

Delovanje gozdarske inšpekcije pri uresničevanju nacionalnega gozdnega programa

Activities of Forestry Inspection at Realization of National Forest Programme

Urška AHAČIČ POGAČNIK¹

Izvleček:

Ahačič Pogačnik, U.: Delovanje gozdarske inšpekcije pri uresničevanju nacionalnega gozdnega programa. Gozdarski vestnik, 72/2014, št. 2. V slovenščini z izvlečkom v angleščini, cit. lit. 7. Prevod Breda Misja, jezikovni pregled slovenskega besedila Marjetka Šivic.

Prispevek prikazuje delovanje gozdarske inšpekcije pri uresničevanju nacionalnega gozdnega programa.

Ključne besede: Gozdarska inšpekcija, kršitelji, nadzor, učinkovitost gozdarske inšpekcije

Abstract:

Ahačič Pogačnik, U.: Activities of Forestry Inspection at Realization of National Forest Programme. Gozdarski vestnik (Professional Journal of Forestry), 72/2014, vol. 2. In Slovenian, abstract in English, lit. quot. 7. Translated by Breda Misja, proofreading of the Slovenian text Marjetka Šivic.

The article presents activities of forestry inspection at realization of National Forest Programme.

Key words: forestry inspection, offenders, control, efficiency of forestry inspection

1 UVOD

Gozdarska inšpekcija je ena izmed petih inšpekcij, ki delujejo v Inšpektoratu RS za kmetijstvo in okolje. Zaposlenih je osemnajst gozdarskih inšpektorjev, ki delujejo v osmih enotah inšpektorata in nadzorujejo gospodarjenje z gozdovi v gozdnogospodarskih območjih. Nacionalni gozdni program iz leta 2007 je temeljni strateški dokument, namenjen določitvi nacionalne politike trajnostnega razvoja gospodarjenja z gozdovi. Deseto poglavje obsega nadzor v gozdarstvu.

Cilj inšpekcijskega dela ni samo ugotovitev, ali je dejansko stanje v skladu z zakoni ali ne, ampak je cilj predvsem, da se skladnost doseže in da se odpravijo vse ovire in pomanjkljivosti, ki povzročajo nezakonito stanje. S podelitvijo pooblastil za odločanje tudi v prekrškovnih postopkih z izrekanjem sankcij kaznujemo storilce za storjene napake. Izkušnje kažejo, da se število prekrškovnih postopkov veča. Vendar je zato, ker je inšpekcija tista, ki izreka tudi kazni, čas od storitve prekrška do izreka sankcije krajši, kot je bil v preteklosti, ko so inšpektorji le podajali predloge sodnikom za prekrške. Tako je tudi učinek izrečene sankcije večji.

2 NADZOR V GOZDARSTVU

V 10. poglavju Nacionalnega gozdnega programa (NGP) je navedeno, da nadzor v gozdovih z vidika spoštovanja Zakona o gozdovih, Zakona o gozdnem reprodukcijskem materialu in Zakona o ohranjanju narave ter predpisov na njihovi podlagi izvaja gozdarska inšpekcija, v varovanih območjih pa tudi inšpekcija, pristojna za ohranjanje narave.

Poleg gozdarskih inšpektorjev je sprememba zakona o gozdovih leta 2007 za izvajanje neposrednega nadzora nad izvajanjem nekaterih določb Zakona o gozdovih predvidela tudi gozdne nadzornike. Gozdni nadzor naj bi opravljali delavci Zavoda za gozdove Slovenije na podlagi pooblastila ministra, pristojnega za gozdarstvo. Gozdni nadzorniki bi bili med opravljanjem zakonsko določenih nalog uradne osebe s službenim znakom, službeno izkaznico in predpisano službeno obleko. Gozdni nadzorniki bi morali nadzirati kršitve gozdarske zakonodaje, ki se nanašajo na:

¹ Mag. U. A. P., RS Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Inšpektorat RS za kmetijstvo in okolje, 1000 Ljubljana, Parmova 33

- ogrožanje funkcij gozda (18. člen ZG),
- nabiranje živali, plodov, gob in rastlin (25. člen ZG),
- načrtovanje gozdne infrastrukture in uporabo gozdnih prometnic za namene, ki niso povezani z gospodarjenjem z gozdovi (37. člen ZG),
- vožnjo v gozdu zunaj gozdnih cest ter ježo in vožnjo s kolesi (40. člen ZG).

NGP kot dejstvo navaja, da je z letom 2006 Zavod za gozdove Slovenije (ZGS) začel izvajati skladno z Zakonom o ohranjanju narave neposredni nadzor v naravi, ki pomeni nadzor v gozdnem prostoru z vidika spoštovanja predpisov s področja varstva narave, kar pa seveda ni res. Sedem let po sprejetju Zakona o ohranjanju narave, ki je ZGS naložil nalogo izvajanja tega nadzora, se je v okviru javne gozdarske službe na Pohorju, v Trnovskem gozdu z Idrijo in Nanosom, na Javorniku in Snežniku ter severnem delu Ljubljanske kotline začel pilotni projekt. Nadzor je potekal izključno kot seznanjanje javnosti o primernem delovanju v naravi brez izrekanja kazni zaradi storjenih prekrškov. Leta 2007 se je projekt zaradi pomanjkanja finančnih sredstev končal. Naravovarstveni nadzor zunaj zavarovanih območij tudi zdaj ne deluje. V zavarovanih območjih nadzor opravljajo nadzorniki v tistih zavarovanih območjih, ki imajo upravljavca. Na površini več kot 48.000 ha (20 % vseh površin) 38 širših zavarovanih območij (79 % vseh širših zavarovanih območij) nima upravljavca (Ahačič Pogačnik, 2011). V enajstih zavarovanih območjih je leta 2011 delovalo skupaj 36 nadzornikov. Popoln naravovarstveni nadzor v zavarovanih območjih (tudi s prekrškovnimi postopki) se izvaja le v Triglavskem narodnem parku.

Cilji, usmeritve in indikatorji

Prvi cilj NGP na področju nadzora v gozdarstvu je učinkovit inšpekcijski nadzor, kar bi dosegli z zagotovitvijo učinkovitega delovanja inšpekcijskih služb, pristojnih za gozdni prostor, indikator uresničitve ciljev pa je število kršitev in število inšpektorjev.

Drugi cilj NGP je učinkovit neposredni nadzor v naravi v gozdnem prostoru, ki ga je mogoče doseči s stabilnim financiranjem javne gozdarske službe. Indikator uresničitve postavljenih ciljev je

delež površine gozdov z uvedenim neposrednim nadzorom v naravi in število nadzornikov. Neposrednega naravovarstvenega nadzora ni, ker za to niso bila zagotovljena ustrezna finančna sredstva in pripravljen podzakonski akt Zakona o ohranjanju narave, ki bi predpisal načine in pogoje za organizacijsko, vsebinsko ter območno usklajeno izvajanje naravovarstvenega nadzora.

3 UČINKOVITOST GOZDARSKE INŠPEKCIJE

V javni upravi se izraz učinkovitost uporablja za nek sistem ali organizacijo, ki je uspešna pri doseganju zadanih ciljev. Od vseh meril je najbolj povzdigovano in najpogostejše omenjano merilo učinkovitost, vendar pa je hkrati tudi najtežje opredeljivo in najmanj zanesljivo (Haček (2001, 27).

Kadar ocenjujemo sami sebe, si kot merilo za ocenjevanje izberemo neko drugo organizacijo ali pa sami sebe v nekem prejšnjem časovnem obdobju in se primerjamo z njo. Rezultat takšne ocene je za organizacijo izredno pomemben, je pa kljub temu zelo približen. V stabilnem okolju (pravnem redu, ki se ne spreminja ves čas) je primerjava objektivnejša (boljša). Pri lastnem ocenjevanju mora organizacija upoštevati tudi, kako jo ocenjuje njeno relativno okolje.

Na učinkovitost in kakovost inšpekcijskega nadzora vplivajo kvalitativni in kvantitativni dejavniki. Med kvantitativne dejavnike štejemo: načrtovanje nadzorov in število opravljenih nadzorov, število izdanih odločb in izdanih ukrepov. Kvalitativni dejavniki pa so organiziranost posameznega inšpektorata, vodenje organa, kadrovska zasedba, pogoji dela, dodatno izobraževanje, preventivno delovanje, povezanost inšpekcijskih služb oz. inšpektorjev (Obrulj, 2008).

Kvalitativni dejavniki

Gozdarska inšpekcija je ena od petih inšpekcij Inšpektorata RS za kmetijstvo in okolje. Sedemnajst inšpektorjev vodi direktor inšpekcije. Že od leta 1996, ko je sedem inšpektorjev dobilo pooblastilo za nadzor lovske zakonodaje, se soočamo s kadrovsko podhranjenostjo. Ob upoštevanju dejstva, da je dejansko sedem gozdarskih inšpektorjev tudi lovskih, da sta dva inšpektorja tudi vodje enot IRSKO in da sta dva inšpektorja

zaposlena za krajši delovni čas, ugotavljamo, da znaša ekvivalent delovnega časa v gozdarski inšpekciji (Fte) le 13,6 osebe. Vedno manj inšpektorjem se nalaga vedno večji obseg dela, kar vpliva na kakovost dela. Tudi ko so inšpektorati leta 2005 postali prekrškovni organi, se gozdarska inšpekcija kadrovsko ni okrepila. V zadnjih letih smo pridobili naloge s spremembami predpisov o: kmetijskih zemljiščih, zdravstvenem varstvu rastlin, gozdnem reprodukcijskem materialu, varstvu okolja, ohranjanju narave, planinskih poteh in rudarstvu.

Za poenotenje našega ukrepanja smo leta 2005 s skupnimi močmi spisali gozdarski priročnik, ki nam omogoča lažje delo, strankam pa zagotavlja, da so v vsej Sloveniji enako obravnavani za podobne prekrške. Ob novostih, ki jih prinese zakonodaja, se oblikujejo ožje tematske skupine, ki dodobra naštudirajo zakonodajo na določenem področju. V skupino povabijo tudi specializirane strokovnjake, oblikujejo opomnike in spišejo usmeritve za delo. Poglavlje dodajo gozdarskemu priročniku, ki je bil doslej dopolnjen že dvanajstkrat. Tako že dve leti deluje skupina za nadzor izvajalcev del v gozdovih, ki je v svoj delokrog povabila strokovnjake Inšpekcije za varstvo pri delu, Srednje gozdarske in lesarske šole iz Postojne, Davčne uprave.

Kvantitativni dejavniki

Z letnim načrtom se določijo prioritete dela in predviden obseg. Tako je npr. vodstvo gozdarske inšpekcije za leto 2012 načrtovalo redne preglede:

- pregled uresničevanja splošnih delov gozdno-gospodarskih načrtov in gozdno gojitvenih načrtov (januar–junij 2012)
- kontrolo del v gozdovih, ki so financirana in sofinancirana s sredstvi proračuna RS ali EU – (5 % vseh projektov) (oktober–december 2012)
- nadzor usposobljenosti izvajalcev del v gozdovih
 - vse izvajalce, ki so se pojavili pri ugotovljenih kršitvah v inšpekcijskih postopkih
 - pregledi izvajalcev v določeni upravni enoti ali drugi prostorsko zaključeni enoti
 - nadzor nad izvajalci na sečiščih več kot 100 m³
- kontrolo vzdrževanja gozdnih prometnic (julij–december 2012)

- nadzor po zakonu o gozdnem reprodukcijskem (junij in oktober 2012)
- nadzor po zakonu o zdravstvenem varstvu rastlin
- nadzor uresničevanja določil uredbe o varstvu samoniklih gliv in uredbe o prepovedi vožnje z vozili v naravnem okolju (najmanj dva dni nadzora uresničevanja določil uredb v času pričakovanih kršitev, vsaj en dan ob asistenci policije)
- nadzor poseka in prodaje okrasnih dreves (december 2012)

Ponekod so redni pregledi temelj inšpekcijskega nadzora zavezancev. Gozdarska inšpekcija je pri tem nekoliko specifična, saj 80 % nadzora sodi med izredne preglede. Zato je načrtovanje toliko težje in nezanesljivo. Med letom je treba delo prilagajati novonastalim situacijam. Zato tudi merjenje učinkovitosti na podlagi izvedbe načrtovanih pregledov ne daje najboljših rezultatov.

Izredni pregledi se izvajajo kot odziv na prejete prijave in pobude, odstopov in prijav nepravilnosti, ki so jih odkrili drugi inšpekcijski organi, policija in v zadnjem času tudi Carina in Davčna uprava.

Učinkovitost našega dela na področju prekrškov preverjamo s primerjavo izrečenih ukrepov v posameznih letih in deležem zahtev za sodno varstvo. Žal nimamo podatka, s katerim bi lahko natančneje odgovorili na vprašanje, v koliko odstotkih pritožb oz. ZSV so bili vlagatelji uspešni. Zahteve za sodno varstvo namreč več mesecev ali celo let čakajo na sodišču, da pridejo v obravnavo.

Število opravljenih nadzorov

Leto	Število izrečenih ukrepov po ZP	Število zahtev za sodno varstvo (ZSV)	Delež ZSV
2005	340	28	8
2006	400	35	9
2007	542	55	10
2008	480	46	10
2009	494	44	9
2010	462	32	7
2011	446	28	6
2012	452	30	7

Inšpekcijski ukrepi

Poročilo Inšpekcijskega sveta za leto 2012 kaže, da je v povprečju vsak inšpektor opravil 355 inšpekcijskih pregledov in izrekel 59,2 ukrepa. Gozdarska inšpekcija izreka manj inšpekcijskih ukrepov v primerjavi z drugimi inšpekcijami predvsem zato, ker je dobro organizirana javna gozdarska služba tista, ki v upravnih postopkih izdaja številne odločbe in dovoljenja (o poseku in spravilu, obnovi gozda, potrebnih gojitvenih in varstvenih delih, dovolitvi spravila čez tuje zemljišče ...). Vendar se z leti večja tudi število inšpekcijskih postopkov; nekaj predvsem zaradi poostrenega nadzora nad izvajalci del v gozdovih.

Leto	Število inšpekcijskih odločb	Št opozoril ZIN
2005	92	57
2006	41	46
2007	58	71
2008	82	75
2009	74	78
2010	84	105
2011	116	171
2012	122	245

delavcev in dokazila, potrebna za izvajanje del po predpisih, ki urejajo varnost in zdravje pri delu za delavce, delovno opremo in osebno varovalno opremo. Našteti dokazil seveda nihče ni predložil gozdarski inšpekciji, na to pa ob registraciji svoje dejavnosti tudi niso bili opozorjeni. Tako smo v letu 2011 pregledali 141 izvajalcev del v gozdovih in prav nihče ni izpolnjeval vseh predpisanih pogojev. Ker temu področju dolgo časa ni bilo namenjene veliko pozornosti, smo k reševanju nepravilnosti na tem področju pristopili v več fazah. Vsem izvajalcem smo pred izrekom prepovedi opravljanja dejavnosti dali možnost, da se ustrezno usposobijo za delo in uredijo dokumentacijo, ki se nanaša na varnost in zdravje pri delu (izjava o varnosti z oceno tveganja, zdravniški pregledi, pregled delovne opreme in strojev ...). Hkrati z nadzorom registriranih izvajalcev smo bili pozorni tudi na tiste, ki v gozdovih delajo na črno. Ko smo ugotovili, da v gozdu nekdo dela brez ustrezne registracije, smo primer odstopili tržni inšpekciji (delo na črno), ko smo ugotovili, da registrirani izvajalci zaposlujejo ljudi na črno, pa inšpekciji za delo (zaposlovanje na črno).

Leto	Št. subjektov	Od tega				Usposobljenost na začetku postopka		Ukrepi GI			
		neregistrirani	Dop. dej.	s.p.	d.o.o, d.d.	strokovna	ZVZD	opozorilo	odlobča	odstop	prekrškovni postopek
2011	141	32	27	67	18	34	25	62	17	15	0
2012	245	21	88	95	41	61	67	104	22	25	5

Eno od dobrih usmeritev naše inšpekcije je pred nekaj leti sprejeta odločitev o poostrenem nadzoru izvajalcev del v gozdovih. Direktorjevo navodilo je bilo, da vsak inšpektor v enem letu pozove vse registrirane izvajalce del na nekem območju (občine ali upravne enote), da predložijo dokumentacijo, ki dokazuje, da so ustrezno usposobljeni za delo v gozdovih. Pravilnik o minimalnih pogojih, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci del v gozdovih, ki je bil sprejet leta 1994, določa, da morajo izvajalci, ki si pridobijo dovoljenje za opravljanje dejavnosti izvajanja del v gozdovih, pristojni gozdarski inšpekciji predložiti dokazila o strokovni usposobljenosti

Učinkovitost inšpekcije v svojem poročilu ocenjuje tudi inšpekcijski svet. To je stalno medresorsko delovno telo za medsebojno koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti različnih inšpekcij, njegove naloge pa so povezane z doseganjem večje učinkovitosti in usklajenosti delovanja inšpekcij, tako da:

- usklajuje skupno izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora različnih inšpekcij,
- obravnava skupna vprašanja glede delovanja inšpekcij,
- obravnava vprašanja, povezana z usposabljanjem v inšpekcijah,
- obravnava in usklajuje oziroma načrtuje ukrepe

za zagotovitev informacijske podpore inšpekcijam (D. Bizjak, 2010: 15).

Iz letnega poročila Inšpekcijskega sveta je razvidno, da kot kazalnike učinkovitosti vključujejo:

- količino oz. obseg dela posameznih inšpekcij (povprečno število zadev na inšpektorja, ločeno glede na rešene, nerešene in delež zadev brez ugotovljenih neskladij, ki je za leto 2012 za območje Slovenije 51,8 %,
- gospodarnost inšpekciji (strošek na zaposlenega, na upravno, inšpekcijsko ali prekrškovno zadevo, materialni strošek na zaposlenega, ki za leto 2012 znaša 7.818 EUR,
- odzivnost posameznih inšpekcij (povprečen čas reševanja posamezne zadeve),
- pravilnik oz. zakonitost delovanja (delež uspešnih pritožb),
- zadovoljstvo strank in čas reševanja v postopkih (npr. delež negativnih vpisov v knjigi pripomb in pohval, ocene strank o odnosu uslužbencev do nje,
- zadovoljstvo zaposlenih v posameznih inšpekcijah (št. bolniških, št. dni usposabljanja, št. koristnih predlogov za izboljšavo delovnega procesa).

4 ZAKLJUČEK

Napačen je sklep, da je učinkovita tista inšpekcija, ki izda največ odločb ali izvede največ ukrepov. Učinkovita inšpekcija je predvsem tista, ki:

- dobro obvladuje svoje področje,
- se hitro odziva na kritične kršitve predpisov v nadziranem okolju (odzivnost),
- zna postavljati prioritete in ločiti bistveno od nebistvenega,
- deluje preventivno in ob manjših kršitvah

uporablja načelo sorazmernosti ukrepa in kršitve. (D. Bizjak, 2010: 8).

Tega se v gozdarski inšpekciji dobro zavedamo in tudi ukrepi, ki jih izvajamo, sledijo naštetim usmeritvam. Največja ovira pri našem delu je še vedno nenehno spreminjajoča se zakonodaja. Zadnja sprememba zakona o gozdovih ni niti ugledala luči sveta, ko je bila, da bi se izognili vetu v državnem svetu, že obljubljena njena sprememba. Prav tako zakon o prekrških, ki je bil sprejet leta 2003 in se je še pred začetkom uporabe v letu 2005 spremenil in do danes doživel že osmo spremembo, ne pomeni stabilnega okolja, ki je eden od pogojev za večjo učinkovitost inšpekcijskega dela.

Snovalci gozdarske politike se morajo odločiti, ali uresničevati zapisano v NGP ali le-tega spremeniti. Smer, v katero se usmerja izvajanje nadzora v gozdu ni to, kar je zapisano v NGP. Ukinjanje samostojnosti gozdarske inšpekcije, ki se dogaja v teh dneh, pa zagotovo ne bo doprinesla k temeljnemu cilju NGP – naši večji učinkovitosti.

5 VIRI:

Zakon o gozdovih /ZG/ Ur. l. RS, št. 30/1993, 67/2002, 115/2006, 110/2007, 106/2010; 63/13,

Zakon o prekrških /ZP-1/, Ur. l. RS, št. 29/2011-UPB8, 21/13.

Letna poročila gozdarske inšpekcije za leta 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

Poročilo Inšpekcijskega sveta za leto 2012 (http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/IJU/Inspekcijski_svet/Letno_porocilo_IS_2012.pdf)

Bizjak, Domen: Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Upravna akademija 2010.

Obrulj, Vojko: Učinkovitost inšpekcijskega nadzora: magistrsko delo, Ljubljana 2008.

Haček, Miro. Sistem javnih uslužbencev, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.v