TNP Act (ZTNP-1) in July 2010, replacing the TNP Act of 1981. Compared to the previously applicable act, ZTNP-1 increased the number of prosecutable acts or omissions defined as offences. It also gave more powers to park rangers, but there is some vagueness with regard to their legal nature and, consequently, also the implementation process. This paper presents results of the analysis of the powers of park rangers and a *de lege ferenda* proposal aiming to optimize environmental protection in the Triglav National Park.

The basic dilemma that arises when analysing the status of the TNP park rangers as supervisors of the enforcement of the protection regimes in TNP is to what extent can a public institution whose primary mission according to the legal form is providing public service, act authoritatively or even repressively, i.e. as a misdemeanour authority and not only as an administrative authority. Public service in general means providing public goods in public interest, not authoritative functions (Virant, 2002, p.129). This issue is directly related to the concepts of the rule of law, good governance and the efficiency of public policies and public administration (Kovač & Virant, 2011). The Nature Conservation Act (ZON) provides that

in case of management of protected areas the public service and law enforcement actions are performed by the same organization. The reason for this arrangement is the understanding of supervision as not only an authoritative power, but also a professional task which allows targeted monitoring and the design of more effective measures to achieve the purpose of the protected area (Berginc et al., 2007, p. 104). Such an approach is one of two possible theoretical models, although it is rare in practice, because besides its advantages (especially rapid response in the management of the protected area based on the findings when supervising law enforcement and therefore minimizing the gap between *sollen* and *sein*) it also has several weaknesses (lack of understanding of the objectives, methods and procedures for implementing the various law enforcement tasks and the complexity of coordination with management). In any case, it would be necessary for such public institutions, which at the same time provide public service and implement authoritative acts, to be closer to the functioning of state administration in terms of increased transparency in public spending, civil service and greater control over the exercise of public authority (see Kovač, 2006, p. 253 and 284). At the same time, the TNP Act (both the new and the old one) – to make the system even more inconsistent – gives the TNP park rangers almost no administrative, but only misdemeanour powers; where it must be noted that in nature protection fulfilling a single offence sanction (paying a fine) does not at all ensure the protection of public interest (to stop intervention in nature or remove the consequences). In the analysed case it might be more effective to transfer the supervision of law enforcement to the state inspection system – not only because inspectorates already are both administrative and misdemeanour authorities, but also because of the current inefficiency of the TNP Public Institution at enforcing the law either by taking no measures or by only giving oral warnings in the majority of cases.

Effectiveness of nature protection in TNP was evaluated by comparing the basic statistical data about authoritative actions of the TNP Public Institution. By empirical data there is a large gap between the legal powers of the TNP park rangers and the repressive measures taken in practice. Despite perceived law violations, the more repressive measures are hardly used – statistical data published in annual reports by the TNP Public Institution indicate noticeable predominance of imposed admonition (a warning by the Misdemeanours Act, ZP-1) compared to

the number of fine charges – from 2007 the percentage of fine charges is less than 10% of all measures taken, the least in 2010 (3%) when the new TNP Act came into force. It must be emphasized that in nature protection by rule the consequences of a law violation are irreversible once the damage is done. But according to ZP-1 admonition may only be imposed when there are no consequences of the offence (and at the same time special objective circumstances exist, a low level of the offender's responsibility is established or there are special conditions showing that the procedure would not be expedient); park rangers should therefore not use this measure in case of doubt whether there would be or had been any harmful consequences. Statistical data confirm the dilemma already argued regarding the effectiveness of a public institution, instead of state inspectors, at acting as a repressive authority. On the other hand, in the case of major offences, where inspectors are competent for supervision, park rangers have no powers to take any measure but identify the offender and take pictures of the offence. Their obligation is to inform state inspectors, but by the time the inspector arrives to the place of offence, the consequences in nature may be irreparable. This case is best illustrated by the example of importing non-autochthonous species in the natural environment. Once animals are released, it is practically impossible to catch them, as it was the case with fish in Triglav lakes where the natural balance was destroyed after such an intervention (in these high mountain lakes originally there were no fish). In such a case – even if a park ranger was present – such an act is defined as a major offence and only state inspectors are competent to act. Since park rangers are regularly present on the ground and could prevent harmful interventions in the natural environment, they should have the power to pause such interventions already before the arrival of the competent inspector. The current absence of this power does not ensure an effective exercise of the purpose of establishing the National Park, which is preserving the natural characteristics of the protected area. The current situation may even be hindering instead of enabling and promoting effective nature protection at the implementation level. It would be worth considering a different organisation, where the law enforcement and repressive acts would be a competence of a separate state inspectorate where more inspectors would be dedicated to the park area. But even if responsibilities stay divided between park rangers and state inspectors, available measures and procedural powers of the park rangers should be closer or equal to the inspectors' and, on the other hand, the required

competencies to become a park ranger should be higher. Effective protection of public interest (namely nature protection) should also be provided primarily by administrative and regulatory powers and by repressive powers (misdemeanour procedure) only as the secondary option.

As regards the supervision of ZTNP-1 enforcement and taking measures in case of law violations, it can also be noted that the transition to the new legal situation was not appropriate. *Vacatio legis* for the enforcement of the new act was only 14 days, which was very short for supervisors and also for addressees of the norms to get acquainted with the new act. The first training for the park rangers was organized more than half a year after the law had come into force. One of the legal institutes of ZTNP-1, the warning by Paragraph 5 of Article 59 of ZTNP-1, had not even been used by the time of writing this paper (see TNP Public Institution annual reports for 2010 and 2011), presumably because of the lack of clarity of its legal nature and, consequently, different possible proceedings when applying it. The warning by Paragraph 5 of Article 59 of ZTNP-1 shall be used when somebody performs an act for which a special permit is required (for example, when organizing a public event or conducting a scientific research) and this act is defined as an offence in the competence of park rangers (so it cannot be used for major offences in the competence of state inspectors). The park ranger in such a case threatens the offenders with a fine if they do not fulfil their obligation in a given period. If the obligation is not fulfilled, the fine is collected immediately and a new deadline is given, with a new fine if the obligation is again not fulfilled. This measure was designed to regulate an illegal situation (as an administrative act), not only authoritative examination of the facts as a basis for repressive action (in a misdemeanour procedure). But it is limited to be applied only for actions where a special permit is required (such an act is not treated as an offence if the permit is given) and not for other violations of rules of conduct (e.g. installation of a sound advertising, waste disposal, material removal from streams, melioration works), where in some cases the imposition of obligations would be even more sensible.

ZTNP-1 should identify the content of the warnings, namely what kind of obligation should be fulfilled. The obligation could be either terminating the disputable activity or getting a required permit. On one hand we have to respect the view that the supervision function is mainly repressive, rather than advisory, but on the other hand when setting an obligation according

to the principle of proportionality priority should be given to the legalisation of activity (Jerovšek & Kovač, 2008, p. 171). The situation could also be unclear in a case where the offenders would be instructed to get a permit which would not be requested, but they would stop the activity instead. The obligation would not be fulfilled and in such a case by the current legal norm the threatened fine should be executed despite terminated action. ZTNP-1 *de lege lata* does not empower a park ranger (or TNP Public Institution) to oblige the offender to a restitution and remedy of the damage. Since this is a decision on the rights and obligations of an individual, state inspectors are given this power by law (both ZTNP-1 and ZON), so we believe that it is not possible to conclude that this power may also be implied for park rangers.

Since ZTNP-1 does not define the exact form of the warning by Paragraph 5 of Article 59 of ZTNP-1, by the principle of subsidiarity it has to be conducted in accordance with the procedural rules of the Administrative Procedure Act (ZUP). According to the judicial practice, in such cases park rangers are both entitled and obliged to conduct two procedures at the same time – administrative and misdemeanour procedure. These procedures have different *ratio legis*; the administrative procedure is a preventive and regulatory action designed to ensure compliance with the law, while the misdemeanour procedure is aimed at punishment and the protection of broader public values or interests. So a warning by Paragraph 5 of Article 59 of ZTNP-1 has to be issued and at the same time a fine should be prescribed, even if the offender is the same person.

This research shows that for an effective public policy in any administrative field it is important to combine several factors: political will to identify and regulate "true" public interest in favour of the wider community, definite laws, the corresponding system of organization and personnel management in the field. It would be advisable for ZTNP-1 to be at least amended soon, but in the medium term it would be needed to review and redesign the regulatory and supervisory practices, and consequently establish better conditions for effective environmental protection in the Triglav National Park.