

**PRÁVO
NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE
A
NÁSTROJE JEHO PRESADZOVANIA**

**6. – 7. september 2016
Bojnice, Slovenská republika,**

*zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie*

**Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
2016**

Recenzenti:

prof. UG, dr hab. Dorota Pyć

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

Tento zborník vznikol ako výstup v rámci projektu APVV-0024-12 „Verejná správa a ochrana základných práv a slobôd v právnej teórii a praxi“.

Editor:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

© Autori, 2016

© Prof. zw. dr hab. Marek Górski – autor fotografií

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN

P R E D H O V O R

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala *17. ročník česko-poľsko-slovenskej vedeckej konferencie* na tému „Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania“ v dňoch 6. – 7. septembra 2016.

Tradičiu týchto pravidelných, každoročných vedeckých stretnutí, venovaných rôznym témam z oblasti environmentálneho práva, odštartovala iniciatíva pražskej Právnickej fakulty Univerzity Karlovej, pod ktorú sa podpísal prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. a stále ju aktívne udržiava.

Cieľom medzinárodnej konferencie bolo:

- a) vymedziť obsah a význam práva človeka na životné prostredie (medzinárodnoprávne, ústavnoprávne, administratívnoprávne, finančnoprávne aspekty),
- b) analyzovať platnú právnu úpravu presadzovania práv osôb v oblasti ochrany životného prostredia v kontexte medzinárodných zmlúv a právnych aktov Európskej únie v európskom právnom priestore,
- c) identifikovať silné a slabé stránky vnútroštátnej právnej úpravy práva na životné prostredie.

Účastníkmi konferencie boli odborní zamestnanci Poľskej akadémie vied, Českej akadémie vied, pedagógovia z právnických fakúlt univerzít v Poľsku (Opole, Bydgoszcz, Katowice, Štetín, Toruň, Gdaňsk), z právnických fakúlt v Českej republike (Karlova univerzita v Praha, Univerzita Palackého v Olomouci a Masarykova univerzita v Brne) a z právnických fakúlt v Slovenskej republike (Univerzita Komenského a Paneurópska vysoká škola).

Účastníci medzinárodného podujatia označili za najzávažnejší problém odmietavý postoj súdov v rámci správneho súdnictva ako i ústavných súdov v predmetných krajinách k podpore presadzovania hmotnoprávneho obsahu práva na priaznivé životné prostredie, ktoré vyhlasujú ústavy vo všetkých troch štátoch – na Slovensku, v Českej republike i v Poľsku. Dôsledkom je, že jednotlivec – súkromná osoba je schopná úspešne sa domôcť ochrany svojho verejného subjektívneho práva len vo výnimočných prípadoch. Dôvod spočíva najmä v limitoch prostriedkov občianskeho práva a v tom, že väčšina sťažovateľov neuspje z dôvodu, že nie je schopná uniesť dôkazné bremeno týkajúce sa preukázania príčinnej súvislosti medzi nezákonným stavom a porušením ich subjektívneho práva na priaznivé životné prostredie. Legislatívnym riešením je, okrem iného, zákonná úprava aktívnej procesnej legitímácie záujmových združení na ochranu životného prostredia, ktorá vystupuje na ochranu záujmov svojich členov.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
zodpovedná riešiteľka grantu APVV-0024-12

V Trnave, 12. september 2016

ÚČASTNÍCI KONFERENCIE

JUDr. Michal Aláč, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave,
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava,
michal.alac@truni.sk

Prof. dr hab. Zbigniew Bukowski
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego
ul. Ogińskiego 16
85-092 Bydgoszcz
zbigniew.bukowski@ukw.edu.pl

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.
Fakulta práva Paneurópskej vysokej školy
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
branislav.cepek@gmail.com

Prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Gdański
Ul. Bażyńskiego 6
80-952 Gdańsk
prajcm@ug.edu.pl

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
Katedra práva životního prostředí
Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta
nám. Curieových 901/7
116 40 Praha 1
damohors@prf.cuni.cz

mgr Daria Danecka
Zakład Prawa Ochrony Środowiska
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii
Nauk
ul. Podwale 75, 50-449 Wrocław
daria.danecka@gmail.com

Dr hab. Grzegorz Dobrowolski
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ul. Bankowa 12
40-007 Katowice
grzegorz.dobrowolski@onet.eu
Mgr. Martin Dufala, PhD.

Katedra správneho a environmentálneho práva
Právnická fakulta UK Šafárikovo nám. 6
P. O. Box 313, 810 00 Bratislava
martin.dufala@flaw.uniba.sk

JUDr. Matúš Filo, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave,
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava,
matus.filo@truni.sk

JUDr. Martina Franková, Ph.D.
Katedra práva životního prostředí
Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta
nám. Curieových 901/7
116 40 Praha 1
frankova@prf.cuni.cz

Prof. zw. dr hab. Marek Górski
Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa I Administracji
ul. Narutowicza 17a,
70-240 Szczecin,
mpg0609@eranet.pl

Dr hab. prof. nadzw. Adam Habuda
Instytut Nauk Prawnych PAN
Ul. Nowy Swiat 72
00 330 Warszawa
adh@interia.pl

Mgr. Jakub Hanák, Ph.D. & Ph.D.
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Veveří 70,
611 80 Brno
jakub.hanak@mail.muni.cz

mgr Klaudia Cholewa
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ul. Bankowa 12,
40-007 Katowice
Klaudia.i.cholewa@gmail.com

Dr Jan Jerzmański
University of Opole
Wydział Prawa i Administracji
Katowicka 87A, 45-060 Opole
jan.jerzmanski@eko.wroc.pl

Dr Karolina Karpus
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Ochrony Środowiska
ul. W. Bojarskiego 3
kkarpus@law.uni.torun.pl

prof. JUDr. Košičiarová Soňa, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave,
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava,
sona.kosiciarova@truni.sk

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński
Uniwersytet Śląski, Wydział Prawa i Adminis-
tracji, Bankowa 11b
40-007 Katowice
aleks@pro.onet.pl

JUDr. Michal Maslen, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave,
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava,
michal.maslen@truni.sk

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
Ústav štátu a práva AV ČR
Národní 18
116 00 Praha 1
mullerova@ilaw.cas.cz

Dr Maciej Nyka
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Jana Bażyńskiego 6
80-309 Gdańsk
maciejnyka@gmail.com

mgr Ewa Olejarczyk
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ul. Bankowa 12
40-007 Katowice
ewaolejarczyk@vp.pl

mgr Małgorzata Piekarska
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ul. Bankowa 12
40-007 Katowice
piekarska.malgosia@gmail.com

Dr Gabriel Radecki, PhD
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląsk
ul. Bankowa 11b
40-007 Katowice
gabriel.radecki@us.edu.pl

Prof. dr hab. Wojciech Radecki
Instytut Nauk Prawnych PAN
Ul. Nowy Swiat 72
00 330 Warszawa

Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy
Katedra Prawa Ochrony Środowiska

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ul. W. Bojarskiego 3
bartosZRakoczy@wp.pl

Prof. dr hab. Jerzy Rotko
Instytut Nauk Prawnych PAN
Ul. Nowy Swiat 72
00 330 Warszawa
rotkojerzy@poczta.onet.pl

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Katedra práva životního prostředí
Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta
nám. Curieových 901/7
116 40 Praha 1
stejskal@prf.cuni.cz

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v
Olomouci
Tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
veronika.tomoszkova@upol.cz

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v
Olomouci
Tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
ondrej.vicha@upol.cz

mgr Katarzyna Zawada
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ul. Bankowa 12
40-007 Katowice
kasia.zawada@outlook.com

Společná fotografie účastníků mezinárodní konference



Halina LISICKA In memoriam

Rád bych ve svém krátkém příspěvku vzpomněl u příležitosti nedávného úmrtí (v listopadu roku 2015) paní prof. Dr. Haliny Lisické, její lidské i vědecké přínosy, a to zejména ve vztahu k českému právu a sociologii na úseku ochrany životního prostředí a na naší spolupráci s ní při našich česko – polsko – slovenských setkáních.

Halinu Lisickou jsem si vždy spojoval a vybavoval po boku jejího manžela prof. dr. Jerzyho Sommera (narodil se v roce 1938 a zemřel v roce 2011), jednoho z otců zakladatelů polského práva životního prostředí. S prof. Sommerem jsem se myslím úplně poprvé setkal na environmentálně právní konferenci, která se konala v roce 1994 (!?) v holandském Haagu, které jsme se oba zúčastnili. Dokonce k tomu existuje barevná fotografie všech účastníků před Mezinárodním soudním dvorem OSN, kterou jsem nedávno našel ve svém archivu. Na té fotografii je mimo jiné také poměrně nedávno zesnulá ukrajinsko – americká profesorka Svitlana Kravcenko a řada další environmentálně právních osobností.

Paní profesorka Lisicka se narodila v roce 1957. Vystudovala politologii na Vratislavské univerzitě, kde následně pedagogicky a vědecky dlouhodobě působila. Habilitovala se v roce 1997 a dále ve Vratislavi působila jako profesorka.

Halina Lisicka se významnou měrou zasloužila a podílela na přípravě, organizaci a průběhu polských konferencí z práva životního prostředí, které se i pro nás konaly v první dekádě po roce 2000, a to jak ve Vratislavi, tak i v lázeňských městech Kladska. Tyto konference měly vždy výbornou vědeckou úroveň i společenskou a kulturní náplň a velmi rádi na ně vzpomínáme. Byla spolu s prof. Sommerem a prof. Radeckým hnacím motorem polské Vědecké společnosti pro právo životního prostředí ve Vratislavi (Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Srodowiska) a vydávali zde též znamenitý odborný časopis „Ochrona Srodowiska – Prawo i Polityka“.

Sommer a Lisická pro mne představovali velmi odlišný, ale přece se doplňují pár vysokoškolských pedagogů a vědců. Zatímco on byl jakousi „klidnou vodou“, tak ona byla „energickým větrem a ohněm“. Jejich totální protiklady se však, dle mého názoru, docela dobře doplňovaly a vyrovnávaly, byť to asi vždy nebylo úplně lehké.

Všechny nás tak velice zaskočila a velmi zarmoutila zpráva o úmrtí paní profesorky Haliny Lisické. Naši spolupráci si bez ní nějak nedokážeme představit. Chtěli bychom proto alespoň 17. ročník našich česko – polsko – slovenských konferencí z práva životního prostředí všichni zasvětit jejímu odkazu a vzpomínce na ni.

Na Halinku si vždy s úctou a láskou vzpomene.

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
jménem českých a slovenských environmentálních právníků

OBSAH

Predhovor	3
Účastníci konferencie	4
Halina Lisicka In Memoriam	7
Aláč, Michal	
VYBRANÉ ASPEKTY OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA	10
Bukowski, Zbigniew	
PRAWO DO ŚRODOWISKA A PROCESY INWESTYCYJNE W POLSKIM PRAWIE	17
Cepek, Branislav	
MECHANIZMY VSTUPU FINANČNÝCH ZDROJOV SÚKROMNÉHO SEKTORA DO VEREJNÉHO SEKTORA PRI FINANCOVANÍ ENVIRONMENTÁLNYCH PROJEKTOV	24
Ciechanowicz-McLean, Janina	
RELACJE NORMATYWNE OCHRONY PRZYRODY I OCHRONY ŚRODOWISKA W PRAWIE POLSKIM	32
Damohorský, Milan	
PRÁVO NA PŘÍSTUP K VODĚ	38
Danecka, Daria	
DOSTĘP DO PARKÓW NARODOWYCH I KRAJOBRAZOWYCH W POLSCE	43
Dobrowolski, Grzegorz	
KORZYSTANIE Z WNEŹRZA ZIEMI A ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU	53
Dufála, Martin	
ROZŠÍRENÁ ZODPOVEDNOSŤ VÝROBCOV AKO NÁSTROJ OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA	59
Filo, Matúš	
PRAWO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA A FINANČNOPRÁVNE INŠTITÚTY	65
Górski, Marek	
PRZEPISY ANTYDOROWE JAKO INSTRUMENT OCHRONY PRAWA DO ŚRODOWISKA	77
Habuda, Adam	
PRAWO DOSTĘPU DO LASU JAKO PUBLICZNE PRAWO PODMIOTOWE	87
Hanáč, Jakub	
PROSAZOVÁNÍ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ PROSTŘEDNICTVÍM KOMPENZACÍ ZA OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA	94
Cholewa, Klaudia	
PRAWNE ASPEKTY PROWADZENIA SKŁADOWISKA ODPADÓW	100
Jerzmański, Jan	
ZGŁOSZENIE PRODUKTU UBOCZNEGO	108
Karpus, Karolina	
PRAWO DO ŚRODOWISKA A LEGITYMACJA CZYNNNA W SPRAWACH Z ZAKRESU OCHRONY ŚRODOWISKA – WYBRANE ASPEKTY	113

Košičiarová, Soňa	
MEDZINÁRODNOPRÁVNE A ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY PRESADZOVANIA PRÁVA NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE	125
Lipiński, Aleksander	
OCHRONA ZŁÓŻ KOPALIN W ŚWIETLE ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU	136
Maslen, Michal	
OBCE A OBČIANSKE ZDRUŽENIA – AKTÍVNA LEGITIMÁCIA NIEKTORÝCH PRÁVNICKÝCH OSÔB PRI PRESADZOVANÍ PRÁVA NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE	147
Müllerová, Hana	
ROLE PRÁVNÍCH PRINCIPŮ V INTERPRETACI PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ	161
Nyka, Maciej	
TRADE RELATED INSTRUMENTS OF PROMOTION OF HUMAN RIGHT TO THE ENVIRONMENT IN INTERNATIONAL CLIMATE LAW	173
Olejarczyk, Ewa	
REZERWAT JAKO PRAWNA FORMA OCHRONY PRZYRODY W POLSCE	186
Piekarska, Małgorzata	
SZKODY WYWOŁANE RUCHEM ZAKŁADU GÓRNICZEGO - PODMIOTY ODPOWIEDZIALNE ZA SZKODĘ	194
Radecki, Gabriel	
OPLATA ZA WSTĘP NA TERENY ZNAJDUJĄCE SIĘ W GRANICACH OBSZAROWYCH FORM OCHRONY PRZYRODY	200
Radecki, Wojciech	
ÚSTAVNÉ PRÁVO NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V POĽSKU V OBDOBÍ ROKOV 1976 – 1997	210
Rakoczy, Bartosz	
PODMIOTOWE I PRZEDMIOTOWE ASPEKTY GRADACJI PRAWA DO KORZYSTANIA ZE ŚRODOWISKA	216
Rotko, Jerzy	
PRAWO DO POWSZECHNEGO KORZYSTANIA Z WÓD	226
Stejskal, Vojtěch	
PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V JUDIKATUŘE ČESKÝCH SOUDŮ	230
Tomoszková, Veronika	
PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ JAKO NÁSTROJ OCHRANY PŘED HLUKEM	240
Vícha, Ondřej	
NÁHRADA DŮLNÍCH ŠKOD V ČESKÉM PRÁVU	249
Zawada, Katarzyna	
DOSTĘP DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU W PRAWIE FEDERACJI ROSYJSKIEJ	260

VYBRANÉ ASPEKTY OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA¹

JUDr. Michal Aláč, PhD.

Kľúčové slová: ochrana životného prostredia – administratívnoprávna zodpovednosť – trestnoprávna zodpovednosť – trestná zodpovednosť právnických osôb

Všeobecne o ochrane životného prostredia

Životné prostredie – pojem, ktorý možno definovať z viacerých aspektov. Právnych, sociologických, biologických. Z právneho hľadiska legálnu definíciu pojmu životné prostredie ustanovuje zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov. Definuje životné prostredie ako všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy. Predmetná definícia nadväzuje na preambulu cit. zákona, v ktorej Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky deklarovalo eminentný záujem spoločnosti na ochrane životného prostredia, keď konštatovalo, že cit. zákon prijalo vychádzajúc zo skutočnosti, že človek je spolu s ostatnými organizmami neoddeliteľnou súčasťou prírody, pripomínajúc si prirodzenú vzájomnú závislosť človeka a ostatných organizmov, rešpektujúc pritom právo človeka pretvárať prírodu v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja, vedomé si svojej zodpovednosti za zachovanie priaznivého životného prostredia budúcim generáciám a zdôrazňujúc právo na priaznivé životné prostredie ako jedno z základných práv človeka. Toto právo, t. j. právo na priaznivé životné prostredie je zakotvené v šiestom oddieli druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky. Zo samotného začlenenia práva na priaznivé životné do právnej normy najvyššej právnej sily jednoznačne vyslovuje záujem občanov Slovenskej republiky ako zdroja štátnej moci na ochrane životného prostredia. Podľa čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky má každý právo na priaznivé životné prostredie. V cit. článku je formou normatívneho príkazu, a to tak negatívneho ako aj pozitívneho, vyjadrený záujem štátu a spoločnosti ako takej na ochrane životného prostredia. Podľa druhého odseku cit. článku je každý povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. Ide o generálnu povinnosť, ktorá každému ukladá povinnosť správať sa spôsobom, ktorý prispeje k ochrane a rozvoju životného prostredia, t. j. prostredia, v ktorom dochádza k vzájomnej interakcii ľudí medzi sebou. Na uvedenú povinnosť nadväzuje generálna povinnosť negatívne zasahovať do životného prostredia len v akceptovateľnej miere, ktorá je vyjadrená v odseku tri nasledovne: „Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky.“ Z predmetného článku vyplýva, že zákonodarca prostredníctvom všeobecne záväzného právneho predpisu – zákona, ustanoví spoločensky akceptovateľnú mieru negatívnych zásahov do životného prostredia. Záujem štátu, resp. spoločnosti na ochrane životného prostredia vyplýva aj zo skutočnosti, že mieru akceptovateľných zásahov upraví štát zákonom a nie inou všeobecne záväznou právnou normou nižšej právnej sily, ani neprenesie túto povinnosť na iný subjekt a neponechá ju na úvahu individuálnych osôb alebo samostatných správnych jednotiek. V čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky sa štát, t. j. zákonodarný, výkonný aj sudcovský aparát, zároveň zaviazal dbať o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečovať ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.

V súčasnosti všeobecné záväzné právne predpisy upravujúce práva a povinnosti osôb na úseku ochrany životného prostredia predstavujú jednu z najrozsiahlých právnych úprav. Aj z tejto skutočnosti možno vyvodit' dôležitosť ochrany životného prostredia. Akákoľvek povin-

¹ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

nosť alebo zákaz je však obsoletná, ak za jej nespĺnenie, resp. nedodržanie nie je možné uložiť adekvátnu zákonom definovanú sankciu. Jedine efektívny systém sankcií môže pôsobiť dostatočne preventívne a poskytnúť tak adekvátnu ochranu ohrozenému subjektu, predmetu alebo javu, v tomto prípade jednotlivým zložkám životného prostredia, a tak životnému prostrediu ako celku. Pri určovaní rozsahu sankcií však treba zabezpečiť ich primeranosť, aby nad mieru primeraných okolností spáchaniu skutku a jeho závažnosti nepôsobilo na páchatel'a likvidačne.

Sankčné mechanizmy vytvorené na ochranu životného prostredia a na to nadväzujúce zodpovednostné vzťahy môžeme rozdeliť na dve hlavné skupiny, a to administratívno-právne zodpovednostné vzťahy a trestnoprávne zodpovednostné vzťahy.

Administratívno-právna úprava

Z administratívneho hľadiska vo vzťahu k zodpovednosti fyzických osôb všeobecne záväzné právne predpisy ustanovujú množstvo skutkových podstát priestupkov. Keďže však nejde o kodifikovanú úpravu, ide o neprehľadný súbor povinností a následných sankcií v prípade ich porušenia, upravených v osobitných predpisoch. Vzhľadom na rozmanitosť právnych vzťahov a jednotlivých zložiek životného prostredia by však kodifikácia bola náročná a je otáznou, či by došlo k zvýšeniu jej prehľadnosti. Aj keď trestnoprávna úprava je kodifikovaná, sú pod ňu subsumovateľné len vybrané najzávažnejšie formy konania a nie je tak podrobná administratívno-právna úprava. Trestnoprávna úprava sa zameriava výlučne na skutkové okolnosti trestných činov a s tým skutočnosti a právne vzťahy. Často kontinuálne nadväzuje na administratívno-právnu úpravu, pretože práve táto ustanovuje vzťahy vznikajúce pri zabezpečovaní ochrany životného prostredia, a to často aj vzťahy in concreto.

V nadväznosti na administratívno-právne vymedzenie znakov skutkových podstát priestupkov je dôležité poukázať na skutočnosť, že vo vzťahu k následku spôsobenému konaním páchatel'a vo väčšine prípadov na naplnenie znakov objektívnej stránky stačí nespĺnenie povinnosti a nie je potrebné, aby došlo k reálnemu poškodeniu životného prostredia. Tým, že na naplnenie objektívnej stránky znakov skutkovej podstaty priestupku postačuje ohrozenie životného prostredia alebo niektorej jeho zložky, je posilnený preventívny charakter noriem správneho práva na úseku ochrany životného prostredia a vyjadruje to eminentný záujem štátu na jeho ochrane, pretože má záujem o potrestanie páchatel'a v čo najkratšom čase po jeho konaní (alebo opomenutí) a predísť tým samotnému poškodeniu životného prostredia alebo niektorej jeho zložky. Pri vymedzení niektorých skutkových podstát však nie je zrejmé, na základe akých kritérií zákonodarcu rozhodol, či daný skutok bude len ohrozovacím priestupkom alebo musí dôjsť k poškodeniu niektorej zložky životného prostredia. Pri analýze znenia jednotlivých skutkových podstát priestupkov so zameraním na objekt, ktorému sa má poskytnúť ochrana a škodlivý následok, ktorý zákon vyžaduje na naplnenie znakov skutkovej podstaty nie je možné definovať jednotný kľúč. Napríklad vznik škody, t. j. poškodenie životného prostredia alebo niektorej jeho zložky je potrebné na naplnenie znakov skutkovej podstaty priestupku ustanovenej v § 77 ods. 1 písm. k) zákona č. 346/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov, podľa ktorého sa priestupku na úseku ochrany vôd, vodných tokov a vodných stavieb dopustí ten, kto mimoriadne zhorší vody a spôsobí malú škodu. Konaním páchatel'a musí kumulatívne dôjsť k mimoriadnemu zhoršeniu vôd a k vzniku malej škody. Mimoriadnym zhoršením vôd sa podľa § 41 ods. 1 zákona o vodách rozumie mimoriadne zhoršenie kvality vôd alebo mimoriadne ohrozenie kvality vôd spočívajúce v náhlom, nepredvídanom a závažnom zhoršení alebo závažnom ohrození kvality vôd spôsobené vypúšťaním odpadových vôd alebo osobitných vôd bez povolenia alebo spôsobené neovládateľným únikom znečisťujúcich látok, ktoré sa prejavujú najmä zafarbením alebo zápachom vody, tukovým povlakom, vytváraním peny na hladine, výskytom uhynutých rýb alebo výskytom znečisťujúcich látok v prostredí súvisiacom s povrchovou vodou alebo podzemnou vodou. Časť legálnej definície mimoriadneho zhoršenia

vôd spočívajúca v ohrození je však obsoletná, pretože aby došlo k naplneniu znakov skutkovej podstaty, je okrem ohrozenia vôd potrebný vznik malej škody. Ak však konaním páchatel'a alebo v súvislosti s ním došlo k vzniku škody, nejde o mimoriadne ohrozenie kvality vôd, ale o mimoriadne poškodenie kvality vôd, preto nemôže ísť o ohrozovací priestupok. Podľa nášho by pri ochrane vôd mal zákonodarca pri koncipovaní znenia skutkovej podstaty ustanoviť ohrozenie vôd bez kumulatívnej podmienky vzniku malej škody.

Analýzou ďalších skutkových podstát zistíme, že aj keď niektoré skutkové podstaty môžu vyvolávať pocit, že na ich naplnenie je potrebné poškodenie životného prostredia alebo niektorej jeho zložky, pri jej výklade lege artis s ohľadom na následok dospejeme k záveru, že postačuje samotné ohrozenie. Podľa § 77 ods. 1 písm. c) zákona o vodách sa priestupku na úseku ochrany vôd, vodných tokov a vodných stavieb dopustí ten, kto vysádza, stína a odstraňuje stromy a kry v korytách, na pobrežných pozemkoch a v inundačných územiach alebo ťaží riečny materiál z pozemkov tvoriacich koryto bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s ním. Aj keď je evidentné, že konaním páchatel'a dôjde k zmene životného prostredia alebo niektorej jeho zložky, na naplnenie znakov dotknutej skutkovej podstaty zákonodarca nevyžaduje žiadny následok v podobe vzniku škody. Stačí samotná skutočnosť, že páchatel' napr. vysadil stromy v koryte rieky, a to bez ohľadu na skutočnosť, či došlo k negatívnej zmene životného prostredia.

Ako už bolo uvedené, zákonodarca pri koncipovaní znakov skutkových podstát jednotlivých priestupkov neustanovil podmienku vzniku škody, pretože ustanovením ohrozovacieho charakteru priestupkov bude lepšie naplnený preventívny charakter a sankčný charakter uvedených noriem. Ak na naplnenie znakov skutkovej podstaty priestupku nie je potrebný vznik škody a preukázanie príčinnej súvislosti medzi protiprávnym konaním páchatel'a vznikom škody, pre príslušné orgány bude jednoduchšie priestupok objasniť, prejednať a páchatel'a v zákonom ustanovenom rozsahu potrestať. A potencionálny páchatel' bude zároveň motivovaný kontrolovať plnenie svojich povinností na úseku ochrany životného prostredia, prípadne sa zdržať protiprávneho konania. Zároveň je tak poskytnutá možnosť príslušným orgánom autoritatívne zasiahnuť už v počiatočných štádiách konania páchatel'a. Zároveň je však dôležité upozorniť na skutočnosť, že pri ohrozovacích priestupkoch existuje pri neuvážených legislatívnych zmenách možnosť vzniku rizika sankcionovať aj konanie, ktoré v podstate nijakým negatívnym spôsobom neohrozí životné prostredie. K takej situácii môže dôjsť, keď v rámci legislatívneho procesu zákonodarca s cieľom zvýšiť ochranu životného prostredia bude pri koncipovaní znenia normy pristupovať z formálneho hľadiska a opomenie materiálny prvok.

Z dôvodu poskytnutia efektívnej ochrany životnému prostrediu začlenil zákonodarca do právneho poriadku generálnu normu, ktorá ustanovuje znaky skutkovej podstaty priestupku na úseku ochrany životného prostredia. Touto normou je ust. § 45 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“), podľa ktorého sa priestupku sa dopustí ten, kto porušením všeobecne záväzných právnych predpisov o ochrane životného prostredia iným spôsobom, než ako vyplýva z ust. § 21 až 44 zákona o priestupkoch, zhorší životné prostredie. Je nesporné, že ide o lex generalis, ktorého aplikácia má subsidiárny charakter a je možná, len ak skutok nemožno subsumovať pod skutkovú podstatu ustanovenú v niektorom z osobitných zákonov. Uvedené ustanovenie vyjadruje vôľu zákonodarcu, resp. spoločnosti ako takej, aby za každé konanie fyzickej osoby poškodzujúce životné prostredie mohla byť vyvolaná administratívna zodpovednosť a aby žiadne konanie poškodzujúce životné prostredie „nezostalo nepotrestané“. Môžeme povedať, že ide o generálnu normu preventívneho charakteru.

Zároveň z dikcie dotknutého ustanovenia vyplýva, že na naplnenie znakov uvedeného priestupku musia byť naplnené dve kumulatívne podmienky. Predmetné protiprávne konanie páchatel'a nemožno subsumovať pod osobitnú právnu úpravu a predmetným konaním došlo k zhoršeniu životného prostredia. Zákonodarca ustanovil podmienku zhoršenia, t. j. vzniku škody

na životnom prostredí alebo na niektorej jeho zložke, zrejme z dôvodu, aby nedošlo k neodôvodnenému sankcionovaniu konaní, ktorých nebezpečenstvo pre životné prostredie je zanedbateľné.

Vo vzťahu k právnickým osobám a fyzickým osobám podnikateľom právna úprava správnych deliktov výrazne kopíruje právnu úpravu priestupkov a zohľadňuje osobitné postavenie týchto subjektov.

Trestnoprávna úprava

Podmienky trestnoprávnej zodpovednosti za protiprávne konanie, a tým zabezpečenie trestnoprávnej ochrany životného prostredia, boli do právneho poriadku Slovenskej republiky, resp. Československej socialistickej republiky, ustanovené zákonom č. 159/1989 Zb. ktorým sa mení a dopĺňa Trestný zákon, zákon o prečinoch a Trestný poriadok. Predmetným zákonom boli v § 181a a 181b zavedené dve nové skutkové podstaty označené ako „Ohrozenie životného prostredia“. Išlo o ohrozovacie trestné činy, ktoré sa lišili formou zavinenia.

Predmetná právna úprava bola postupne rozširovaná a zákonodarca ustanovil znenia ďalších skutkových podstát. Reagoval tak na negatívne javy v oblasti životného prostredia, na ktorých zamedzenie a potrestanie nepostačovala administratívna úprava.

V súčasnosti je právna úprava zodpovednosti za protiprávne konanie na úseku životného prostredia obsiahnutá v druhom diely šiestej hlavy osobitnej časti zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona v znení neskorších predpisov nazvanom Trestné činy proti životnému prostrediu. Ide o súbor trestnoprávnych blanketových noriem, ktoré odkazujú na prepisy správneho práva, čím je vzhľadom na rozsah administratívnej úpravy a na jej značnú neprehľadnosť sťažená ich praktická vymožitelnosť.

Považujeme za potrebné zdôrazniť, že ide o právnu úpravu, ktorá je aplikateľná výlučne na fyzické osoby. Najvýraznejším spôsobom však ohrozujú, resp. poškodzujú jednotlivé zložky životného prostredia práve právnické osoby – obchodné spoločnosti svojou činnosťou, a to najmä obchodnou, pretože rozsah ich činnosti je neporovnateľný z rozsahom činnosti jednotlivých fyzických osôb. Trestnoprávna zodpovednosť za konanie, ktorým niekto ohrozil alebo poškodil niektorú zo zložiek životného prostredia, by mala kontinuálne nadväzovať na administratívnu úpravu a v podstate by mali vytvárať jeden vnútorne diverzifikovaný zodpovednostný celok. Po posúdení protiprávneho konania, v prípade, že nebude za protiprávne konanie postačovať vyodenie administratívnej zodpovednosti, príslušné orgány by mali mať možnosť vyvolať trestnoprávnu zodpovednosť. Uvedenému cieľu by mali preto zodpovedať príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne normy. Trestnoprávna úprava však na túto skutočnosť nerefletovala, keďže v právnom poriadku Slovenskej republiky boli donedávna trestnoprávne zodpovedné výlučne fyzické osoby. V medzinárodnom kontexte však bol už tento jav prekonaný a Slovenská republika musela prispôbiť podmienky právnej zodpovednosti právnických osôb záväzkom vyplývajúcim z členstva v Európskej únii.

Potreba ochrany životného prostredia je vyjadrená preambule Zmluvy o Európskej únii, ako aj v čl. 3 ods. 3, podľa ktorého sa Európska únia usiluje o trvalo udržateľný rozvoj Európy založený na vyváženom hospodárskom raste a cenovej stabilite, o sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku, ako aj o vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality. V Zmluve o fungovaní Európskej únie je oblasť životného prostredia upravená v XX. Hlave.

Na nadnárodný rozmer činností právnických osôb a na ich negatívny dopad na životné prostredie reagovala Európska únia prijatím smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/99/ES z 19. novembra 2008 o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva (Ú. v. EÚ L 328, 6.12.2008) (ďalej len „smernica“) a čl. 8b smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/123/ES z 21. októbra 2009, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2005/35/ES o znečisťovaní mora z lodí a o zavedení sankcií za porušenie (Ú. v. EÚ L 280, 27. 10. 2009). V smernici je

vyjadrená potreba zavedenia trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb. Podľa článku 6 smernice nazvanom *Zodpovednosť právnických osôb* sú členské štáty povinné zabezpečiť, aby právnické osoby mohli byť zodpovedné za trestné činy uvedené v smernici,² pokiaľ boli tieto trestné činy spáchané v ich prospech akoukoľvek osobou, ktorá má v rámci tejto právnickej osoby vedúce postavenie a ktorá konala buď samostatne, alebo ako súčasť orgánu právnickej osoby na základe:

- oprávnenia zastupovať túto právnickú osobu;
- právomoci prijímať rozhodnutia v mene tejto právnickej osoby alebo
- právomoci vykonávať kontrolu v rámci tejto právnickej osoby.

Členské štáty takisto sú povinné taktiež zabezpečiť, aby právnické osoby mohli byť zodpovedné, ak nedostatok dohľadu alebo kontroly zo strany osoby uvedenej v odseku 1 umožnil spáchanie trestného činu uvedeného v smernici v prospech danej právnickej osoby osobou, ktorá podlieha jej právomoci.

Právnickou osobou sa podľa čl. 2 písm. d) smernice rozumie akýkoľvek subjekt práva, ktorý má takéto postavenie podľa platného vnútroštátneho práva, s výnimkou štátov alebo verejných orgánov pri výkone ich štátnej moci a s výnimkou verejnoprávných medzinárodných organizácií.

Povinnosti vyplývajúce Slovenskej republike z čl. 6 smernice boli do právneho poriadku zákonom č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých predpisov. V § 3 cit. zákon ustanovuje taxatívnu enumeráciu trestných činov, za spáchanie ktorých môže byť voči právnickej osobe vyvodená trestnoprávna zodpovednosť. Ide o trestný čin ohrozenia a poškodenia životného prostredia podľa § 300 a 301 Trestného zákona, neoprávneného nakladania s odpadmi podľa § 302 Trestného zákona, neoprávneného vypúšťania znečisťujúcich látok podľa § 302a Trestného zákona, porušovania ochrany vôd a ovzdušia podľa § 303 a 304 Trestného zákona, porušovania ochrany rastlín a živočíchov podľa § 305 Trestného zákona a porušovania ochrany stromov a krov podľa § 306 Trestného zákona. Z uvedeného vyplýva, že zákon č. 91/2016 Z. z. len odkazuje na skutkové podstaty trestných činov ustanovené Trestným zákonom, ktoré, ako už bolo uvedené, následne odkazujú na predpisy správneho práva, čím dôjde k miernemu skomplikovaniu aplikácie dotknutých ustanovení.

Zákonodarcia sa v musel v zákone č. 91/2016 Z. z. vysporiadať aj so špecifickými právom ustanovenými vlastnosťami, resp. osobitosťami právnických osôb, a to najmä pri určovaní, protiprávne konanie ktorých osôb možno považovať za protiprávne konanie právnickej osoby, za ktoré môže byť voči nej vyvodená trestnoprávna zodpovednosť. Uvedená problematika je predmetom úpravy ust. § 4 cit. zákona. V § 5 cit. zákona zákonodarcia ustanovil negatívnu enumeráciu právnických osôb, voči ktorým nemôže byť vyvodená trestnoprávna zodpovednosť. Podľa cit. zákona nie sú trestne zodpovedné:

- Slovenská republika a jej orgány,
- iné štáty a ich orgány,
- medzinárodné organizácie zriadené na základe medzinárodného práva verejného a ich orgány,
- obce a vyššie územné celky,
- právnické osoby, ktoré sú v čase spáchania trestného činu zriadené zákonom,
- iné právnické osoby, ktorých majetkové pomery ako dlžníka nemožno usporiadať podľa osobitného predpisu upravujúceho konkurzné konanie.

Z uvedenej negatívnej enumerácie zároveň ustanovil jednu pozitívnu výnimku: Majetková účasť uvedených právnických osôb na právnickej osobe nevylučuje trestnú zodpovednosť takejto právnickej osoby podľa tohto zákona.

Negatívna enumerácia reflektuje na Ústavu Slovenskej republiky uloženú a zákonmi precizovanú povinnosť dbať na ochranu životného prostredia a právomoc autoritatívne vyžadovať

² Pozri čl. 3 a 4 smernice.

splnenie tejto povinnosti od fyzických a právnických osôb a v prípade jej neplnenia uložiť príslušnú sankciu.

Nie každé konanie právnickej osoby však možno subsumovať pod režim ustanovený zákonom č. 91/2016 Z. z. *Conditio sine qua non* je, že musí ísť o konanie osoby, ktorá má v dotknutej právnickej osobe konkrétne postavenie alebo jej boli zverené konkrétne úlohy. Podľa § 4 cit. Zákona je spáchaný právnickou osobou, ak je spáchaný v jej prospech, v jej mene, v rámci jej činnosti alebo jej prostredníctvom, ak konal

- a) štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu,
- b) ten, kto vykonáva kontrolnú činnosť alebo dohľad v rámci právnickej osoby, alebo
- c) iná osoba, ktorá je oprávnená zastupovať právnickú osobu alebo za ňu rozhodovať.

Trestný čin podľa § 4 cit. zákona je spáchaný právnickou osobou aj vtedy, ak uvedené osoby nedostatočným dohľadom alebo kontrolou, ktoré boli jej povinnosťou, hoci z nebanlivosti umožnila spáchať trestný čin osobou, ktorá konala v rámci oprávnení, ktoré jej boli zverené právnickou osobou. Ustanovením zodpovednosti osôb poverených vykonávaním kontrolných a dozorných úloh zákonodarca posilnil preventívny charakter zákona č. 91/2016 Z. z. Vyvedením trestnoprávnej zodpovednosti voči fyzickej osobe neznamená automaticky vyvedenie trestnoprávnej zodpovednosti aj vo vzťahu k právnickej osobe, a zároveň vyvedenie trestnoprávnej povinnosti vo vzťahu ku konkrétnej osobe nie je podmienkou na trestnoprávny postih právnickej osoby. Cieľom takéhoto postupu bolo zachovanie možnosti sankcionovať aj právnické osoby, pri ktorých je nejasná štruktúra alebo nie je možné zistiť podmienky individuálnej zodpovednosti. Pôjde teda o samostatný postih fyzickej osoby a samostatný postih právnickej osoby. Zároveň je dôležité poukázať na skutočnosť, že podľa nášho názoru nepôjde o prelomenie zásady *ne bis in idem*, pretože pôjde o potrestanie dvoch samostatných subjektov a nie o duplicitné potrestanie jedného subjektu.³

Zavedenie trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb znamená pozitívny posun v oblasti ochrany životného prostredia. Aj keď inštitúty trestného práva sú prostriedkami *ultima ratio*, domnievame sa, že zákonodarca takto pozitívnym spôsobom stimuluje potencionálne zodpovedné subjekty k ochrane životného prostredia, resp. k zdržaniu sa konania, ktorým by mohli naplniť znaky niektorej zo skutkových podstát, čím zdôrazňuje preventívny charakter noriem upravujúcich ochranu životného prostredia a proklamuje záujem spoločnosti na jeho ochrane.

V tejto súvislosti je dôležité upozorniť na skutočnosť, že je nevyhnutné, aby sa v záujme poskytnutia ďalšej, rozsiahlejšej ochrany životnému prostrediu alebo niektorým jeho zložkám, predišlo rozsiahlej legislatívnej činnosti bez komplexného posúdenia a zohľadnenia reálnych potrieb a dlhodobých cieľov.⁴ Vzhľadom na rozsah právnej úpravy ochrany životného prostredia a na početnosť čiastkových špeciálnych úprav je vždy pri zavedení novej povinnosti alebo inštitútu dôležité posúdiť tento inštitút v kontexte ostatných noriem, aby sa predišlo situácii, kedy jedna norma bude konkrétne konanie akceptovať a druhá ho bude penalizovať. Aj napriek skutočnosti, že prípadný vzniknutý rozpor by bolo možné vyriešiť pomocou aplikácie niektorých výkladových pravidiel (*lex posterior derogat legi priori*, *lex specialis derogat legi generali* a *lex superior derogat legi inferiori*) a právnych zásad (*in dubio pro reo* a *nullum crimen sine lege*), došlo by k zmareniu jedného z hlavných účelov predmetnej právnej úpravy, a to k zmareniu preventívnej funkcie, ktorú ma právna úprava ochrany životného prostredia *a priori* plniť. Reálnu potrebu legislatívnych zmien, najmä v oblasti ukladania trestnoprávnych sankcií právnickým osobám, ukáže postupne až aplikačná prax.

³ Pozri Záhora, J. - Šimovček, I.: Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 89.

⁴ Uznesením č. 471/2006 vláda Slovenskej republiky schválila aktuálne platnú koncepciu ochrany prírody a krajiny.

Literatúra

ČENTĚŠ, J. a kolektív: Trestný zákon. Veľký komentár. 2. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2015, 892 s., ISBN 978-808155-053-9

SPIŠIAKOVÁ, H: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava,: Wolters Kluwer, 2015, 811s., ISBN 978-80-8168-187-5

TURAYOVÁ, Y. a kolektív: Trestná zodpovednosť právnických osôb. Vybrané aspekty trestnej zodpovednosti právnických osôb v SR. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, 212 s., ISBN 978-80-8168-328-2

ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, 342 s., ISBN 978-80-8168-413-5

PRAWO DO ŚRODOWISKA A PROCESY INWESTYCYJNE W POLSKIM PRAWIE

Prof. dr hab. Zbigniew Bukowski

Słowa kluczowe: prawo do środowiska – proces inwestycyjny – ocena oddziaływania na środowisko – planowanie przestrzenne – proces budowlany

1. Wprowadzenie

Zrealizowane inwestycje wywierają oddziaływanie na środowisko. Stąd istotne jest zagwarantowanie w procedurach administracyjnych związanych z procesami inwestycyjnymi uwzględnienie uwarunkowań środowiskowych. Traktować to można jako element gwarantowania prawa do środowiska, którego celem ma być zminimalizowanie oddziaływania inwestycji na środowisko, w tym w szczególnych wypadkach zablokowania inwestycji w sposób skrajnie negatywny oddziaływujących na środowisko. Stawiając więc kwestię czy w ramach procedur związanych z inwestycjami uwzględniane jest prawo do środowiska wskazując na trzy cząstkowe problemy, które będą podlegały dalszym analizom:

1. konieczność uwzględnienia uwarunkowań środowiskowych w ramach danego postępowania,
2. szeroko rozumiany udział społeczny w procedurach inwestycyjnych (traktując go jako proceduralną gwarancję prawa do środowiska),
3. nakaz uwzględnienia określonych uwarunkowań środowiskowych w wydawanej decyzji, w tym możliwość zakazania inwestycji ze względu na istotne negatywne oddziaływanie na środowisko.

Nie wyczerpuje to jednakże całokształtu materii składającej się na uwzględnienie prawa do środowiska w procedurach inwestycyjnych.

Problematyka prawa do środowiska była już przedmiotem zainteresowania doktryny prawa ochrony środowiska od dość długiego czasu⁵. Jednakże aktualnie obowiązujące regulacje w zakresie procesu inwestycyjnego nie były z tego punktu widzenia szerzej oceniane.

W artykule najpierw zostanie krótko zaprezentowana kwestia prawa człowieka do środowiska w świetle aktualnych polskich norm konstytucyjnych. W dalszej części analizowane będą regulacje związane z procesem inwestycyjnym a prawem do środowiska w następującej kolejności: najpierw ocena oddziaływania na środowisko, następnie proces planowania przestrzennego, a na końcu proces budowlany.

2. Prawo do środowiska w świetle norm konstytucyjnych

Polska Konstytucja⁶ zawiera szereg regulacji bezpośrednio odnoszących się do środowiska i jego ochrony. Podstawowa regulacja znajduje się w rozdziale drugim, w jego części „Wolności

⁵ Prawo człowieka do środowiska naturalnego, red. J. Sommer, Wrocław 1987; Radecki, W.: Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL, Jelenia Góra 1984; Sommer, J.: Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne, Warszawa 1990; Rakoczy, B.: Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 2006; Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka, pod red. A. Papuzińskiego, Bydgoszcz 2005; Ciechanowicz-McLean, J., Nyka, M.: Human rights and the environment, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2012, nr 3, s. 81 - 109; Trzewik, J.: *Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publicznoprawnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Tom I, J. Sługocki (red.), Wrocław 2014, s. 527-543; Trzewik, J.: *Przemiany prawa ochrony środowiska a prawo do środowiska* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, M. Rudnicki (red.), Lublin 2011, s. 149 - 169.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.).

i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne“. Problematyki ochrony środowiska dotyczy w całości art. 74 określający:

- obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłemu pokoleniom,
- obowiązek władz publicznych ochrony środowiska,
- powszechne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska,
- obowiązek władz publicznych wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Jednakże ewidentnie ograniczeniem jest określenie, iż praw wynikających z art. 74 można dochodzić w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji). De facto więc o zakresie konstytucyjnych praw związanych ze środowiskiem przesądzają ustawy zwykłe. Świetnym przykładem w tym zakresie jest obowiązek władz publicznych wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Ponieważ żadna ustawa nie artykułuje takiego skonkretyzowanego obowiązku kierowanego do określonej władzy publicznej norma ta jest „martwa“ (co nie oznacza, że nie znajdziemy regulacji umożliwiających władzy publicznej wspieranie takich działań; jednakże co innego możliwość, a co innego obowiązek prawny).

Źródeł prawa do środowiska poszukiwać też można w określonej w art. 5 Konstytucji zasadzie zrównoważonego rozwoju. Jednakże, jak słusznie zauważa B. Rakoczy ma ona szerszy charakter i środowisko jest tylko jednym z elementów w niej się mieszczących⁷. P. Korzeniowski traktuje prawo do środowiska jako podstawę do wyodrębnienia prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego⁸. A. Haładaj natomiast na podstawie wyżej wskazanych przepisów oraz art. 68 ust. 4 i art. 86 Konstytucji wyprowadza konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska⁹. Moim zdaniem należałoby postawić postulat de lege ferenda jednoznacznego uregulowania konstytucyjnego prawa do środowiska.

3. Prawo do środowiska a ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

W polskim porządku prawnym¹⁰ ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko utożsamiać trzeba z procedurą wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹¹. Wydawane są przy tym dwie kategorie decyzji: decyzja pusta (stwierdzająca brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko patrz art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko) oraz decyzja pełna (której zawartość określona jest w art. 82 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko). W związku z różnicami w zakresie procedur ich podejmowania analizowaną problematykę trzeba rozpatrzyć odrębnie dla każdej z nich.

W przypadku decyzji pustej nie zostają określone żadne środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia - a więc akt ten nie może służyć zminimalizowaniu oddziaływania inwestycji na środowisko. Drugorzędny jest wobec tego udział w postępowaniu stron, gdyż ich potencjalne wnioski nie mają szerszego znaczenia w kontekście ochrony środowiska. Ponadto brak w tym

⁷ Rakoczy, B.: Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 2006, s. 206.

⁸ Korzeniowski, P.: Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska, Łódź 2012, s. 375 - 383.

⁹ Haładaj, A.: Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska, Prawo i Środowisko 2002, nr 2, s. 37.

¹⁰ Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 353).

¹¹ Na temat tej procedury szerzej: Dobrowolski, G.: Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, Toruń 2011.

postępowaniu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, co też de facto nie zmienia wyżej wskazanego charakteru tej procedury.

W przypadku decyzji „pełnej” organ ma pełną możliwość określenia uwarunkowań środowiskowych dla danego przedsięwzięcia. Ponadto poza udziałem stron postępowania w jej wydawaniu występuje też procedura udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.

Jednakże procedura oceny oddziaływania na środowiska de facto nie daje możliwości zakazania realizacji przedsięwzięcia. Jediną realną przesłanką odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony¹². Oznacza to, że w praktyce taka odmowa uzależniona jest od innego elementu procesu inwestycyjnego, jakim jest planowanie przestrzenne. Ma ona znaczenie ekonomiczne (w sensie ekonomiki procedur administracyjnych - nie ma sensu prowadzenie czasochłonnej i skomplikowanej procedury oceny oddziaływania na środowisko, skoro rozstrzygnięcia administracyjnego wyrażającego zgodę na realizację inwestycji i tak nie można wydać), a nie środowiskowe.

Potencjalnie możliwa do zastosowania jest jeszcze druga przesłanka odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia – jeśli wnioskodawca nie zgadza się na realizację przedsięwzięcia w wariancie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, a z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji takiego właśnie alternatywnego wariantu. W przepisach nie określono jednakże jakichkolwiek przesłanek wyboru realizowanego wariantu – stąd przepis ten w praktyce nie znajduje swojego zastosowania. Wystąpiły co prawda próby zastosowania tej regulacji – ale pokazują one jedynie wadliwość regulacji ustawowej w tej materii - zwłaszcza określenia przesłanek odmowy wydania decyzji¹³.

4. Prawo do środowiska a planowanie przestrzenne

Problematyka planowania przestrzennego zasadniczo uregulowana jest w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴. Ustawa ta określa:

- 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,

¹² Przy czym jest tu szereg wyjątków: droga publiczna, linia kolejowa, przedsięwzięcia Euro 2012, przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalini, inwestycje w zakresie terminalu, inwestycje związane z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi, budowę przeciwpowodziowe realizowane na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych, inwestycje w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej lub inwestycje towarzyszące oraz strategiczne inwestycje w zakresie sieci przesyłowej realizowane na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. Ponadto w przypadku działalności określonej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalini, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Go 110/15 dotyczący sytuacji w której organ podniósł, że odmowa określenia środowiskowych uwarunkowań na realizację przedsięwzięcia wynikała z faktu powszechnej nieprzychylności lokalnego społeczeństwa co do powstania farm wiatrowych na terenie gminy. Patrz też wyroku WSA w Białymstoku z dnia 24 lutego 2011 r., sygn.akt II SA/Bk 745/10. Jednakże w tym przypadku B. Draniewicz w krytycznej głosie do tego wyroku, wskazał iż „Ustawodawca w ustawie [z 2008 r.] o ocenach oddziaływania na środowisko nie definiuje pojęcia „racjonalnego wariantu alternatywnego”, nie wskazuje także kryteriów, jakie mają przesądzać o wyborze wariantu ostatecznego, tym niemniej, aby organ prowadzący sprawę mógł ocenić, czy w sprawie występuje „zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariancie innym niż proponowany przez wnioskodawcę” (art. 81 ustęp 1 ustawy [z 2008 r.] o udostępnianiu informacji o środowisku), nie mogą się one sprowadzać do lakonicznej informacji, że inwestor nie jest zainteresowany wariantami alternatywnymi” (B.Draniewicz, Prawo i Środowisko 2011, nr 4, s. 133 – 142).

¹⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn.zm.

- 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Elementami obowiązkowo uwzględnianymi w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są m.in.: wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Warto wskazać tutaj na wprowadzoną w zeszłym roku do ustawy regulację, iż ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

Wskazać trzeba tutaj na dwojaki sposób określania przeznaczania terenu oraz sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu: poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁵.

Analizując regulacje odnoszące się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazać można, iż określa się w nim obowiązkowo m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; zasady kształtowania krajobrazu; granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Dodając do tego szczegółowe wymagania w zakresie planu wynikające z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska ocenić można, iż plan winien uwzględniać ogólne i szczegółowe wymagania środowiskowe¹⁶.

Zdecydowanie pozytywnie ocenić można także regulacje związane z udziałem społeczeństwa w pracach nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego¹⁷.

Wreszcie plany są też instrumentem umożliwiającym blokowanie inwestycji ze względu na ich istotne negatywne oddziaływanie na środowisko. Związane jest to z władztwem planistycznym gminy¹⁸, a nie bezpośrednio kwestiami środowiskowymi.

W zakresie aktów administracyjnych indywidualnych podstawowe znaczenie z punktu widzenia lokalizacji przedsięwzięć o potencjalnie możliwym negatywnym oddziaływaniu na

¹⁵ Przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

¹⁶ Odrębnym zagadnieniem jest faktyczne ich uwzględnienie w uchwalanych planach.

¹⁷ Nota bene często rzadko wykorzystywane - sporządzenie planów nie wzbudza szerszego zainteresowania, chociaż powoli ta sytuacja zmienia się.

¹⁸ Zob. Czarnik, Z.: Istota i zakres władztwa planistycznego gminy, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2010/3, s. 5 – 30; Jakimowicz, W.: *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2012/1, s. 5 – 53; Parchomiuk, J.: *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4, s. 22 – 37.

środowisko ma decyzja o warunkach zabudowy¹⁹. Przy jej wydawaniu należy uwzględnić wymagania wynikające z przepisów odrębnych – do nich zaliczyć będzie można uwarunkowania środowiskowe określone w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Jednakże ogólnie można uznać, iż uwarunkowania te w kontekście tej decyzji nie mają znaczenia pierwszoplanowego. Decyzja zawiera m.in. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji. Nie można jednak postrzegać tych uwarunkowań przez pryzmat możliwości ich uznaniowego kształtowania. Ograniczone są też możliwości odmowy wydania decyzji. Nie można odmówić jej wydania, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Podstawową przesłanką odmowy jest naruszenie zasady dobrego sąsiedztwa²⁰. Problematyka negatywnego oddziaływania na środowisko nie może w ogóle być tutaj wzięta pod uwagę, o ile przedsięwzięcie jest zgodne z przepisami odrębnymi.

Ostatnim zagadnieniem w zakresie decyzji o warunkach zabudowy jest kwestia udziału społecznego, ograniczona tutaj jedynie do stron postępowania administracyjnego.

5. Prawo do środowiska a proces budowlany

Proces budowlany jest zasadniczo regulowany przez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²¹. Ustawa ta normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Jednakże tak jak w planowaniu przestrzennym wymagania z zakresu ochrony środowiska dla procesu budowlanego określone zostały także w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w odrębnej jednostce tego aktu.

Zgodnie z ustawą Prawo budowlane obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając spełnienie podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG²², dotyczących m.in. higieny, zdrowia i środowiska, ochrony przed hałasem, oszczędności energii i izolacyjności cieplnej oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych; a także warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie: zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię ciepłą i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników; usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów (art. 5 ust. 1). Ponadto obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7 ustawy Prawo budowlane (art. 5 ust. 2). Z punktu widzenia ogólnych uwarunkowań procesu budowlanego wymagania z zakresu ochrony środowiska odgrywają więc istotną rolę.

¹⁹ Wydawana w razie zmiany zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

²⁰ Fogel, A.: Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy – ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa, Człowiek i Środowisko 2010, nr 34 (3-4), s. 81 – 103.

²¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 290.

²² Dz. Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 5, z późn. zm.

Odrębną kwestią jest określenie zakresu stron postępowań budowlanych. W ostatnich latach zakres wolności budowlanej uległ znaczącemu poszerzeniu. Dopuszczono realizację większej kategorii obiektów budowlanych bez jakiegokolwiek reglamentacji administracyjnej (patrz zmiany w zakresie art. 29 ustawy Prawo budowlane) oraz poszerzono ilość takich obiektów wykonywanych na podstawie zgłoszenia budowy czy robót budowlanych (regulacja zawarta w art. 30 ustawy Prawo budowlane). Podstawowym instrumentem reglamentacji procesu budowlanego pozostaje pozwolenie na budowę. Jednakże stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Obszar ten zdefiniowany jest jako teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu. Po początkowym, bardzo wąskim traktowaniu tego obszaru, ostatnio następuje w orzecznictwie sądowym rozszerzanie jego zakresu na nieruchomości sąsiednie. Chociażby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 18 listopada 2015 r. (II SA/Gd 427/15) przyjął, iż „nieruchomości sąsiednie z zasady znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu w rozumieniu ustawowej definicji z art. 3 pkt 20 p.b., gdyż sposób ich zagospodarowania jest uzależniony od powstałego na sąsiedniej działce obiektu budowlanego. Dlatego za stronę w postępowaniu o pozwolenie na budowę uznaje się właścicieli sąsiadujących nieruchomości bez względu na to, czy powstający po sąsiedzku obiekt jest budowany zgodnie z przepisami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, czy z naruszeniem tych przepisów. Obszar oddziaływania obiektu budowlanego to także teren, gdzie uciążliwości związane z przedsięwzięciem mieszczą się w granicach norm określonych przez przepisy prawa. Przymiot strony w prawie budowlanym nie jest zależny od tego, czy oddziaływanie zamierzonej inwestycji na nieruchomości sąsiednie przekracza ustalone w tym względzie normy, lecz z samego faktu oddziaływania na przestrzeń objętą prawem do nieruchomości sąsiednich. Obszar oddziaływania obiektu nie może być zatem utożsamiany tylko i wyłącznie z brakiem zachowania przez inwestora wymogów określonych przepisami techniczno-budowlanymi czy z zakresu ochrony środowiska“. Podobnie WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 3 listopada 2015 r. (II SA/Bk 594/15) stwierdził, iż „Nie można uzależniać przymiotu strony wyłącznie od negatywnego oddziaływania inwestycji na prawa osób trzecich, ale należy badać samą możliwość spowodowania szkodliwego oddziaływania inwestycji na teren otaczający działkę inwestora. Tylko bowiem uwzględnienie przez organ wszystkich tych przesłanek zagwarantuje właściwe ustalenie kręgu stron postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę w rozumieniu art. 28 ust. 2 p.b.“. Stwarza to możliwości przynajmniej najbliższym sąsiadom w ramach tego postępowania uczestnictwa w nim w celu ochrony ich prawa do środowiska²³.

Kluczowym elementem w zakresie pozwolenia na budowę jest projekt budowlany i jego zgodność z przepisami technicznymi, także w zakresie ochrony środowiska. Nie ma możliwości określenia w pozwoleniu na budowę jakichś szczególnych uwarunkowań środowiskowych. Nie ma też możliwości odmowy wydania tego pozwolenia ze względu na istotne negatywne oddziaływanie na środowisko.

6. Podsumowanie

Polska Konstytucja nie zawiera jednoznacznie określonego prawa do środowiska. Prawo to trzeba wywodzić z całokształtu regulacji konstytucyjnej w zakresie ochrony środowiska, jak i z przepisów ustawowych. De lege ferenda postulować można zmianę w tym zakresie, chociaż trudno uznać, iż w najbliższym czasie mógłby to być przedmiot debaty konstytucyjnej w Polsce.

²³ Wyjątkiem jest postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę wymagające udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Analizując konieczność uwzględnienia uwarunkowań środowiskowych w procedurach administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnych to ewidentnie temu celowi służy ocena oddziaływania na środowisko, natomiast warunku takie muszą być wzięte pod uwagę także na etapie planowania przestrzennego i procesu budowlanego. Możliwość określania uwarunkowań środowiskowych występuje w ramach decyzji „pełnej” o środowiskowych uwarunkowaniach i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ograniczonym zakresie wynikającym z przepisów odrębnych dla decyzji o warunkach zabudowy, natomiast praktycznie w ogóle dla pozwolenia na budowę. Udział społeczny ma miejsce w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko (z „pełną” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach), dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i w niewielkim zakresie dla pozwolenia na budowę (gdy wymagana jest powtórna ocena oddziaływania na środowisko).

Na bazie powyższych podsumowań stwierdzić można, iż z pewnością instytucją służącą realizacji prawa do środowiska jest ocena oddziaływania na środowisko. W szerokim zakresie takie możliwości daje też miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest zresztą jedynym instrumentem umożliwiającym zablokowanie realizacji inwestycji znacząco negatywnie oddziałującej na środowisko (czy też określającym istotne warunki jej realizacji).

Literatura

CIECHANOWICZ-McKEAN, J., NYKA M.: Human rights and the environment. Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2012, nr 3

CZARNIK, Z.: Istota i zakres władztwa planistycznego gminy., „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2010, nr 3

DOBROWOLSKI, G.: Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, Toruń 2011

DRANIEWICZ, B.: Glosa do wyroku WSA z dnia 24 lutego 2011 r., Prawo i Środowisko 2011, nr 4.

FOGEL, A.: Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy – ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa, Człowiek i Środowisko 2010, nr 34 (3-4)

HAŁADYJ, A.: Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska, Prawo i Środowisko 2002, nr 2

JAKIMOWICZ, W.: Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2012, nr 1

KORZENIOWSKI, P.: Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska, Łódź 2012

PARCHOMIUK, J.: Nadużycie władztwa planistycznego gminy, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4

Prawo człowieka do środowiska naturalnego, red. J. Sommer, Wrocław 1987

RADECKI, W.: Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL, Jelenia Góra 1984

RAKOCZY, B.: Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 2006

SOMMER, J.: Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne, Warszawa 1990

TRZEWIK, J.: Przemiany prawa ochrony środowiska a prawo do środowiska [w:] Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska, M. Rudnicki (red.), Lublin 2011

TRZEWIK, J.: Koncepcja teoretyczna prawa do środowiska w ujęciu publicznoprawnym, [w:] Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne, Tom I, J. Sługocki (red.), Wrocław 2014

Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka, pod red. A. Papuzińskiego, Bydgoszcz 2005

MECHANIZMY VSTUPU FINANČNÝCH ZDROJOV SÚKROMNÉHO SEKTORA DO VEREJNÉHO SEKTORA PRI FINANCOVANÍ ENVIRONMENTÁLNYCH PROJEKTOV

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

Kľúčové slová: formy financovania – ekologická závažnosť – integrácia cieľov – verejno-prospešné ciele – prevádzkovateľ – projektant – dodávateľ – cieľové hodnoty

Úvod

Z hľadiska pôvodu finančných zdrojov možno hovoriť o zdrojoch vnútorných a zdrojoch vonkajších. Vnútorné finančné zdroje majú pôvod v súkromnom a vo verejnom sektore. Súkromný sektor využíva na prefinancovanie environmentálnych investícií rôzne formy interných a externých zdrojov, ale i osobitné formy financovania.

Základným nástrojom tvorby verejných zdrojov slúžiacich na financovanie opatrení sú daňové a nedaňové príjmy štátu vrátane uplatňovaných environmentálnych daní a poplatkov. Z týchto zdrojov sa financujú také environmentálne výdavky, ako napríklad staré environmentálne záťaže, ochrana prírody, monitorovací systém stavu životného prostredia, ale aj výdavky späť s poskytovaním verejno-prospešných služieb s environmentálnym aspektom. Zdrojom financovania takýchto služieb sú taktokrem užívateľských poplatkov i dotácie poskytované z verejných rozpočtov. Potreba koncipovania nového spôsobu financovania oblastí životného prostredia vyplynula predovšetkým zo zmien, ktorými prešla hospodárska stratégia štátu, ako aj z potreby plnenia cieľov environmentálnej politiky Slovenskej republiky ako členského štátu Európskej únie.²⁴

Financovanie úloh ochrany životného prostredia musí byť súčasne v súlade s prioritnými cieľmi národohospodárskej politiky. Preto je potrebné pri zavádzaní nových finančných mechanizmov environmentálnej politiky modifikovať niektoré menej efektívne nástroje ohrozujúce efektívny ekonomický vývoj (tak na makroúrovni, ako aj na sektorálnej úrovni). Pre riešenie existujúcej disproporcie medzi deklarovanými cieľmi a finančnými zdrojmi disponibilnými pre použitie v oblasti ochrany a tvorby životného prostredia je potrebné v prvom rade správne a vhodné definovať a konkretizovať vecné, časové, prípadne i územné priority environmentálnej politiky. Priority následne určia smer štátnej intervencie; voľba nástrojov environmentálnej politiky predurčí spôsob realizácie tejto intervencie, jej nákladovú efektívnosť a environmentálnu účinnosť.

Vzhľadom na nedostatok finančných zdrojov je nevyhnutné, aby ciele environmentálnej politiky boli hierarchizované a časovo prioritované podľa dôležitosti a ekologickej závažnosti, aby sa monitorovalo ich napĺňanie a aby sa prehodnocovali podľa aktuálneho stavu životného prostredia a ich environmentálnej efektívnosti.

Zásady finančnej stratégie v oblasti životného prostredia musia rešpektovať zásady environmentálnej stratégie a hospodárskej politiky Slovenskej republiky.

Pri získavaní potrebných finančných zdrojov sa bude potrebné opierať o zásadu zodpovednosti znečisťovateľa, a to stabilne a priebežne, a výdavky poskytovať na základe zásady prevencie, minimálneho ekologického rizika, maximálnej environmentálnej a ekonomickej efektívnosti, subsidiarity, decentralizácie a partnerstva verejného a súkromného sektora pri riešení environmentálnych problémov a zachovania stability verejných financií. Problém zvyšovania efektívnosti financovania environmentálnych problémov ako jedného z predpokladov trvalo udržateľného rozvoja spoločnosti závisí vo veľkej miere od aplikácie nasledovných zásad:

²⁴ Bližšie pozri Romančíková, E.: Finančno-ekonomické aspekty ochrany životného prostredia. Eco Instrument, s. 198 – 205.

- spoliehať sa predovšetkým na vlastný ekonomický rast a mobilizáciu domácich finančných zdrojov než na zahraničnú pomoc,
- zahraničnú pomoc využívať na riešenie globálnych environmentálnych problémov a na plnenie povinností vyplývajúcich z medzinárodných dohôd,
- stanoviť reálne environmentálne ciele tak, aby zodpovedali sociálnym a ekonomickým podmienkam krajiny a národným prioritám,
- dôsledne uplatňovať princíp znečisťovateľ platí a internalizáciu externých environmentálnych nákladov spolu s odstránením environmentálne škodlivých subvencií,
- stimulovať vstupy súkromného kapitálu, osobitne priame zahraničné investície s cieľom uľahčiť prístup k najlepším dostupným technológiám,
- posunúť finančnú zodpovednosť za ochranu životného prostredia smerom k súkromnému sektoru a k územnej samospráve,
- podporovať účasť verejnosti na diskusiách o environmentálnych problémoch, ich ekonomických, sociálnych a zdravotných súvislostiach,
- prioritizovať a hierarchizovať environmentálne ciele, politiky a investície na základe prísnej analýzy nákladov a prínosov,
- stimulovať limitované verejné zdroje tak, aby mobilizovali dodatočné finančné zdroje zo súkromného sektora, prípadne zahraničné zdroje, v záujme prekonania krátkodobých finančných deficitov prostredníctvom garancií, revolvingových fondov a kofinančných mechanizmov.

K prioritám finančnej politiky v oblasti tvorby finančných zdrojov prostredníctvom ekonomických nástrojov na ochranu životného prostredia by malo patriť predovšetkým zabezpečenie stabilného toku príjmov, nízka ekonomická distordia, nízke správne náklady, nízka pravdepodobnosť daňových a poplatkových únikov, rozpočtová neutralita. Vo vzťahu k environmentálnym výdavkom je prioritou maximalizácia pozitívnych environmentálnych a zdravotných efektov, zvyšovanie nákladovej efektívnosti, spolufinancovanie environmentálnych projektov. V tejto súvislosti je preto veľmi dôležité stanoviť vecnú hierarchizáciu a časovú prioritizáciu environmentálnych cieľov a priebežne ju aktualizovať.

Vo finančnej stratégii životného prostredia zohrávajú veľkú úlohu tak verejné zdroje, ako aj verejné výdavky, ktorých úlohou je naplňovať alokačnú a distribučnú funkciu a sledované environmentálne ciele.

Z tohto hľadiska k základným prioritám finančnej stratégie v oblasti životného prostredia možno zaradiť:

- rozširovanie možností a spôsobov modifikácie existujúceho spektra finančných zdrojov, použiteľných na environmentálne opatrenia v Slovenskej republike,
- zdokonaľovanie mechanizmov zabezpečujúcich zvyšovanie efektívnosti vynakladania finančných zdrojov na environmentálne opatrenia,
- zabezpečovanie integrácie a spolupráce jednotlivých sektorov pri riešení problémov životného prostredia.

Ak vychádzame zo skutočnosti, že finančnú politiku v oblasti životného prostredia nemožno chápať len v úzkom slova zmysle ako sektorálnu politiku rezortu Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, potom je potrebné sa dôraznejšie usilovať o *integráciu* cieľov environmentálnej politiky nielen do koncepcií a politík ostatných rezortov, ale aj do priorit hospodárskej a finančnej politiky štátu.

V súčasnosti sa v základných dokumentoch hospodárskej politiky environmentálne ciele neuvádzajú ako explicitná priorita. Podobne existuje i nízka integrácia environmentálnych cieľov v ostatných sektorových politikách. Na tento negatívny jav poukázali už i hodnotenia zahraničných inštitúcií monitorujúcich aktivitu Slovenskej republiky počas prípravy jej vstupu do európskych hospodárskych štruktúr. Preto za prvú zo základných priorit finančnej stratégie v oblasti život-

ného prostredia považujem dôsledné napĺňanie *zásady integrácie* – dôsledné rešpektovanie environmentálnych cieľov a ich zohľadnenie pri tvorbe stratégií a politik všetkých rezortov.

Efektívne financovanie ochrany životného prostredia v rámci trvalo udržateľného rozvoja si vyžaduje vyjasnenie úloh a podielu zastúpenia verejného a súkromného sektora v ňom, ako aj určenie ich vzájomnej súčinnosti pri realizovaní opatrení environmentálnej politiky. Kľúčom tak bude prioritizácia potrebných, resp. zvažovaných, environmentálnych opatrení v zmysle maximalizácie environmentálneho úžitku a minimalizácie finančných nákladov. V súčasnosti však nie je k dispozícii konkrétnejšia aktualizácia environmentálnych cieľov, ktorá by zároveň obsahovala i ekonomické parametre spôsobov ich dosiahnutia. Toto považujem za druhú prioritnú úlohu, ktorú je potrebné urýchlene splniť.

Napriek rôznym odhadom v súčasnosti nie je celkom jednoznačne zrejmé, aké veľké je „roztvorenie nožníc“ medzi skutočnými environmentálnymi potrebami a dostupnými finančnými zdrojmi, do akej miery sú reálne, či nadhodnotené environmentálne požiadavky, a do akej miery boli mobilizované všetky dostupné finančné zdroje. Predovšetkým však nie je jednoznačne definované, akým spôsobom sa má hodnotiť, resp. porovnávať, adekvátnosť alebo neadekvátnosť deklarovaných požiadaviek na financovanie environmentálnych opatrení. Existuje síce možnosť využiť ako referenčné úrovne niektoré environmentálne indikátory, resp. kritériá, používané v krajinách OECD alebo v Európskej únii, tieto však nie vždy dostatočne zohľadňujú osobitosti národných ekonomík.²⁵

Vzhľadom na uvedené možno preto za relevantné považovať nasledovné kritériá:

- úroveň environmentálnych výdavkov v krajinách OECD,
- úroveň environmentálnych investícií potrebných na dosiahnutie európskych noriem,
- úroveň environmentálnych investícií určená, resp. odhadnutá, v rámci Národného environmentálneho akčného programu.

Všetky uvedené kritériá možno použiť ako *cieľové hodnoty* pre environmentálne výdavky (predovšetkým investičné) pri porovnávaní so súčasnou úrovňou. Doposiaľ (a nie iba u nás) bolo a je viac-menej pravidlom, že cieľová úroveň investícií predstavujúcich potreby ochrany životného prostredia vychádza zo zotrvačného scenára vývoja a je teda často nadhodnotená; na druhej strane finančné zdroje sú často podhodnotené, keďže nezohľadňujú všetky potenciálne možnosti efektívnejšieho využitia existujúcich zdrojov, prípadne mobilizáciu dodatočných a nekonvenčných zdrojov novými tvorivými mechanizmami.

Napriek viacerým možnostiam výberu kriteriálnej úrovne kvality životného prostredia za najrelevantnejšiu úroveň treba považovať investičné i neinvestičné náklady, opatrenia potrebné na dosiahnutie noriem a štandardov požadovaných OECD a Európskou úniou.

Pre efektívne financovanie úloh ochrany životného prostredia je potrebné zabezpečiť informačný systém konzistentný s ostatnými členskými štátmi Európskej únie a OECD, ako aj sledovanie ekonomických ukazovateľov týkajúcich sa životného prostredia. Bez informácií o skutočných environmentálnych výdavkoch, o zdrojoch ich krytia a o účeloch ich použitia nie je možné uskutočňovať konzistentnú a efektívnu finančnú politiku v oblasti životného prostredia. Prioritou finančnej stratégie by mala byť taktiež mobilizácia dodatočných zdrojov potrebných na plnenie environmentálnych cieľov, t. j. pokrývanie environmentálnych výdavkov tak, aby bilancia potrieb a zdrojov ich krytia bola čo najvyrovnannejšia pri splnení maxima z požadovaných environmentálnych cieľov.

Z hľadiska zdrojov financovania, jeho foriem a výdajových účelov je významný ich vzájomný pomer a dôležitosť v celkovej štruktúrálnej skladbe.

Medzi jednotlivými typmi finančných zdrojov a výdajových účelov existujú určité väzby. Tak napríklad zatiaľ čo obmedzovanie znečistenia na úrovni znečisťovateľa (predovšetkým

²⁵ Spáčilová, R. a kol.: Vyhodnotenie účinnosti finančno-ekonomických nástrojov nástrojov v oblasti životného prostredia. Expertná štúdia. Bratislava, 2001.

v oblasti znečisťovania ovzdušia a vypúšťania odpadových vôd), ktoré je stimulované právnou reguláciou a emisnými poplatkami, je obvykle financované zo súkromných zdrojov, výdavky na poskytovanie verejných environmentálnych služieb sa financujú z užívateľských poplatkov, z daní, prípadne z oboch týchto príjmov (v určitej kombinácii). V budúcnosti by mali byť za prioritné v oblasti poskytovania výdavkov z verejných zdrojov považované výdavky, ktoré nemožno priamo a jednoznačne spájať s ekonomickými subjektmi (staré environmentálne záťaž, ochrana prírody, environmentálny výskum, informačné systémy o životnom prostredí, monitorovanie stavu životného prostredia, predchádzanie živelným rizikám).

Mechanizmy vstupu finančných zdrojov súkromného sektora do verejného sektora pri financovaní environmentálnych projektov

V rámci uplatňovania kofinančných mechanizmov podporujúcich vstup súkromného sektora do poskytovania environmentálnych verejnoprospešných služieb je možné uplatniť nasledujúce modely:

Výkonávateľský model

V tomto modeli plánovanie, výstavba, financovanie a prevádzka environmentálnej investície (napr. čistiarní odpadových vôd, vodovodov a pod.) prechádza na zmluvného (súkromného) partnera.

Investor je vo vykonávateľskom modeli subjektom výstavby. Je vlastníkom zariadenia, ktoré sa môže nachádzať na komunálnom pozemku. Medzi investorom (vykonávateľom projektu), domácnosťami a podnikmi alokovanými na predmetnom území nie sú žiadne zmluvné vzťahy.

Poplatky z realizovanej investície užívateľom služieb stanovuje a vyberá obec (mesto). Príjmy z poplatkov tvoria finančný zdroj na úhradu nákladov spätých s prevádzkovaním investície.

Výhody daného modelu:

- nezaťažovanie miestneho rozpočtu,
- rýchla realizácia,
- výber vykonávateľa projektu za konkurenčných podmienok,
- vplyv obce (mesta) na spracovanie zmluvy.

Model BOT (Build-Operate Transfer)

Finančný model BOT je modifikáciou vykonávateľského modelu, pričom priestor na jeho využitie sa uplatňuje najmä v oblasti vodného hospodárstva.

Investičné prostriedky na projekt sú plánované, financuje ich priamo alebo nepriamo konzorcium, ktoré vystupuje v roli obstarávateľa. Zariadenie prevádzkuje na určité obdobie konzorcium, a to na základe koncesnej alebo franchisingovej zmluvy garantovanej vládou. Investície sa splácajú predajom výrobkov alebo službami, ktoré daný projekt poskytuje. Návravnosť investícií je garantovaná zmluvne dohodnutou cenou výrobku a na konci platnosti koncesie je zariadenie prevedené do vlastníctva obce (mesta) alebo štátu a tieto subjekty sa od tohto momentu stanú výhradným vlastníkom a prevádzkovateľom diela.

Táto koncepcia financovania tvorí základ rôznych alternatív financovania projektov zo súkromných finančných zdrojov.

Základné typy a varianty modelu BOT

- BOT (Build-operate-transfer) projektová spoločnosť sa zakladá na krátke obdobie. Jej úlohou je vybudovať environmentálnu investíciu, počas zmluvne dohodnutej lehoty prevádzkovať zariadenie a po uplynutí dohodnutej lehoty v zostatkovej hodnote zariadenie preniesť na

- obec (mesto). V tomto modeli sa zvýšené technické riziko, ktoré existuje v prvých rokoch prevádzky zariadenia, prenáša na súkromného vykonávateľa majetku,
- BOO (Build-operate-own) – v tomto modeli je zariadenie vo vlastníctve konzorcia,
 - BOT (Build-operate-transfer-training) – súčasťou prevedenia zariadenia na prevádzkovateľa je aj zaškolenie personálu,
 - ROT (rehabilitate-operate-transfer) – v tomto modeli ide o rekonštrukciu existujúceho zariadenia a jeho prevádzkovanie a prevedenie do vlastníctva; tento spôsob sa používa rekonštrukcii hydroenergetických zariadení;
 - ROL (rehabilitate-operate-leasing) – inovácia, prevádzka lízing. V tomto prípade existujúce zariadenie, technológia je inovovaná, prevádzkovaná a formou lízingu ju na určitý čas poskytne konzorcium.

Subjekty modely BOT

Spravidla celý projekt realizuje konzorcium, zložené zo subjektov, ktoré majú odlišné záujmy v účasti na projekte. Sú nimi:

- prevádzkovateľ,
- projektant,
- dodávateľ,
- investor.

Investovanie súkromného kapitálu môže predstavovať pre uvedené subjekty značné riziká. Zodpovednosť jednotlivých zmluvných strán počas výstavby a prevádzky diela je upravená zmluvnými dohodami.

- Všetky uvedené projekty majú svoj životný cyklus, ktorý charakterizujú tri základné fázy:
- fáza vzniku projektu, počas ktorej sa spracúvajú úvodné projekty a ponuky na výber dodávateľa. V tejto fáze sú spracované viaceré štúdie, ako marketingová štúdia, úvodný projekt, projekt vyhotovenia vplyvu diela na životné prostredie a výber dodávateľa;
 - fáza realizácie projektu, počas ktorej sa dielo realizuje a sprievádzkuje. Táto fáza predpokladá mať vyriešené nasledujúce kroky:
 - legislatívu – musí reflektovať požiadavky vlády na realizáciu takýchto projektov, podporu pri získavaní pozemkov, pracovných síl a pod. Obstarávateľ musí zvážiť všetky riziká ešte pred zabezpečením finančných zdrojov potrebných na realizáciu environmentálnej investície,
 - koncesiu – koncesná zmluva je nosným prvkom každého modelu BOT. Poskytuje zákonný rámec a garancie, ktoré dávajú sponzorskému konzorciu právo prevádzkovať a splatňovať investíciu. Táto zmluva umožňuje investorom realizovať projekt a priznáva im určité práva, napríklad právo využívať pôdu, silu vody na výrobu elektrickej energie a pod.
 - fáza prevádzky projektu, počas ktorej je dielo prevádzkované.

Financovanie projektu

V modeloch BOT charakterizuje financovanie nasledovná štruktúra zdrojov: 75 % úvery a 25 % akcie.

K tradičným formám financovania hydroenergetických projektov patria: exportné pôžičky, strednodobé úvery komerčných bánk rôznych štátov alebo úvery a obligácie získané a umiestnené na kapitálových trhoch.

Exportné pôžičky sú dlhodobým finančným zdrojom. Pôžičky sú garantované vládou, pričom predstavujú finančný zdroj na úhradu dodávok tovarov a služieb nutných na realizáciu environmentálnej investície. Využitie modelov BOT predpokladá detailnú analýzu rizík, analýzu návratnosti vložených investícií, finančnú analýzu cash-flow.

K rizikám realizácie projektu s použitím modelu BOT možno zaradiť:

Politické riziká – môže ísť o zmenu v podmienkach zdaňovania, zmeny zainteresovanosti jednotlivých vlád s následným vplyvom na zvýšenie nákladov na výstavbu, resp. oneskorenie výstavby projektov. Tieto riziká potom vedú súkromný sektor k požiadavke rýchlej návratnosti vložených investícií.

Stavebné riziká – často sú spojené s realizovateľnosťou projektu. Treba vždy efektívne zhodnotiť spôsob výstavby, výber technológií, ale i lehotu výstavby.

Ekonomické riziká – spravidla majú svoj pôvod v ekonomickej nestabilite. K nim možno zaradiť: infláciu – bankroty akcionárov a dodávateľov, ktoré ovplyvňujú chod projektu a zníženie ekonomickeho rastu krajiny.

Menové a kurzové riziká – mena, v ktorej bola poskytnutá pôžička, môže byť iná ako tá, v ktorej sa projekt realizuje. Pri projektoch BOT je dôležité zvážiť možnosti ochrany investorov pred rizikami devalvácie, kurzovými zmenami, zmenami konvertibility meny.

Príjmové riziká – po realizácii by mal byť projekt schopný zabezpečiť realizátorovi dostatočný príjem. K faktorom ovplyvňujúcim absenciu v tvorbe finančných zdrojov (príjmov z realizácie investícií možno zaradiť: úpravu cien energie, zmeny v cenách pohonných hmôt, zmeny v cenách práce).

Prevádzkové riziká – znamenajú, že napriek ukončeniu výstavby projekt nie je prevádzky-schopný. Jednou z možností minimalizácie prevádzkových rizík je uskutočnenie záverečných skúšok, ktoré potvrdia splnenie požiadaviek na projekt.

Kooperačný model

V tomto type modelu má územnosprávny celok väčšie práva na spolurozhodovanie. V kooperačnom modeli zakladá obec spolu so súkromným investorom spoločnosť, pričom spolupráca medzi obcou a súkromnou spoločnosťou je stanovená tak, že obce (mestá) sú majoritným vlastníkom.

Spoločnosť potom financuje (stavia a prevádzkuje) určitú environmentálnu investíciu, čo vo svojej podstate znamená, že rozpočty týchto územnosprávnych celkov nie sú finančne zaťažené. Prostredníctvom väčšinovej účasti obce (mesta) je zaručený jej vplyv vo všetkých fázach financovania, výstavby a prevádzky zariadenia. Do úvahy pripadá aj možnosť rozčleniť kooperačnú spoločnosť na vlastnícku a prevádzkovú spoločnosť, ktorých vzájomný vzťah je upravený nájomnou zmluvou.

Obec, mesto určuje poplatok a zodpovedá za výkon, súkromná spoločnosť poskytuje kapitál a know-how. Vzťahy medzi spoločníkmi navzájom sú upravené príslušnými zmluvami. Môže ísť o nasledovné varianty vzťahov:

Vlastníctvo zariadení zostáva obci a len prevádzka sa prenáša na kooperačný model.

Obec (mesto) a súkromná spoločnosť založia holdingovú spoločnosť, ktorá prenájma zariadenia prevádzkujúcej spoločnosti.

Najprv sa vyčlení organizačná jednotka z obce (ako napr. verejné služby) a táto jednotka vytvorí holding so súkromnou spoločnosťou.

Argumenty na podporu uplatňovania tohto modelu zdôrazňujú jeho flexibilitu. Model umožňuje rýchlo reagovať na zmenené sociálne a hospodárske podmienky. Na zabezpečenie sociálnych cieľov je potrebné, aby o výške poplatkov rozhodovala obec.

Koncesionársky model

Tu projektová spoločnosť zaobstaráva potrebné finančné prostriedky vo vlastnom mene.²⁶ Investičný majetok po ukončení výstavby môže prejsť do vlastníctva štátu, miest, príp. obcí.

²⁶ Ide v podstate o súkromné projektové financovanie.

Investičné náklady projektovej spoločnosti spláca verejný sektor za určitý vopred zmluvne dohodnutý čas.

Výhody:

- úspora verejných rozpočtových prostriedkov,
- zvýšená efektívnosť práce súkromného sektora,
- odbremenenie verejného rozpočtu formou úhrady splátok,
- fixné platobné záväzky sa účtujú súbežne s odmenou za používanie.

Kontrakting

Kontrakting je zmluvne dohodnutý model financovania environmentálnych investícií, ktorý sa bežne uplatňuje v ekonomicky vyspelých krajinách v oblasti energetiky. Finančné zdroje pri kontraktingu zabezpečuje tretia osoba, pričom návratnosť vynaložených finančných zdrojov sa zabezpečuje dosiahnutými úsporami nákladov na energiu.

Zadávateľovi projektu takto nevznikajú žiadne dodatočné náklady, keďže počas kontraktnej zmluvy je zaťažovaný len výškou pôvodných nákladov na energiu. Technickú výhodu z vylepšenia funkčnosti zariadenia (zníženia emisií) získava však pôvodný vlastník, ale i spoločnosť ako celok ihneď. Z plných úspor však zadávateľ projektu profituje až po uplynutí doby platnosti kontraktnej zmluvy. V prípade dohody oboch strán môže zadávateľ projektu participovať aj na úsporách, a to už počas platnosti zmluvy, to znamená, že hneď od samého začiatku dôjde k zníženiu jeho nákladovosti.

Ciele úspor sú premietnuté – garantované v samotnej zmluve o kontraktingu. Prax v ekonomicky vyspelých krajinách uplatňuje dve formy kontraktingu:

- kontrakting úspor a
- kontrakting zariadení.

Pri kontraktingu úspor realizuje kontraktor opatrenia na zníženie nákladov na energiu. Tento cieľ dosahuje optimálnym mixom opatrení. Môže ísť napríklad o:

- rekonštrukciu vykurovacieho kotla a kúrenia (škola, nemocnica, kotolňa, obytné budovy a pod.),
- použitie energeticky efektívneho osvetlenia,
- preorientovanie sa na alternatívne nosiče energie,
- vykonanie tepelnej izolácie fasády, strechy, stropu najvyšších poschodí,
- inštaláciu regulačnej techniky, vykurovania a pod.

Pri kontraktingu zariadení uzavrie kontraktor so zadávateľom projektu (inštitúcia, obec/mesto) zmluvu o dodávke úžitkovej energie. Po podpísaní zmluvy kontraktor zriadi a prevádzkuje energeticko-technické zariadenie a preberá na seba aj jeho financovanie.

Vyúčtovanie prebieha formou dodávky úžitkovej energie (MWh), pričom jej cenu tvoria:

- náklady na energiu,
- splátky úverov na realizovanú investíciu,
- náklady za všetky servisné výkony kontraktora (údržba, oprava, atď.).

Kontraktor svoju činnosť:

- plánuje a realizuje,
- financuje (spravidla z úverových zdrojov),
- prevádzkuje,
- robí údržbu a opravu zariadení,
- zaškoľuje užívateľa,
- zmluvne garantuje dohodnuté úspory nákladov v zmysle dohodnutej dĺžky splatnosti zmluvy.

Po ukončení platnosti zmluvy je možné buď platnosť zmluvy predĺžiť, alebo zariadenie previesť do vlastníctva zadávateľa projektu. Prax ekonomicky vyspelých krajín uplatňuje obidva varianty kontraktingu, často aj v ich kombinácii.

Záver

Medzi jednotlivými typmi finančných zdrojov a výdajových účelov existujú určité väzby. Tak napríklad zatiaľ čo obmedzovanie znečistenia na úrovni znečisťovateľa (predovšetkým v oblasti znečisťovania ovzdušia a vypúšťania odpadových vôd), ktoré je stimulované právnou reguláciou a emisnými poplatkami, je obvykle financované zo súkromných zdrojov, výdavky na poskytovanie verejných environmentálnych služieb sa financujú z užívateľských poplatkov, z daní, prípadne z oboch týchto príjmov (v určitej kombinácii). V budúcnosti by mali byť za prioritné v oblasti poskytovania výdavkov z verejných zdrojov považované výdavky, ktoré nemožno priamo a jednoznačne spájať s ekonomickými subjektmi (staré environmentálne záťaž, ochrana prírody, environmentálny výskum, informačné systémy o životnom prostredí, monitorovanie stavu životného prostredia, predchádzanie živelným rizikám).

Literatúra

CEPEK, B. a kolektív: Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čeněk 2015, 442 s., ISBN 978-80-7380-560-9

KOŠIČIAROVÁ, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Spolok Slovákov v Poľsku 2014, 243 s., ISBN 978-83-7490-790-3

KOŠIČIAROVÁ, S.: Ústavné právo na priaznivé životné prostredie – forma bez obsahu? Justičná revue, 53, 2001, č. 10, s. 1000 – 1001

ROMANČÍKOVÁ, E.: Finančno-ekonomické aspekty ochrany životného prostredia. ECO INSTRUMENT 2004, s. 260., ISBN 80-967771-1-4

SPÁČILOVÁ, J. a kol.: Vhodnotenie účinnosti finančno-ekonomických nástrojov v oblasti životného prostredia. Expertná analýza. Bratislava, 2001

RELACJE NORMATYWNE OCHRONY PRZYRODY I OCHRONY ŚRODOWISKA W PRAWIE POLSKIM

prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean

Słowa kluczowe: prawo ochrony przyrody – prawo ochrony środowiska – edukacja ekologiczna – prawo europejskie – zasady prawa ochrony przyrody i ochrony środowiska

1. Etapy rozwoju prawnej ochrony przyrody w Polsce

Prawna ochrona przyrody w Polsce ma długą tradycję. Ochrona przyrody dała początek prawu ochrony środowiska nie tylko w Polsce, ale również w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Francji. Polski ustawodawca i przedstawiciele nauki prawa w tym przedmiocie były i są na wysokim poziomie merytorycznym. Pokazują to etapy rozwoju ustawodawstwa w zakresie ochrony przyrody i ochrony środowiska w Polsce.

Pierwszy etap obejmuje okres od roku 1934 do roku 1980; to jest od czasu kiedy to pojawiła się pierwsza ustawa dotycząca ochrony przyrody i nie było jeszcze kompleksowych regulacji dotyczących środowiska, gdyż wówczas często utożsamiano jedno z drugim. Pierwsza uchwalona ustawa o ochronie przyrody z 30 marca 1934 r. wprowadziła wiele nowych instytucji prawnych mających na celu wdrożenie w odrodzonej Polsce konserwatorskiej ochrony przyrody. Najczęściej przejmowano je z prawa niemieckiego i francuskiego.

Pierwsza w Polsce ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska uchwalona została 31 stycznia 1980 r. Dopiero od tej daty możemy mówić o tworzącym się systemie prawa ochrony środowiska w Polsce. Przed 1980 r. prawo nakazywało chronić wybrane elementy środowiska na przykład wodę, wybrane gatunki fauny i flory, czy powietrze atmosferyczne przed zanieczyszczeniami. Tak więc w tym okresie ochrona przyrody stanowiła część i trzon przepisów tego, co obecnie, określamy ochroną środowiska w prawie polskim. Ustawa z 1934 r. umocniła już istniejącą zwyczajowo ochronę przyrody na ziemiach polskich i wprowadziła wiele ważnych instytucji w ustawodawstwie ochronnym, które funkcjonują aż do dzisiaj. Wymienić tu należy:

- uznanie danego tworu przyrody żywej i nieożywionej za pomnik przyrody,
- utworzenie parku narodowego,
- wprowadzenie gatunkowej ochrony roślin i zwierząt,
- wydanie zarządzenia tymczasowego chroniącego obiekt przyrodniczy,
- wywłaszczenie przedmiotu ochrony,
- zastrzeżenie dla państwa prawa pierwokupu obiektu ochrony,
- nałożenie obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego albo poniesienia kosztów przywrócenia stanu pierwotnego, albo zapłaty nawiazki w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia obiektu przyrodniczego.

Regulacje powyższe znane były w konserwatorskiej ochronie przyrody w wielu państwach europejskich. Przypomnieć należy, że konserwatorska ochrona przyrody zrodziła się w drugiej połowie XIX wieku nie tylko na ziemiach polskich, ale także w świecie (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Nowa Zelandia). Ideę tę krzewiły różne stowarzyszenia zajmujące się botaniką i skupiające podróżników oraz naukowców, artystów i innych przedstawicieli inteligencji a zwłaszcza leśników. Dla ochrony przyrody w Polsce bardzo zasłużyły się: Towarzystwo Tatrzańskie (1873), Polskie Towarzystwo Krajoznawcze (1906) i Liga Ochrony Przyrody (1928). Organizacje te funkcjonują do chwili obecnej.

Pierwszy ten okres ten nazwać można też okresem biocenotycznym, gdyż w tym czasie powstało wiele parków narodowych i rezerwatów przyrody, a więc obszarów gdzie wspólnie egzystowały organizmy roślinne i zwierzęce.

Ustawa z 1934 r. przewidywała również szeroką możliwość korzystania z inicjatywy społecznej w formie udziału obywateli w starazach ochrony przyrody oraz powierzenia stowarzyszeniom działającym na polu ochrony przyrody niektórych spraw znajdujących się w gestii komitetów ochrony przyrody. Przepisy z tego zakresu występują w prawie Unii Europejskiej oraz w prawie międzynarodowym.

Przedstawiona tu struktura organizacji ochrony przyrody przetrwała drugą wojnę światową i utrzymała się do 1949 r., kiedy to weszła w życie nowa ustawa o ochronie przyrody. Ustawa ta stanowiła podstawę do tworzenia nowych rezerwatów przyrody i parków narodowych, ustanawiania pomników przyrody oraz wprowadzania ochrony gatunkowej roślin i zwierząt. Utrzymano istnienie Państwowej Rady Ochrony Przyrody jako głównego organu doradczego rządu w zakresie ochrony przyrody. W województwach działali wojewódzcy konserwatorzy przyrody. W ustawie o ochronie przyrody z 1949 r. przeważały rozwiązania o charakterze mieszanym lub inaczej mówiąc o charakterze konserwatorsko - biocenotycznym. Ochrona przyrody uległa rozszerzeniu i w ten sposób zostały stworzone fundamenty pod współczesne, nowoczesne i kompleksowe prawo środowiska.

W drugiej połowie lat pięćdziesiątych zwiększyło się zainteresowanie sprawami ochrony środowiska. Forsowana wówczas industrializacja kraju zwróciła uwagę środowisk naukowych na jej negatywne konsekwencje dla przyrody i warunków życia ludzi.

W sytuacji pogarszania się jakości środowiska, a także w atmosferze narastania światowego kryzysu ekologicznego wskazanego w raporcie U Thanta z 1969 r., również i w Polsce zaczął się rozwijać nowy nurt ochrony środowiska. Nurt ten koncentruje się na ochronie przed zanieczyszczeniami wód, powietrza, gleby i warunków życia ludzi. W środowisku naukowym powstała nawet propozycja, aby ten nurt w nauce wyodrębnić jako nową dziedzinę -sozologię, czyli naukę o ochronie środowiska. Profesor Kazimierz Kocot opublikował w 1977 r. książkę pt. „Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii“ wydaną we Wrocławiu przez Ossolineum. W Polsce w tym okresie problematyka ta została podporządkowana istniejącemu wówczas Ministerstwu Administracji Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Tak więc funkcjonowały wówczas dwa pion - ochrony“ jeden w ochronie środowiska z odrębnym ministerstwem a drugi pion - ochrony przyrody podległy Ministerstwu Leśnictwa.

Odnotować należy również, że w 1971 r. Państwowa Rada Ochrony Przyrody wystąpiła z inicjatywą ochrony krajobrazu. Opracowano projekty tworzenia parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, które wraz z istniejącymi parkami narodowymi i rezerwatami przyrody tworzyły system ochrony przyrody.

W latach siedemdziesiątych dwudziestego wieku, gdy dziennikarze i przedstawiciele środowisk naukowych zajęli się sprawami zagrożeń środowiska naturalnego w Japonii we Włoszech i w Polsce, cenzura starała się zataić faktyczne zagrożenia środowiska w Polsce. Eliminowano informacje o bezpośrednim zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, spowodowanym przez przemysł i środki chemiczne stosowane w rolnictwie. Eliminowano również informacje o zagrożeniu zdrowia pracowników zatrudnionych przy produkcji polichloru winylu oraz o niebezpieczeństwie wynikającym ze stosowania w budownictwie niektórych wyrobów przemysłu chemicznego np. azbestu.. Natomiast przyrodnicy skupieni w Klubie „Krajobrazy“ tworzyli niezależne i poza cenzurą środowisko obrońców przyrody.

2. Etapy prawnej ochrony środowiska w Polsce

Drugi etap kształtowania się polskiej legislacji przyrodniczej i środowiskowej przypada na lata 1980 - 2004 kiedy to już została uchwalona ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. i potem w 1991 r. ustawa o ochronie przyrody. Ustawa o ochronie przyrody była ustawą „działową“ wobec ustawy „ramowej“ o ochronie i kształtowaniu środowiska. Przyroda stała się normatywnym elementem środowiska i z tego tytułu podlegała ochronie prawnej. Ustawodawca

przyjął za w pełni zasadne zachowanie istnienia dwóch odrębnych ustaw przy zapewnieniu ich wzajemnej korelacji. Wynikało to z kilku powodów:

- a) Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska była ustawą generalną a gospodarowanie poszczególnymi zasobami przyrody uregulowane było odrębnymi ustawami w odniesieniu do lasów, wód, rybactwa itd. Ochrona przyrody nie była tylko ochroną konserwatorską, lecz przede wszystkim polegała na wykonywaniu ochrony czynnej, a więc obejmowała zagadnienia gospodarowania zasobami i składnikami przyrody, w tym przede wszystkim tymi najcenniejszymi. Niezbędne były specjalne służby i uregulowania prawne dotyczące ich usytuowania oraz kompetencji i zadań.
- b) Przewodnia zasada na której opierała się koncepcja utrzymania odrębnej ustawy o ochronie przyrody wywodzi się ze stwierdzenia, że obie dziedziny różnią się wyraźnie pod względem treści i zakresu określających je pojęć.
- c) Różna jest podmiotowość regulacji obu dziedzin. Podmiotem w ochronie i kształtowaniu środowiska był człowiek i jego potrzeby. Z merytorycznej treści i celów ochrony przyrody wynika, że w tej dziedzinie podmiotem jest nie tylko człowiek i jego potrzeby, ale również sama przyroda.
- d) Ochrona najcenniejszych wartości ma także i ten szczególny aspekt, że wiąże się nie tylko z ważną funkcją ekologiczną. Dotyczy to również wartości o innej ponadczasowej randze, która jest elementem dziedzictwa naturalnego i kulturowego, stanowiącego o tożsamości narodowej.

Wiele z tych argumentów zachowało swoją aktualność do chwili obecnej w okresie obowiązywania ustawy- Prawo ochrony środowiska z 2001r. Od tego czasu datuje się trzeci okres polskiej legislacji ochronnej w zakresie przyrody i środowiska.

W prawie ochrony przyrody dominuje aspekt zachowawczy ochrony środowiska. Przepisy regulujące ochronę przyrody są czasami utożsamiane z całością prawa ochrony środowiska. Tak jednak nie jest, gdyż prawo ochrony przyrody nie obejmuje wszystkich zagadnień składających się na prawo ochrony środowiska. Nauki o środowisku rozwijają się dynamicznie wraz z postępem naukowym i wzrostem poziomu życia człowieka.

W art. 2.1 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004r. podano następującą definicję ochrony przyrody, że jest nią zachowanie, wykorzystanie i odnawianie takich zasobów przyrody jak: siedliska przyrodnicze, dziko żyjące zwierzęta i dziko występujące rośliny (zwłaszcza gatunki podlegające ochronie prawnej i migrujące). Ochrona dotyczy również przyrody nieożywionej i krajobrazu. Przyroda w takim rozumieniu to układ powiązanych wielu elementów (ożywionych i nieożywionych), w którym zaakcentowano zachowawczy stan naturalny, dziko żyjącej fauny i flory. W rozumieniu biologów elementem przyrody jest również człowiek.

3. Regulacje równoległe dotyczące środowiska i przyrody

Zgodnie z art. 3 pkt. 39 ustawy Prawo ochrony środowiska pod pojęciem środowiska rozumie się wszystkie elementy przyrodnicze, również i te, które zostały przekształcone przez człowieka, jak: powierzchnia ziemi, kopaliny, organizmy żywe, woda, powietrze, klimat oraz krajobraz a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Z zestawienia obu definicji wynika, że środowisko jest pojęciem szerszym niż przyroda, gdyż dotyczy nie tylko naturalnych siedlisk, roślin, zwierząt, grzybów, minerałów czy krajobrazów, ale również zmian lub elementów, które do otoczenia wprowadził człowiek.

Poza tym gospodarowanie zasobami przyrodniczymi jest regulowane w kilku aktach normatywnych. Wymieni tu należy ustawy: prawo wodne, prawo geologiczne i górnicze, o rybactwie śródlądowym, o rybołówstwie morskim, prawo łowieckie, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, o ochronie zwierząt, o leśnym materiale rozmnożeniowym, o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, o rolnictwie ekologicznym,

o ochronie roślin uprawnych, ustawie o nasiennictwie. Pomimo wprowadzenia do prawa szerokiego i wielowymiarowego pojęcia ochrony środowiska, to nadal pozostają aktualne tradycyjne przepisy obejmujące zachowawcze i konserwatorskie cele ochrony przyrody.

Przepisy z zakresu ochrony przyrody i środowiska są ważnym elementem edukacji ekologicznej. Celem edukacji ekologicznej jest nauczenie podstaw ekologicznych, zrównoważonego użytkowania środowiska i sposobów jego ochrony, a także ukształtowanie nawyków kultury ekologicznej oraz poczucia moralnej i obywatelskiej odpowiedzialności za ochronę dóbr przyrody. Akcentować należy również wdrażanie umiejętności interdyscyplinarnego pojmowania zależności między jakością życia człowieka a całego społeczeństwa, a także kształtowanie międzynarodowej solidarności i współpracy w dziedzinie ochrony środowiska i zasobów przyrody.

Realizacja edukacji ekologicznej sprzyja skuteczności prawa ochrony środowiska. Celem prawa ochrony środowiska jest zapewnienie skuteczności zespołowi norm ochronnych. Celem edukacji ekologicznej jest również wychowanie człowieka w zgodzie z otaczającą go przyrodą i w dbałości o zachowanie równowagi przyrodniczej w środowisku. W tym przypadku edukacja ekologiczna może spełniać względem prawa rolę uzupełniającą i funkcję prewencyjną. Im szersze kręgi społeczeństwa będą objęte edukacją ekologiczną tym mniejszy będzie krąg podmiotów w przyszłości, który wejdzie w kolizję z prawem.

Trzeci etap „równoległych regulacji“ trwający od roku 2001 r. do chwili obecnej obejmuje dwie ustawy: Prawo ochrony środowiska oraz ustawę o ochronie przyrody. Obie ustawy są bardzo obszerne, ponieważ implementują do prawa polskiego setki dyrektyw europejskich. Reasumując, w prawie polskim istnieją i obowiązują w 2016 r. dwie równoległe i wzajemnie uzupełniające się akty prawne: ustawa Prawo ochrony środowiska z 2001 r. i ustawa o ochronie przyrody z 2004 r.

4. Ochrona przyrody i środowiska w prawie europejskim

Ta integralna część ochrony środowiska-ochrona przyrody rozrosła się bardzo o instytucje prawa europejskiego jak np. obszary Natura 2000 i ochronę różnorodności biologicznej. Rozwiązanie wielu problemów ochrony przyrody wymaga prawnych rozwiązań w skali międzynarodowej dotyczących ochrony środowiska.

Tak ustalony zakres przedmiotowy prawa ochrony środowiska w Polsce obejmujący również ochronę przyrody podobny jest jak w Wielkiej Brytanii i Niemczech oraz zbliżony jest do traktowania środowiska w Unii Europejskiej.

W skład ochrony środowiska w prawie europejskim zalicza się następujące działy:

1. Prawo horyzontalne,
2. Jakość powietrza,
3. Gospodarowanie odpadami,
4. Jakość wody,
5. Ochrona przyrody,
6. Ograniczenie zanieczyszczeń przemysłowych i zarządzanie ryzykiem,
7. Chemikalia i genetycznie zmodyfikowane organizmy,
8. Ochrona przed hałasem,
9. Bezpieczeństwo nuklearne i ochrona przed promieniowaniem.

Przedstawiony wyżej zakres europejskiego prawa ochrony środowiska obejmuje w zasadzie ochronę przed zanieczyszczeniami i ochronę zasobów środowiska i konserwatorską ochroną przyrody.

We wszystkich tych systemach dotyczących ochrony przyrody i środowiska ważną rolę odgrywają źródła prawa: ratyfikowane umowy międzynarodowe dotyczące ochrony przyrody. Wiele problemów z tego zakresu ma takie same rozwiązania w różnych państwach, ponieważ ujednolicono je w skali międzynarodowej na drodze wzajemnej współpracy, konwencji i porozu-

mieñ np. ochronę otaków pożytecznych dla rolnictwa czy zakaz handlu gatunkami zagrożonymi wyginieciem.

5. Wspólne zasady prawa ochrony przyrody i prawa ochrony środowiska

Na tle przedstawionych wyżej uwag wprowadzających do prawa ochrony przyrody i do prawa ochrony środowiska wskazać należy na kilka zasad ogólnych właściwych dla prawa ochrony przyrody, które są zbieżne z zasadami prawa ochrony przyrody wyrażonymi w art. 5 - 12 ustawy Prawo ochrony środowiska z 2001 r.

Pierwszą jest zasada umiędzynarodowienia prawnej ochrony przyrody oraz prawa ochrony środowiska. W coraz większym stopniu umowy międzynarodowe regulują ochronę zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt oraz obszarów cennych przyrodniczo. Ich ilość wzrasta z każdym rokiem, ilość ratyfikacji przez państwa również. Powstanie obszarów Natura 2000 w ramach ich europejskiej sieci, powstanie światowych rezerwatów biosfery oraz przygranicznych obszarów cennych przyrodniczo, ochrona różnorodności biologicznej to tylko aktualne przykłady umiędzynarodowienia ochrony przyrody. Umiędzynarodowienie prawa ochrony środowiska przejawia się w regulacjach prawnych dotyczących prawnej ochrony mórz, międzynarodowego przemieszczania odpadów, ochrony powietrza oraz klimatu przed zmianami.

Drugą zasadą jest integralność prawa ochrony środowiska z prawem ochrony przyrody. Ustawa-Prawo ochrony środowiska formułuje podstawowe wymagania dla ochrony roślin i zwierząt (art. 127 ust.1) oraz nadaje kierunek wykładni i stosowaniu przepisów ustawy o ochronie przyrody.

Trzecią zasadą jest zrównoważone gospodarowanie zasobami przyrody. Prawna ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju. Gospodarka zasobami przyrody żywej i nieożywionej powinna być prowadzona w sposób zrównoważony. Szczególnie zasoby nieożywione powinny być chronione, tak aby zapewnić ochronę innych zasobów np. poprzez oszczędne użytkowanie przestrzeni oraz zachowanie jej szczególnie cennych tworów naturalnych.

Jako czwartą zasadę uznać należy kompleksowość ochrony przyrody oraz kompleksowość prawa ochrony środowiska. W ochronie przyrody zaczyna dominować ochrona całych naturalnych siedlisk i ekosystemów np. Natura 2000, parki narodowe, parki krajobrazowe, jako jednej całości. W ochronie środowiska wiele jest rozwiązań regionalnych i ekosystemowych.

Piątą zasadą jest zasada planowości w ochronie przyrody i ochronie środowiska. Cele ochrony przyrody są realizowane przez uwzględnienie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, jak również w innych aktach sporządzanych przez województwa oraz jednostki samorządu terytorialnego. Cele ochrony środowiska są realizowane np. w krajowym programie ochrony powietrza, programach gospodarki odpadami, programach ochrony wód.

Literatura

CIECHANOWICZ-MCLEAN, J.: Prawo i polityka ochrony środowiska, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer bussiness 2009, 165 s., ISBN 978-83-7601-446-3

CIECHANOWICZ-MCLEAN, J.: Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem, Warszawa: Difin 2015, 217 s., ISBN 978-83-7930-923-8

GÓRSKI, M. - MILKOWSKA-RĘBOWSKA, J. (red.): Prawo ochrony różnorodności biologicznej, Warszawa: Wolters Kluwer business 2014, 233 s., ISBN 978-83-264-4310-7

GRUSZECKI, K.: Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wydanie 4, Warszawa: Wolters Kluwer 2016, 1 244 s., ISBN 978-83-264-9917-3

KORZENIOWSKI, P. (red.): Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2015, 246 s., ISBN 978-83-7969-600-0

KORZENIOWSKI, P.: Zasady prawne ochrony środowiska, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2010, 544 s., ISBN 978-83-7525-470-9

LIPIŃSKI, A.: Prawne podstawy ochrony środowiska, wydanie 5, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business 2010, 402 s. , ISBN 978 83-264-1106-9

PACZUSKI, R.: Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie, Toruń: TNOiK 1999, 266 s., ISBN 83-87673-74-9

PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, A.: Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Cioce-Skłodowskiej 2004, 338 s. , ISBN 83-227-2239-7

RADECKI, W.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, wydanie III, Warszawa: Difin 2012, 629 s., ISBN 978-83-7641-571-0

SOMMER, J. (red.): Prawo człowieka do środowiska naturalnego, Wrocław: Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk 1987, 204 s. , ISBN 83-04-02452-7

WIERZBOWSKI, B., RAKOCZY, B.: Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe, wydanie 6, Warszawa: Wolters Kluwer 2015, 334 s., ISBN 978-83-264-9406-2

PŘÁVO NA PŘÍSTUP K VODĚ

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Klíčová slova: právo na příznivé životní prostředí – voda a její vlastnictví – přístup k pitné vodě – přístup veřejnosti k vodním tokům – obecné užívání vod – ochrana kvality a kvantivy vody – ekonomické nástroje ochrany vod

*„Aquam esse initium rerum, Thales dixit.“
„Voda je prvopočátkem všech věcí, pravil Thales“.*

Úvod

K napsání tohoto příspěvku mne přiměla nejen aktuálnost a naléhavost problému, ale i vzpomínka na konferenci Evropské rady pro právo životního prostředí, které před asi deseti lety předsedal na Ústavu státu a práva Akademie věd ČR v Praze Prof. Alexander Kiss, již zesnulý nestor francouzského a hlavně mezinárodního práva životního prostředí z UNI Štrasburk. Prof. Kiss mi tehdy při naší diskusi při přestávce na kávu řekl něco v tom smyslu, že je již starý a nedožije se toho, ale že moje generace bude jistě poměrně brzy muset čelit otázce, zda má být právo na přístup k pitné vodě garantováno jako základní ústavní a lidské právo v mezinárodních, unijních i národních právních dokumentech. V té době se mi to jevilo ještě jako velice vzdálená a trochu i neaktuální otázka.

Pan profesor Kiss měl pravdu, během jediné dekády se z otázky přístupu k pitné vodě a z otázek ohledně vod obecně, stala jedna z nejzávažnějších výzev naší doby, ale i velký problém a politikum. Rád bych se proto v několika dílčích poznámkách těmto otázkám podrobněji úvahově věnoval.

Zdůrazňuji, že se chci věnovat právu na přístup k pitné vodě - tedy možnostem zásobování obyvatelstva, připojení k vodárenským sítím, studnám atd., ale i ekonomickým a praktickým problémům s tím spjatým, nikoliv však právu na přístup k vodním tokům a prostupnosti pozemků podél nich, jakkoliv by tato otázka jistě také zasloužila samostatného právního pojednání, zejména poté, kdy některá progresivní ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny ohledně zákazu hrzení a oplocování pozemků podél vodotečí byla ze zákona poměrně záhy po jeho přijetí zase vypuštěna.

Význam a nenahraditelnost pitné vody

Již řecký filosof a učenec Thales věděl a zdůrazňoval, že voda je jednou z nejvýznamnějších složek a předpokladů našeho bytí a vše z ní povstává. Bral ji jako jakýsi základ a prahmotu a byl si dobře vědom jejího významu. Konečně Starověk věděl jak s vodou racionálně nakládat, o čemž svědčí stavby jakými byly akvadukty či kloaka maxima.

V případě vody a přístupu k ní jde o veřejný statek, z jehož užívání nikoho nelze vyloučit. Oběh vody v organismech, malý a velký koloběh vody v prostředí atd., to vše zajišťuje, stabilizuje a udržuje náš život, ať už chceme nebo nechceme.

Jsou „přístupy“ k věcem či službám, z nichž nikoho nelze vyloučit, i když by se to někomu docela zejména z důvodů ekonomických či mocenských líbilo či hodilo. Vedle věcí environmentálních a biologických jsou to i záležitosti technické.

Nová moderní doba začíná i z hlediska právního řadit mezi tato *práva na přístupy*, z nichž nikoho nelze vyloučit a každý by na ně měl mít nárok, také přístupy na připojení k energiím (elektrické, plynové, dostupnosti čerpání uhlikatých paliv) nebo přístupy k signálům (zejména tzv. mobilních operátorů spojených s plošným pokrytím státního území).

Dostatek vody, a to nejen pitné pro spotřebu obyvatelstvem, ale i užitkové pro průmysl a zemědělství (napájení zvířat a zavlažování zemědělských kultur různých plodin) a konečně i dobrá vodní bilance pro vlastní vodní a lesní hospodářství a funkce ekosystémů obecně, bude na pozadí probíhajících klimatických změn v tomto století ba tisíciletí jistě klíčovým.

Právo na příznivé životní prostředí

O právu na příznivé životní prostředí toho bylo v posledních letech mnoho napsáno. Ústavní soud byl často kritizován za svůj zužující přístup, kdy přiznává právo na příznivé životní prostředí ryze osobám fyzickým. Je však otázkou, zda vývoj neurychlit a věc neřešit poněkud jiným způsobem než dosud?!

Široké pojetí, které by mělo být nejen obecně uznáváno, ale hlavně by mělo být postupně naplňováno zcela konkrétními dílčími právy (vymahatelnými a soudně žalovatelnými). Mezi ně by v první řadě mělo patřit právě právo na přístup k pitné vodě, dále právo na užívání veřejného prostoru, právo na neznečištěné ovzduší jako součást práva na ochranu zdraví, právo na prostup krajinou, právo na klid a ochranu před hlukem a mnohá další environmentální práva tzv. třetí generace naší postmoderní doby.

Je tedy otázkou, zda, pokud v současnosti nelze v České republice ještě přiznat, resp. zajistit celé právo na příznivé životní prostředí po materiální ale i procesní stránce v jeho komplexnosti, nezačít od určitých jeho komponent, které postupně nerozšiřovat na celou problematiku životního prostředí?! Zda tedy nejít taktickou postupných kroků? Voda a práva (i povinnosti) s ní spojená se tak mohou stát jakýmsi pomyslným laboroem v tomto ohledu. Vodu zná i malé dítě a chápe její význam, když má žízeň. Vodu potřebuje opravdu každý. S vodou nakládá každý a její význam asi nikdo nezpochybňuje. Proto právě voda může být skutečně modelovou a předstírnou složkou životního prostředí v tomto směru. Voda a její ochrana by se tak mohla v oblasti právní (legislativní, aplikační a interpretační) stát jakýmsi vzorem rozumného, komplexního a funkčního prosazování práva, a to včetně zcela nových, nevšedních a novátorských přístupů k ní.

Ústavní souvislosti spojené s vodou

Platné české právo odlišuje vlastnictví vody od vlastnictví vodních toků a nádrží, tedy pozemků, na nichž se vody nacházejí. Hned ustanovení § 3 vodního zákona jasně stanoví, že „*povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují*“. Jsou tedy *res nullius* a *res extra commercium*. Jakkmile jsou však vody z vod povrchových či podzemních legálně odebrány, stávají se genericky určenou (co do kvantity a kvality) věcí a mají konkrétního vlastníka. Stávají se též předmětem komerčních vztahů.

Výslovné ústavní zakotvení vod a jejich ochrany dnes v Ústavě ČR a v Listině základních práv a svobod v podstatě chybí, což považují za významný nedostatek, a to jak z pohledu historického, aktuální potřeby, tak i ve srovnání s jinými evropskými zeměmi. Obecná ústavní úprava týkající se celého životního prostředí pro vodu a její ochranu (zejména z důvodů jejich zvláštností) zjevně nepostačuje a ani vše nepokrývá.

Pokud srovnáme tento stav například se sousedním Slovenskem²⁷, kde již Ústava Slovenské republiky (čl. 4 odst. 1) stanoví, že „*Nerostné bohatství, jeskyně, podzemní vody, přírodní léčivé zdroje a vodní toky jsou ve vlastnictví Slovenské republiky. Slovenská republika chrání a zvelebjuje toto bohatství, šetrně a efektivně využívá nerostné bohatství a přírodní dědictví ve prospěch svých občanů a následujících generací.*“, pak můžeme v českém ústavním pořádku zkonstatovat značný deficit právní úpravy. Jakkoliv může být předmětem diskuze, co vše by mělo být ve vlastnictví (výlučném?!) České republiky, je zřejmé, že některé složky a komponenty

²⁷ Blíže v Maslen, M.: Voda jako ústavníprávní hodnota. České právo životního prostředí č. 1/2016 (39), ročník XVI. ČSPŽP, Praha 2016, str. 36 a násl.

životního prostředí, zajišťující biologickou existenci společnosti by v něm být mohly ba měly (téměř jistě pak alespoň některé kategorie vod a vodních pozemků). Neviditelná ruka trhu totiž jejich ochranu ani fungování nezajistí a klimatické změny i jinak se zhoršující stav životního prostředí spolu s rostoucí populací bude stále více vyžadovat od států, aby zajistily alespoň základní fungování a bezpečnost svého obyvatelstva.

Zda jít v ústavní regulaci ochrany vody ještě podstatně dále, jak tomu je na Slovensku, kde Ústava SR v čl. 4 odst. 2 výslovně zakazuje přepravu vody (s jistými výjimkami) odebrané z vodních útvarů na území Slovenské republiky přes její hranice dopravními prostředky nebo potrubím, to je pro nás nejen otázkou, ale i možným bodem do další budoucí diskuse?! Je však nesporné, že se voda a její zásoby stávají postupně stále víc strategickou surovinou. Konečně již v současnosti se některé bilanční údaje ohledně vod na území ČR utajují.

Ekonomická a sociální dimenze práva na vodu

Jednou z nejzávažnějších otázek dneška nejsou jen problémy technické, jak vodu kumulovat, udržovat čistou a chránit a jak zpomalovat její odtok apod., ale jsou to i souvislosti finanční a ekonomické (za jakou cenu vodu dodávat obyvatelstvu). V České republice cena vody za posledních 27 let od listopadu 1989 stoupla zhruba stonásobně. Na zlomu let 1989/1990 byla cena jednoho metru krychlového vody 80,- haléřů (tedy 0,8 Kčs). V současné době je různorodá a sahá od 50,- až k 150,- Kč za kubik. Střed je právě někde okolo 80,- Kč za metr krychlový. Můžeme tak směle tvrdit, že žádná jiná tekutina (ropa, olej, mléko, káva, pivo, víno atd.) u nás poměrně tak rychle nestoupla na ceně jako obyčejná pitná voda.

Dramatický a EU též občas kritizovaný růst vodného a stočného v ČR na jedné straně jistě napomohl spolu s modernizací a úpravami rozvodných soustav k úsporám vody, na druhé straně však jistě dopomohl i mateřským společnostem zahraničních vlastníků zprivatizovaných vodohospodářských společností k ohromným ziskům vyvedeným zpravidla do zahraničí.

Cena vody je dnes vyjádřena v tzv. vodném a stočném, které jsou mimo jiné ovlivňovány i výší poplatků za odběr povrchové a podzemní vody a za vypouštění odpadních vod. Vodárenská a čistírenská vodohospodářská infrastruktura prošla v minulých pětadvaceti letech v ČR procesem privatizace, takže to již není stát ani obce či kraje, které tato zařízení vlastní a provozují, ale jde zpravidla o komerční subjekty, často v rukou zahraničních společností (např. VEOLIA apod.). Tato skutečnost však v podstatě vylučuje jakoukoliv finanční podporu z fondů EU na opravu, údržbu a rozšiřování této, namnoze značně zastaralé, infrastruktury. Stále jsou poměrně velké ztráty vody dané netěsností vodovodních řadů, stále ČR neplní zřejmě poslední bod přechodného období svého vstupu do EU na úseku životního prostředí, tedy zkanalizování a čištění všech sídel nad 2000 ekvivalentních obyvatel. Příkladem zcela špatného přístupu a politiky na tomto úseku může být hlavní město Praha, kde současná intenzifikace a přestavba ústřední čistírny odpadních vod musí být zcela hrazena z jiných zdrojů než z těch evropských. V podstatě ji tak zaplatí daňový poplatník a spotřebitel a odběratel vody, zatímco velké vodohospodářské společnosti spokojeně odvádějí svoje zisky do zahraničí.

Věcné a právní prostředky zajištění práva na přístup k vodě

Konkrétním a zcela nedávným příkladem sociálních a ekonomických souvislostí přístupu k pitné vody byl v ČR politický spor ohledně navrhované novely zákona o vodách, která měla zvýšit poplatek za odběr podzemní vody ze současných 2,- Kč na postupně 4,- a 6,- Kč za metr krychlový, aby se tak tento poplatek vyrovnal s poplatkem za odběr vod povrchových. Novela, ačkoliv prošla řádně meziresortním připomínkovým řízením a žádný z resortů k této otázce nic podstatného nenamítal, nakonec však přijata nebyla. Byla totiž posléze politicky zablokována Českou stranou sociálně demokratickou, která ve spojení s odbory na úseku vodního hospodářství shledala pro sebe před podzimními krajskými a senátními volbami neúnosným jakkoliv navyšovat

jakékoliv platby pro obyvatelstvo. Ministr životního prostředí za hnutí ANO tak novelu před projednáváním ve vládě raději stáhnul. Pro ČSSD za uplynulého čtvrtstoletí, kdy byla několikrát ve vládě, připustila jak privatizaci vodárenských a čistírenských soustav, tak i nechala narůst vodné a stočné na stonásobek, se však již občan nezvzděl.

Jde tak o typický spor mezi hospodářstvím a sociálními věcmi na jedné straně a ekologickými problémy na straně druhé v rámci standardů našeho moderního života. Tyto spory by neměly být řešeny politicky a ideologicky, ale ryze věcně a racionálně, protože mají primárně věcnou, nikoliv politickou povahu a jsou univerzální a trvalé.

Pokud jde o právní odpovědnost na úseku ochranu vod, pak je třeba doplnit a zaktualizovat soustavu sankcí v rámci trestní i správní odpovědnosti za delikty, kterých se mohou ve vztahu k vodám dopustit jak fyzické, tak i právnické osoby. V úvahu by mohlo padat i zavedení nových či rozšíření stávajících skutkových podstat jednotlivých trestných činů a přestupků. Zejména skutkové podstaty trestných činů v platném českém trestním právu, zřejmě dnes již nepokrývají veškerou vodohospodářskou problematiku v její celé šíři a rozmanitosti. Je to nezbytné i pro fungování nástrojů administrativních, ekonomických i koncepčních.

Závěry a shrnutí

Abychom mohli do budoucna uvažovat o garanci jak právní až ústavní, tak i ekonomické a faktické, přístupu každého k pitné vodě, je třeba nejen v rozumné míře stavět nové vodní a retenční nádrže, ale hlavně zadržovat vodu v krajině a ekosystémech a přijmout celý *soubor účinných opatření* povahy vodohospodářské, technické, právní a ekonomické. Musíme tedy vodu vůbec mít v dostatečném množství a kvalitě k dispozici, jako primární surovinu.

Je v celku nezpochybnitelné, že bez dostatku kvalitní a pitné vody, ale i vody užitkové se ani do budoucna neobejdeme. Musíme s ní podstatně lépe hospodařit než dosud, a to ve všech jejích obězích, skupenstvích a výskytech. Právní úprava ochrany vody se nemůže omezovat jen na *klasické vodní právo*, ale musí postupovat i normy týkající se klimatu, přírody, krajiny, půdy, lesa, ale i regulace ekonomické (poplatky, vodné a stočné, pokuty). Napadá mne, že výrobky by neměly být povinně opatřovány jen štítky energetické náročnosti, ale i nově i štítky vodní náročnosti (výroba, spotřeba a znečišťování). Budovy by měly procházet nejen energetickými, ale i vodními audity apod.

Je nezbytné vrátit nejen vnější, ale zejména „vnitřní vody“ (soustavy vodovodů a kanalizací) opět plně do rukou (vlastnictví) a kontroly veřejnoprávních orgánů státu, popř. obcí a krajů. Tady bych se nebál vzhledem k závažnosti a naléhavosti problémů, nedojde-li k dohodě a odkupu této infrastruktury, ani jejího vyvlastnění zpět do rukou veřejnoprávních subjektů za náhradu. Konečně to odpovídá i tendencím a doporučením plynoucím z evropského vodního práva, kde je snahou postupné zrušení či minimálně výrazné omezení soukromého vlastnictví k vodám, ale naopak postupně zvyšovat státní kontrolu nad vodami a jejich užíváním.²⁸

Ochrana vody a přístup k ní je třeba do budoucna řešit daleko komplexněji, a to zejména ve vztahu k ochraně lesa, půdy a přírody. Lesy České republiky, Vojenské lesy a statky, správu národních parků ani Kancelář prezidenta republiky (konečně ani obce a vysoké školy) nemohou k lesům ve své správě či vlastnictví nadále přistupovat ryze z ekonomických hledisek. Praxe, kdy vláda, resp. ministr financí tlačí na Lesy ČR, aby zvyšovaly těžby tak, aby bylo co nejvíce peněz do státního rozpočtu, je dle mého názoru velmi špatná, neboť vede k tomu, že naše lesy jsou přetěžovány, snižuje se jejich výměra, ale zejména akumulární schopnosti. To se může dlouhodoběji negativně promítnout na celkové bilanci vody.

Je třeba řešit kumulaci a svod dešťové vody. Zahradkáři znají svoje sudy pod okapy u chat. Proč však nezavést ve stavebním zákoně povinnost stavebníka u každého nového rodinného

²⁸ Caponera, D.: Principles of Water Law and Administration: National and International. 2nd ed. Taylor and Francis Group, London 2007, s. 138

domku a obdobných budov mít podzemní cisternu na záchyt svedené dešťové vody. Tu lze pak využít jako užitkovou vodu, a to jak pro domácnost (splachování toalet), tak i pro dům a zejména zahradu. Doba, kdy budeme nadále splachovat toalety pitnou vodou, se pomalu ale jistě chýlí ke svému závěru.

Ve zdrojích vody (včetně té pitné) musíme opět dojít k rozumné a přiměřené (částečné) decentralizaci. Několik málo silných zdrojů vody není trvale udržitelných a potřebujeme tyto nutně doplnit o další a vrátit se ke studním a opětovnému využití menších místních zdrojů vod, když ne pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou, tak alespoň k jejich využití jako vody užitkové.

Je zvláště nezbytné rozumně nastavit ekonomické prostředí v ochraně vod i v celém vodním hospodářství. Ochrana kvality i kvantity vody musí se stát dominantní a hospodářské otázky zisku musí ustoupit. Též sociálně ekonomická přijatelnost ceny vody musí být více než kdy jindy vzata do úvahy, a to proto, aby z přístupu k vodě nikdo nebyl zcela finančně vyloučen, ale aby zase příliš nízká cena vody nevadla k plýtvání s ní. Bude zde zřejmě nutná silná regulace státem, a to za participace samosprávných celků (obcí a krajů).

Celou diskusi o vodě před přijetím příslušných opatření a rozhodnutí je třeba depolitizovat a vrátit na racionální věcnou a odbornou úroveň. Musíme se snažit v ní najít dlouhodobý konsenzus bez ohledu na politickou orientaci právě vládnoucích stran, protože problém bude muset být řešen v podstatě trvale a přístupy nebude vzhledem k jeho dlouhodobosti a závažnosti možné příliš často měnit.

Dost možná, že nás (rozuměj lidstvo) v poměrně brzké budoucnosti čeká proces, který bych s trochou nadsázky nazval jako „akvizitace práva a společnosti“, a to zdaleka nejen práva životního prostředí.

Literatura

CAPONERA, D.: Principles of Water Law and Administration: National and International. 2nd ed. Taylor and Francis Group, London 2007, ISBN 978-0-415-43583-3

DAMOHOŘSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-338-7

HORÁČEK, Z. - KRÁL, M. – STRNAD, Z. – VYTEJČKOVÁ, V.: Vodní zákon s komentářem. Praha: SONDY, 2011, ISBN 978-80-86846-39-2

CHALOUPKA, V. – HORÁČEK, Z. – KENDÍK, A. – DUDA, J. – FRANK, K.: Zákon o vodovodech a kanalizacích s prováděcí vyhláškou. 4. vydání. Praha: SONDY, 2014, ISBN 978-80-86846-56-9

MASLEN, M.: Voda jako ústavnoprávní hodnota. České právo životního prostředí č. 1/2016 (39), ročník XVI. ČSPŽP, Praha 2016, str. 32 – 63, ISSN 1213-5542

STRNAD, Z. a kol.: Vodní právo. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích. Fakulta rybářství a ochrany vod, 2013, ISBN 978-80-87437-45-2

STANĚK, J.: Lázeňský zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7357-900-5

Tento příspěvek vznikl v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově - PRVOUK 06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace.“, jehož hlavním koordinátorem je Prof. JUDr. et PhDr. mult. Michal TOMÁŠEK, DrSc. a je výstupem činnosti Katedry práva životního prostředí PF UK v Praze.

DOSTĘP DO PARKÓW NARODOWYCH I KRAJOBRAZOWYCH W POLSCE

mgr Daria Danecka

Słowa kluczowe: ochrona przyrody – park narodowy – park krajobrazowy – plan ochrony – opłaty

Polska ustawa o ochronie przyrody²⁹ wskazuje, iż jednym z celów ochrony przyrody jest kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody (art. 2 ust. 2 pkt 7 u. o. p.). Cel ten może zostać osiągnięty poprzez udostępnienie określonych form ochrony przyrody, przez co - zgodnie z definicją zamieszczoną w ustawie - rozumie się, umożliwianie korzystania z parku narodowego, rezerwatu przyrody lub niektórych ich obszarów i obiektów w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, filmowania, fotografowania, a także w celach zarobkowych (art. 5 pkt 22 u. o. p.).

Ma to swoje korzenie już w znolizowanej ustawą z dnia 10 lutego 1976 roku Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁰, która w art. 71 stanowiła, iż „Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony“. Zdaniem jednego z autorów prawo korzystania z wartości środowiska naturalnego oznacza prawo dostępu do takich jego elementów jak parki narodowe, parki krajobrazowe, lasy, zieleń oraz wody otwarte³¹. Również nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³² z 1997 roku wskazuje na ochronę środowiska w kilku przepisach.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że między pojęciami „dostęp“ a „udostępnienie“ zachodzi zasadnicza różnica. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego „dostęp“ oznacza 1. możliwość dostania się do jakiegoś miejsca; 2. miejsce, przez które się dokądś dochodzi; bądź 3. możliwość przyścia do kogoś, zetknięcia się z kimś, korzystania z czegoś, z kolei „udostępnienie“ jest to ułatwianie kontaktu z czymś lub umożliwienie korzystania z czegoś³³. „Dostęp“ jest pojęciem szerszym zakresowo od „udostępnienia“, bowiem „dostęp“ oznacza w moim przekonaniu „prawo“, które może zostać zrealizowane poprzez „udostępnienie“.

Polski ustawodawca daje zatem prawo dostępu do określonych form ochrony przyrody, jednakże tylko i wyłącznie poprzez ich udostępnienie, ale ograniczone do celów wskazanych w art. 5 pkt. 22 u.o.p.

1. Park narodowy

Park narodowy uważany jest za najbardziej doniosłą formę obszarowej ochrony przyrody w Polsce. Obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, gdzie ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe (art. 8 u. o. p.).

²⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r., o ochronie przyrody, Dz.U. z 2015, poz. 1651 z późn. zm.; dalej: u. o. p.

³⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., tekst jedn. Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.

³¹ Sommer, J.: *Prawo jednostki do środowiska - aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990, s. 189.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, po., 483.

³³ Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/>, dostęp z dnia 8 września 2016 r.

Aktualnie w Polsce istnieją 23 parki narodowe, które zajmują łącznie powierzchnię 316 748 hektarów, co stanowi 1 % powierzchni kraju³⁴. Pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody z 1934 roku³⁵ wprowadziła prawną konstrukcję parku narodowego, na podstawie której 21 listopada 1947 roku utworzono Białowiecki Park Narodowy³⁶. Ostatni park narodowy – „Ujście Warty“ utworzono w 2001 roku³⁷. Warto wskazać, że około 62 % powierzchni polskich parków narodowych zajmują lasy³⁸. Większość z nich jest własnością Skarbu Państwa, jednak zdarzają się wyjątki. Bowiem przykładowo w Narwiańskim Parku Narodowym, w 70 % stanowi własność prywatną; z kolei Biebrzański Park Narodowy obejmuje 40 % powierzchni należących do prywatnych właścicieli³⁹. Ochroną ścisłą, wykluczającą jakąkolwiek ingerencję człowieka (art. 5 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody⁴⁰), objęto 21 % ogólnej powierzchni parków, zaś ochroną częściową, umożliwiającą prowadzenie zabiegów ochronnych w celu zachowania bądź przywrócenia właściwego stanu zasobów przyrodniczych (art. 5 pkt 5 u.o.p.) – 60 % ogólnej powierzchni parków. Pozostałe 19 % stanowią tereny zajęte przez infrastrukturę parku, tereny rolne oraz obszary własności prywatnej, objęte ochroną krajobrazową (art. 5 pkt 8 u.o.p.)⁴¹. Ponadto na wszystkie parki narodowe nałożono europejską sieć obszarów Natura 2000⁴².

Na mocy art. 12 ust. 1 u. o. p. obszar parku narodowego może być udostępniany w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym⁴³. Udostępnianie obszaru parku narodowego jest również jednym z jego zadań, które powinno się odbywać na zasadach określonych w planie ochrony, o którym mowa w art. 18 u. o. p., lub zadaniach ochronnych, o których mowa w art. 22 u. o. p., i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego. Udostępnienie parku narodowego podlega zatem pewnym ograniczeniom. Pierwszym z nich jest niemożność korzystania z jego obszarów w sposób mogący negatywnie wpłynąć na istniejącą tam przyrodę, kolejnym natomiast ograniczeniem udostępniania jest obowiązek określenia zasad udostępniania w planie ochrony parku narodowego (a do czasu jego przyjęcia w zadaniach ochronnych) oraz w zarządzeniach dyrektora parku narodowego.

Zachodzi w związku z tym pytanie o charakter prawny aktów, w którym mają być określone zasady udostępnienia parku narodowego. Jeżeli chodzi o plany ochrony parku narodowego sprawa jest prosta, bowiem ze względu na to, iż jest on ustanawiany w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska (art. 19 ust. 5 u. o. p.), stanowi akt prawa o mocy powszechnie obowiązującej. Zadania ochronne dla parku narodowego również ustanawia mi-

³⁴ Dane Ministerstwa Ochrony Środowiska: http://www.mos.gov.pl/artukul/2236_parki_narodowe/311_parki_narodowe.html.

³⁵ Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 31 poz. 274; dalej: u. o. p. 1934.

³⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1947 r. o utworzeniu Białowieckiego Parku Narodowego, Dz. U. 1947 nr 74 poz. 469, na podstawie art. 9 ustawy z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody Dz. U. R. P. nr 31, poz. 274. Był to jedyny park narodowy, który powstał pod rządami ustawy z 1934 roku.

³⁷ Został utworzony na podstawie ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, Dz. U. 2001 nr 3 poz. 21; w wyniku której dodano art. 13a ust. 7b, zgodnie z którym „Utworzenie, powiększenie, zmniejszenie lub likwidacja parku narodowego może nastąpić tylko po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie jednego miesiąca od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag“.

³⁸ Symonides, E.: *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007, s. 411.

³⁹ Habuda, A.: *Konsekwencje prawne objęcia parku narodowego obszarem Natura 2000*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014, s. 155.

⁴⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2015, poz. 222; dalej: u. o. p.

⁴¹ http://www.mos.gov.pl/artukul/2236_parki_narodowe/311_parki_narodowe.html.

⁴² Zob. Danecka, D.: *Wybrane problemy funkcjonowania parków narodowych w Polsce*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 3/2015, ISSN 2080-9506, s. 127 i n.

⁴³ Zob. Perkowski, M.: *Koncepcja zrównoważonego rozwoju i jej praktyczna implementacja w Wigierskim Parku Narodowym*, Prawo i Środowisko 2001, nr 4, s. 71 i n.

nister właściwy do spraw środowiska jednakże w drodze zarządzenia (art. 22 ust. 2 u. o. p.). W świetle art. 93 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁴ zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty⁴⁵. Nie powinny zatem wywierać skutków prawnych poza stosunkami wewnątrzadministracyjnymi. Zarządzenia nie mogą także być podstawą jakichkolwiek decyzji organów władzy publicznej wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów⁴⁶ (art. 93 ust. 2 Konstytucji RP). Wynika z tego, że sytuację podmiotów korzystających z parków narodowych ma regulować akt nie będący aktem powszechnie obowiązującym, co może budzić poważne wątpliwości. Podobnie wygląda kwestia zarządzeń dyrektora parku narodowego określających sposoby udostępniania obszarów parku narodowego. Jeden z autorów wyraził w tym zakresie pogląd, iż „wprawdzie takie zarządzenia nie są aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi w rozumieniu konstytucyjnego systemu źródeł prawa, ale wiążą wszystkich, którzy znajdują się na terenie parku narodowego jako akty wewnętrzne konkretyzujące ustawowy reżim parku narodowego”⁴⁷. Powstaje pytanie, czy akty wewnętrzne obowiązujące mogą kształtować sytuację osób korzystających z parku narodowego, które przecież nie są w żaden sposób podległe organowi wydającemu te akty⁴⁸.

Należy wspomnieć, że obecnie w Polsce jedynie trzy parki narodowe mają ustanowione plany ochrony, są nimi: Park Narodowy „Bory Tucholskie”⁴⁹, Pieniński Park Narodowy⁵⁰ oraz Białowieski Park Narodowy⁵¹. Dla pozostałych parków, w myśl art. 22 u. o. p., do czasu ustanowienia planu ochrony, mają zostać sporządzone oraz ustanowione zadania ochronne. Mogą być one ustanawiane na rok lub równocześnie na kolejne lata, nie dłużej jednak niż na 5 lata (art. 22 ust. 4 u. o. p.).

Zgodnie z treścią art. 12 ust. 2 u. o. p. w planie ochrony parku narodowego, a do czasu jego sporządzenia - w zadaniach ochronnych ustala się miejsca, które mogą być udostępniane, oraz maksymalną liczbę osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach. Jak wskazuje K. Gruszecki, ustalenia te powinny być oparte na wszechstronnych badaniach przyrodniczych i socjologicznych, z których powinno precyzyjnie wynikać, jakie są maksymalne dopuszczalne obciążenia środowiska przyrodniczego⁵². Wskazuje, że ludzie korzystają z parku narodowego w różnych celach i o różnych porach roku, co powoduje rozmaite obciążenia dla przyrody tam występującej. „Dlatego tak ważne jest prawidłowe i precyzyjne ustalenie maksymalnej liczby osób mogących przebywać na terenie parku narodowego”⁵³.

Ustawa nie wskazuje konkretnych podmiotów, którym może zostać udostępniony park narodowy. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż udostępnianie, to w gruncie rzeczy korzystanie, możemy przyjąć, że przysługuje ono każdemu i obejmuje korzystanie z parku narodowego czy parku krajobrazowego w celach wskazanych przez ustawodawcę.

W odniesieniu do parków narodowych ustawodawca polski wprowadził dwa rodzaje opłat:

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴⁵ Zob. Skrzydło, W.: *Komentarz do art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lex 2013.

⁴⁶ Winczorek, P.: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 217.

⁴⁷ Radecki, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 103.

⁴⁸ Zagadnienie to może być przedmiotem odrębnego opracowania.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie”, Dz. U. z 2008 nr 230 poz. 1545.

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Pienińskiego Parku Narodowego, Dz. U. z 2014 r., poz. 1010.

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego, Dz. U. z 2014 r., poz. 1735.

⁵² Gruszecki, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013 r. LEX 2013.

⁵³ Gruszecki, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013 r. LEX 2013.

- 1) za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary⁵⁴ oraz
- 2) za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego (art. 12 ust. 2 u. o. p.).

Konstrukcja instytucji poboru opłat za wstęp do parku narodowego zakłada dwa warianty: pierwszy przewiduje jedynie „możliwość“ pobierania opłat (art. 12 ust. 3 u. o. p.), z kolei drugi obwarowany został „obowiązkiem“ ich pobierania (art. 12 ust. 10 u. o. p.), ale tylko na w parkach narodowych lub niektórych ich obszarach określonych przez Ministra właściwego do spraw środowiska, który wyznacza je uwzględniając zróżnicowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych parków narodowych, nasilenie ruchu turystycznego i jego oddziaływanie na przyrodę parków narodowych.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r., w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty⁵⁵ przewiduje 7 parków narodowych, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, oraz 8 parków narodowych, gdzie za wstęp na niektóre obszary pobiera się opłaty. Rozporządzenie to nie wspomina o pozostałych ośmiu parkach narodowych: Drawieńskim, Kampinoskim, Ojcowskim, Gór Stołowych, Ujście Warty, Pienińskim, Wielkopolskim i Wolińskim.

Powstaje zatem pytanie czy w tych niewskazanych parkach nie można pobierać opłat? W tej kwestii – jeszcze na gruncie poprzedniego rozporządzenia⁵⁶ – pojawiły się dwa stanowiska. Pierwsze, opierało się na koncepcji, iż postępowanie w sprawie wprowadzenia opłat za wstęp do parku narodowego ma charakter dwuetapowy. Najpierw minister wyznacza parki, w których wprowadzone będą opłaty za wstęp. Następnie dyrektor parku w zarządzeniu określa wysokość opłaty⁵⁷. Drugie stanowisko opierało się na przekonaniu o możliwości poboru opłat za wstęp do wszystkich 23 parków narodowych, oraz konieczności ich poboru w odniesieniu do wskazanych w rozporządzeniu 8 parków narodowych. Ponadto zakładało, iż opłaty za wstęp musiały być pobierane na niektóre obszary kolejnych 13 parków narodowych wskazanych w rozporządzeniu, mogły natomiast być pobierane za wstęp na inne obszary tych i dwóch pozostałych parków narodowych⁵⁸. Uzasadnienie drugiego poglądu – kwestionującego pierwszy – opierało się na argumente, że gdyby był on trafny, to wszystkie opłaty pobierane za wstęp do parków narodowych w okresie od 1 maja 2004 r. (data wejścia w życie ustawy o ochronie przyrody) do 7 czerwca 2005 r. (następnego dnia, tj. 8 czerwca 2005 r. weszło w życie rozporządzenie MŚ z 18 maja 2005 r.) byłyby pobierane bezprawnie⁵⁹.

Stanowisko to spotkało się jednak z krytyką zakładającą, że delegacja ustawowa zawarta w art. 12 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody jest wyraźna i prowadzi do wniosku, że od 1 maja 2004 r. do 7 czerwca 2005 r. opłaty za wstęp do parku narodowego były pobierane bez podstawy prawnej⁶⁰. Zdanie to podzielił również Aleksander Lipiński⁶¹. W praktyce jednak odzwierciedlenie znalazł pogląd wyrażony przez Wojciecha Radeckiego, przez co Krzysztof Gruszecki – autor pierwszego stanowiska – podzielił trafność tego stanowiska⁶², czego nie uczynił ustawodawca, o czym świadczy wyżej wskazane rozporządzenie z 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty.

⁵⁴ Wstęp do parku narodowego został zdefiniowany w art. 5 pkt 26 u.o.p. jako wejście lub wjazd na obszar objęty ochroną ścisłą lub czynną w celu naukowym, edukacyjnym, turystycznym lub rekreacyjnym.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r., w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, Dz. U. 2013, poz. 400.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r., w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, Dz. U. 2005, nr 91 poz. 765.

⁵⁷ Gruszecki, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, s. 68.

⁵⁸ Radecki, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 142.

⁵⁹ Radecki, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 142.

⁶⁰ Gospodarek, J.: *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, s. 197.

⁶¹ Lipiński, A.: *Opłaty za wstęp do parku narodowego*, PE 2006, nr 3, s. 159.

⁶² Gruszecki, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 73.

Konkludując, we wskazanych w rozporządzeniu parkach narodowych dyrektor ma obowiązek wprowadzić opłaty za wstęp do parku, z kolei w odniesieniu do pozostałych - nie wskazanych przez ministra właściwego do spraw środowiska - ma uprawnienie (możliwość) ich wprowadzenia⁶³.

Wysokość opłat ustala dyrektor parku narodowego, ale jest zasadnicza różnica między opłatami za wstęp i opłatami za udostępnienie. Bowiem opłaty za wstęp są limitowane w górnej granicy (nie mogą przekroczyć kwoty 6 zł, z uwzględnieniem inflacji – art. 12 ust. 5), przewidziane są zwolnienia (art. 12 ust. 7) i zniżki w wysokości 50 % stawki opłaty ustalonej przez dyrektora parku narodowego (art. 12 ust. 8). Podczas gdy opłaty za udostępnianie nie są limitowane i to dyrektor parku narodowego swobodnie decyduje o tym, czy je pobierać i w jakiej wysokości.

W świetle powyższych rozważań zasadne jest pytanie o charakter prawny opłat za wstęp do parku narodowego lub niektórych jego obszarów. Można bowiem przyjąć, że mają one charakter publicznoprawny o podobnym charakterze jak opłaty za korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 273 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, który przewiduje, że również inne ustawy przewidują odrębne przypadki i zasady ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Z drugiej strony można przyjąć, że mają one charakter cywilnoprawny. Większość autorów zakłada jednak, iż bardziej uzasadnione jest drugie rozwiązanie⁶⁴.

Jak już wspomniałam wyżej dostęp do parków narodowych nie ma bezwzględnie charakteru. Ochrona przyrody polega między innymi na wprowadzeniu oraz egzekwowaniu różnorodnych zakazów dotyczących korzystania z obszaru bądź obiektu poddanego ochronie⁶⁵. Konsekwencją ograniczeń jakie wprowadził ustawodawca w art. 12 ust. 1 u. o. p. jest art. 15 u.o.p. wprowadzający szereg zakazów obowiązujących z mocy prawa na terenie parków narodowych. W świetle art. 15 ust. 1 u.o.p. w parkach narodowych zabrania się:

- budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego;
- chwytania lub zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania lub niszczenia jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych zwierząt, umyślnego płoszenia zwierząt kręgowych, zbierania poroży, niszczenia nor, gniazd, legowisk i innych schronień zwierząt oraz ich miejsc rozrodu;
- polowania, z wyjątkiem obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych ustanowionych dla rezerwatu przyrody;
- pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin oraz grzybów;
- użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody;
- zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody;
- pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu;
- niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów;
- palenia ognisk i wyrobów tytoniowych oraz używania źródeł światła o otwartym płomieniu, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego;
- prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony;
- stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów;

⁶³ Por. Radecki, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016 r., s. 144.

⁶⁴ Radecki, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016 r., s. 145.

⁶⁵ Por. A. Kaźmierska-Patryczna, Kaźmierska-Stępnia, K.: *Samodzielność gospodarza parków narodowych w świetle nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z 18 sierpnia 20011 r.* [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarza*, Łódź-Poznań 2011, s. 197.

- zbioru dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego;
- połowu ryb i innych organizmów wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych;
- ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego;
- wprowadzania psów na obszary objęte ochroną ścisłą i czynną, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony, psów pasterskich wprowadzanych na obszary objęte ochroną czynną, na których plan ochrony albo zadania ochronne dopuszczają wypas oraz psów asystujących w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.);
- wspinaczki, eksploracji jaskiń lub zbiorników wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego;
- ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami położonymi na nieruchomościach stanowiących własność parków narodowych lub będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wskazanymi przez dyrektora parku narodowego;
- umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, udostępnianiem parku, edukacją ekologiczną, z wyjątkiem znaków drogowych i innych znaków związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku powszechnego;
- zakłócania ciszy;
- używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania, z wyjątkiem akwenów lub szlaków wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego;
- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu;
- biwakowania, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego;
- prowadzenia badań naukowych – w parku narodowym bez zgody dyrektora parku;
- wprowadzania gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, bez zgody ministra właściwego do spraw środowiska;
- wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych;
- organizacji imprez rekreacyjno-sportowych – w parku narodowym bez zgody dyrektora parku narodowego.

Wojciech Radecki podzielił powyższe zakazy na pięć kategorii: 1) bezwzględne; 2) w zasadzie bezwzględne; 3) względne, które mogą być uchylone w planie ochrony albo zadaniach ochronnych; 4) względne, które mogą być uchylone przez wyznaczenie lub wskazanie miejsc dozwolonych przez dyrektora parku oraz 5) względne, które mogą być uchylone przez zgodę właściwego organu⁶⁶.

W moim przekonaniu ustawowy katalog zakazów zachowania się w parku narodowym zredagowany jest w sposób wyjątkowo niejednoznaczny. Jako przykład posłużyć może zakaz wskazany wyżej w punkcie 17, na podstawie którego wnioskuję, iż jeżeli przez park narodowy przebiega droga publiczna w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, to każdy może nią jeździć. Natomiast jeżeli nie jest to droga publiczna, wówczas obowiązuje zakaz ruchu, od którego wyjątki może wprowadzić dyrektor parku narodowego. Należy także zwrócić uwagę na to, iż formą prawną wprowadzenia takiego wyjątku jest oznaczenie drogi znakiem, który dopuszcza ruch na tej drodze⁶⁷.

⁶⁶ Radecki, W.: *Ochrona prawna parków narodowych przed zagrożeniami zewnętrznymi (na kilku przykładach z Ojcowskiego Parku Narodowego)*, Prądnik, Prace i Materiały Muzeum im. Prof. Władysława Szafera 2007, nr 17, s. 23 – 24.

⁶⁷ Zob. D. Danecka, *Wybrane problemy funkcjonowania parków narodowych w Polsce*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 3/2015, s. 144.

Ustawodawca polski w art. 15 ust. 2 u. o. p. wprowadził szereg wyjątków od 26 zakazów wymienionych wyżej. Zgodnie z treścią tego przepisu nie dotyczą one czterech sytuacji: wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych; prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym; wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego⁶⁸.

Ostatni wyjątek może jednak budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji wolności gospodarczej i ochrony własności. Stanisława Kalus wyraziła pogląd, zgodnie z którym „wykonywanie własności nieruchomości nie polega nigdy na jej wykonywaniu w warunkach izolacji od innych osób, lecz odbywa się w pewnej przestrzeni, w której musi być uwzględniany nie tylko interes właściciela, lecz także muszą być brane pod uwagę potrzeby ogółu oraz ekonomiczny aspekt wykorzystania nieruchomości“. Jej zdaniem wymaga to uwzględnienia wielu regulacji szczególnych, wyznaczających sposób korzystania z własności nieruchomości, takich jak przepisy o ochronie przyrody i środowiska oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁹. Gospodarowanie nieruchomościami na terenie parku narodowego stanowi istotny problem. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę nie tylko przepisy prawa cywilnego, wiążące się przede wszystkim z ograniczeniem czy nawet pozbawieniem prawa własności, ale także przepisy prawa publicznego, odnoszące się zwłaszcza do osiągania celów publicznych i ochrony interesu publicznego.

Warto zauważyć, że zgodnie z art. 117 ust. 2 u. o. p. na gruntach użytkowanych gospodarczo w parkach narodowych (chodzi przede wszystkim o grunty stanowiące własność prywatną) stosuje się ochronę krajobrazową. Na takich gruntach nie obowiązuje zakaz budowy lub rozbudowy obiektów i urządzeń, które nie służą celom parku narodowego, ale niedopuszczalna jest taka ich budowa, która mogłaby doprowadzić do tego, że nie zostaną zachowane cechy charakterystyczne danego krajobrazu. Jak wskazuje Wojciech Radecki „Konkluzja ta nie jest sprzeczna z konstytucyjnymi gwarancjami wolności gospodarczej i ochrony własności, ponieważ zarówno art. 6 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷⁰, jak i art. 140 k. c.⁷¹ nakazują respektowanie ograniczeń wynikających z ustaw tak przy prowadzeniu działalności gospodarczej, jak i przy wykonywaniu prawa własności“⁷².

Zgodnie z art. 15 ust. 3 u. o. p. w uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, może zezwolić na odstępstwa od wyżej wskazanych zakazów, ale tylko wówczas, jeżeli jest to uzasadnione:

- 1) potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi lub celami kultu religijnego i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego lub
- 2) potrzebą realizacji inwestycji liniowych celu publicznego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej.

⁶⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964, Kodeks cywilny, (Dz. U. nr 230, poz. 1370).

⁶⁹ Kalus, S.: Prawne aspekty określenia pionowych granic nieruchomości, Rzeczoznawca Majątkowy 2011, nr 72, s. 12.

⁷⁰ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.

⁷¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2016 r., poz. 380.

Art. 140: „W granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą“.

⁷² Radecki, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016 r., s. 159.

2. Park krajobrazowy

Z kolei park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 ust. 1 u. o. p.).

W odróżnieniu od parku narodowego, działania na obszarze parku krajobrazowego nie są bezwzględnie podporządkowane ochronie przyrody, co wynika w szczególności z tego, że grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 6 u. o. p.). Chodzi jedynie o to, aby to wykorzystanie nie zagrażało wartościom przyrodniczym, historycznym i kulturowym oraz walorom krajobrazowym parku.

Zgodnie z treścią art. 20 ust. 4 pkt 5 plan ochrony dla parku krajobrazowego zawiera wskazanie obszarów udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, amatorskiego połowu ryb i dla innych form gospodarowania oraz określenie sposobów korzystania z tych obszarów. Cele udostępnienia parku krajobrazowego różnią się od tych dla parku narodowego.

W odróżnieniu od parku narodowego, w parku krajobrazowym nie ma zakazów, które obowiązywałyby z mocy samego prawa. To sejmik województwa tworząc park krajobrazowy wybiera spośród czternastopunktowej listy wskazanej w art. 17 ust. 1 u. o. p. te, które jego zdaniem wynikają z potrzeb ochrony parku krajobrazowego (art. 16 ust. 3 u. o. p.). Regulacja taka pozwala na dużą swobodę rozstrzygnięcia które zakazy mają obowiązywać oraz czy mają one obejmować cały teren parku krajobrazowego, czy też jego określoną część.

Ustawodawca polski dodatkowo wprowadził odstępstwa od tych zakazów. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 2 u. o. p. zakazy te nie dotyczą:

- 1) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony, zadań ochronnych lub planu zadań ochronnych. Należy zauważyć, że w parkach krajobrazowych nie ma zadań ochronnych ani planu zadań ochronnych. Jednak jeżeli park krajobrazowy objęty jest obszarem Natura 2000, da którego sporządza się plan zadań ochronnych i zadania ochronne, to wykonywanie zadań określonych w tych aktach na terenie parku krajobrazowego wyłącza stosowanie zakazów obowiązujących w tym parku;
- 2) wykonywania zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa;
- 3) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym;
- 4) realizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dalsze wyjątki dotyczą realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷³, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko nie jest obowiązkowe i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę i krajobraz parku krajobrazowego.

Wprowadzono również odstępstwo od zakazu likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych. Na mocy art. 17 ust. 3a u. o. p. nie dotyczy on usunięcia drzewa lub krzewu w obrębie zadrzewienia, należących do gatunków obcych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 120 ust. 2f u. o. p. Chodzi tu o rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt

⁷³ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym⁷⁴.

Zgodnie z art. 17 ust. 4 u. o. p. zakaz używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego na otwartych zbiornikach wodnych, nie dotyczy statków jednostek ratowniczych, jednostek organizacyjnych właściciela wód lub urządzeń wodnych zlokalizowanych na wodach, inspektorów żeglugi śródlądowej, Państwowej i Społecznej Straży Rybackiej, promów w ciągu dróg publicznych, prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej oraz wykonywania zadań z zakresu ochrony przyrody przez Służbę Parku Krajobrazowego.

3. Konkluzje

Swobodny dostęp do parków narodowych i parków krajobrazowych w Polsce oraz podporządkowanie się zakazom, które z jednej strony mają podstawę prawną, a z drugiej - służą celom ochrony przyrody (w tym obowiązek uiszczenia opłat w niektórych parkach narodowych, których dochód przeznaczony jest na cele ochrony tego parku) jest refleksem konstytucyjnego prawa do środowiska w latach 1976 – 1997.

Literatura

DANECKA, D., *Wybrane problemy funkcjonowania parków narodowych w Polsce*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 3/2015, ISSN 2080-9506

GOSPODAREK, J., *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, ISBN: 83-7251-679-0

GRUSZECKI, K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, ISBN 83-7444-049-X

GRUSZECKI, K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010

GRUSZECKI, K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013 r. LEX 2013, ISBN 978-83-264-4410-4

HABUDA, A., *Konsekwencje prawne objęcia parku narodowego obszarem Natura 2000*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014, ISBN 978-83-72-85-767-5

KALUS, S., *Prawne aspekty określenia pionowych granic nieruchomości*, Rzeczoznawca Majątkowy 2011, nr 72, ISSN 1233-054X

KAZIMIERSKA-PATRZYCZYNA, A., KAZIMIERSK-STĘPNIAK, K., *Samodzielność gospodarza parków narodowych w świetle nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z 18 sierpnia 20011 r.* [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarza*, Łódź-Poznań 2011

LIPIŃSKI, A., *Oplaty za wstęp do parku narodowego*, Problemy Ekologii 2006, nr 3, ISSN 1427-3381

PERKOWSKI, M., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju i jej praktyczna implementacja w Wigierskim Parku Narodowym*, Prawo i Środowisko 2001, nr 4, ISSN 1234-8937

RADECKI, W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, ISBN 978-83-8085-179-5

RADECKI, W., *Ochrona prawna parków narodowych przed zagrożeniami zewnętrznymi (na kilku przykładach z Ojcowskiego Parku Narodowego)*, Prądnik, Prace i Materiały Muzeum im. Prof. Władysława Szafera 2007, nr 17

SKRZYDŁO, W., *Komentarz do art.93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lex 2013.

⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym, Dz. U. z 2011, nr 210, poz. 1260.

SOMMER, J., *Prawo jednostki do środowiska - aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990.
SYMONIDES, E., *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007, ISBN 978-83-235-02042-5
WINCZOREK, P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, ISBN 978-83-7206-082-2

Źródła internetowe

Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/>, dostęp z dnia 8 września 2016 r.
http://www.mos.gov.pl/artukul/2236_parki_narodowe/311_parki_narodowe.html.
http://www.mos.gov.pl/artukul/2236_parki_narodowe/311_parki_narodowe.html.

Akty prawne

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., tekst jedn. Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz.U. z 2016 r., poz. 380.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r., o ochronie przyrody, Dz.U. z 2015, poz. 1651 z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 31 poz. 274.

Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1947 r. o utworzeniu Białowieskiego Parku Narodowego, Dz.U. 1947 nr 74 poz. 469, na podstawie art. 9 ustawy z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody Dz.U.R.P. nr 31, poz. 274. Był to jedyny park narodowy, który powstał pod rządami ustawy z 1934 roku.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie“, Dz.U. z 2008 nr 230 poz. 1545.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Pienińskiego Parku Narodowego, Dz.U. z 2014 r., poz. 1010.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego, Dz.U. z 2014 r., poz. 1735.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r., w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, Dz.U. 2013, poz. 400.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r., w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, Dz.U. 200, nr 91 poz. 765.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym, Dz.U. z 2011, nr 210, poz. 1260.

KORZYSTANIE Z WNEŹRZA ZIEMI A ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Dr hab. Grzegorz Dobrowolski

Słowa kluczowe: geologia – górnictwo – zrównoważony rozwój

Truizmem można określić stwierdzenie, iż rozwój cywilizacji ludzkiej jest nierozzerwalnie związany z wykorzystywaniem zasobów wnętrza ziemi. Takie związki można wykazać praktycznie od zarania dziejów. Nie bez kozery dzieje ludzkości mierzone są wedle miar związanych z wykorzystywaniem poszczególnych rodzajów kopalin⁷⁵. Początków „historii człowieka” nauka dopatruje się już w tzw. „dolnym paleolicie”. Nazwa ta wywodzi się z surowca, z którego były wytwarzane pierwsze narzędzia. Paleolit (z greckiego *παλαιός, palaiós* 'stary', *λίθος, lithos* 'kamień') został wyodrębniony w oparciu o pierwsze prymitywne narzędzia, które były wykonane z twardych skał, przede wszystkim krzemienia. Trzeba tu podkreślić, iż surowiec wykorzystywany do produkcji pierwszych narzędzi był pozyskiwany w sposób celowy, musiał spełniać szczególne wymagania. W tym celu człowiek (w późniejszym okresie) był zmuszony sięgnąć w głąb ziemi budując pierwsze prymitywne „zakłady górnicze”⁷⁶. Również kolejne okresy rozwoju cywilizacji człowieka są wyodrębniane w oparciu o minerały wykorzystywane w codziennym życiu. Pomijając późniejsze epoki „kamienia” (mezolit, neolit), warto tu wskazać epokę miedzi (eneolit), brązu czy wreszcie żelaza. Jednakże nawet i dziś w potocznym obiegu funkcjonuje szereg określeń związanych ściśle z surowcami wydobywanymi spod ziemi. Przykładem można tu wskazać „epokę ropy naftowej” czy też „epokę krzemu”⁷⁷.

Korzystanie z geologicznych zasobów środowiska bardzo wcześnie doczekało się również w miarę kompleksowej regulacji prawnej. Przykładem może być tu Ordunek Górny Jana (II Dobrego) Opolskiego i Jerzego Hohenzollern-Ansbach wydany w 1528 r. w językach niemieckim (Bergordnung), polskim i czeskim (Horní řád). Przywilej ten został wprowadzony w celu uregulowania wydobycia rud srebra i ołowiu. Regulował on nie tylko samą strukturę górnictwa, ale również wprowadził administrację górniczą (Gorny Hettman, Żupnik), pozwolenia na wydobycie kopalin (frysty), zasady prowadzenia takiej działalności (w tym ochrony elementów środowiska), czy wreszcie coś, co można by określić elementami prawa pracy w górnictwie (w tym czasu pracy pod ziemią)⁷⁸.

Począwszy od tzw. drugiej rewolucji przemysłowej (XVIII-XIX w.) zapotrzebowanie na kopaliny zaczęło gwałtownie wzrastać. Masowa produkcja przemysłowa, rolnictwo wielkotowarowe i konsumpcyjny tryb życia skutkowały nie tylko zwiększeniem zapotrzebowania na dotychczas wydobywane kopaliny, ale rozpoczęto pozyskiwanie nowych minerałów. Sięganie do historycznych danych w tym zakresie może nie obrazować do końca skali problemu (ze względu na „awans” cywilizacyjny niektórych obszarów ziemi i znaczący wzrost populacji). Warto uświadomić jednak sobie, że produkcja ropy naftowej na świecie, tylko od 1995 r. do 2012 r. wzrosła z 3079925 tysięcy ton do 3689576 tysięcy ton. Produkcja stali wzrosła zaś w latach 1995-2014 z 753187 tysięcy ton do 1670145 tysięcy ton (a więc o ponad 100 %) ⁷⁸. Już te szczytkowe dane obrazują wagę problemu. Ograniczona dostępność złóż kopalin, zwiększenie

⁷⁵ Por. Karczmarek, W.: Rozwój nauki o złożach na przestrzeni wieków. In: Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Nr 111 Politechniki Wrocławskiej. Konferencje Nr 43 2005, s. 109 -116 i przywołana tam literatura.

⁷⁶ Przykładem mogą być tu Krzemionki Opatowskie, gdzie odnaleziono kilka tysięcy prymitywnych wyrobisk służących wydobyciu surowca skalnego.

⁷⁷ Por. Piernikarczyk, J.: Pierwsza polska ustawa górnicza czyli „Ordunek Górny”. Historyczny dokument Górnego Śląska z roku 1528. Nakładem Józefa Piernikarczyka, Tarnowskie Góry 1928.

⁷⁸ Wszystkie dane statystyczne za www.stat.gov.pl.

zapotrzebowania na nie oraz trudności z wydobyciem skutkowały na przestrzeni lat stałym wzrostem cen surowców.

Rola jaką dostępność kopalin odgrywa w rozwoju cywilizacji człowieka została dostrzeżona w drugiej połowie XX wieku. Przykładem może być tu raport Klubu Rzymskiego⁷⁹. Pomimo tego, iż niektóre przyjęte tam założenia okazały się zbyt pesymistyczne, należy przyjąć, iż ogólne wskazanie, że dostępność złóż kopali stanowi „granice wzrostu” należy ocenić jako trafne⁸⁰. Nic więc dziwnego, iż problematyka powyższa stała się ważnym elementem rozważań w koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Nie miejsce tu na przedstawienie teoretycznych podstaw i genezy zrównoważonego rozwoju. Należy jednak wskazać, iż praktycznie od pojawienia się tej koncepcji, kwestia dostępności złóż kopalin uznawana była za kluczową. Już w podjętej w 1972 r. Deklaracji w trakcie odbywającej się w Sztokholmie konferencji Narodów Zjednoczonych stwierdzono (zasada 5 Deklaracji), że „nie dające się odnowić zasoby Ziemi muszą być wykorzystane w taki sposób, żeby strzec je przed niebezpieczeństwem wyczerpania w przyszłości i zapewnić równomierny podział dla całej ludzkości”⁸¹. Dziwić więc może, że problematyka ta została zupełnie pominięta w dokumentach przyjętych w trakcie „Szczytu Ziemi” w Rio de Janeiro w 1992 r. Nie tylko sama „Deklaracja z Rio” nie odnosi się bezpośrednio do pozyskiwania kopalin. Również jednakże drugi z przyjętych tam dokumentów, jakim jest Agenda XXI (mimo tego, że Agenda jest dokumentem liczącym kilkaset stron) przemilcza ten problem⁸². Niestety nawet ostatni „Szczyt Ziemi” w Johannesburgu (2002 r.) porusza problem zrównoważonego gospodarowania geologicznymi zasobami środowiska jedynie w kontekście zmiany systemu pozyskiwania energii⁸³.

W Polsce zasada zrównoważonego rozwoju zyskała rangę konstytucyjnej. Zgodnie z art. 5 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa obywatela i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że powyższy przepis określa funkcje państwa, czyli zasadnicze kierunki i cele jego działania, akcentując przy tym, że został on ujęty jako przepis o charakterze programowym, wymagający od wszelkich czynników władzy publicznej włączenia się, za pomocą wszystkich posiadanych przez nią kompetencji, we wskazane tam działania⁸⁴.

Sama ustawa zasadnicza nie definiuje zrównoważonego rozwoju. Nastąpiło to jednak w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸⁵. Zgodnie z jej art. 3 pkt. 51 rozumie się pod tym pojęciem „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli

⁷⁹ Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., Behrens W. W.: *The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York 1972.

⁸⁰ Por. Turner, G. M.: *A Comparison of the Limits to Growth with Thirty Years of Reality*. *Global Environmental Change* (18/3), August 2008, s. 397-411.

⁸¹ The non-renewable resources of the earth must be employed in such a way as to guard against the danger of their future exhaustion and to ensure that benefits from such employment are shared by all mankind. Za <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503> na dzień 1 września 2016 r.

⁸² Por. Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych, „Środowisko i rozwój”. Warszawa 1993.

⁸³ Sobolewski, M.: *Ocena dorobku Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu*. Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i ekspertyz. Informacja 942. Listopad 2002.

⁸⁴ Samecki, P. In: Garlicki, L., Działocha, K., Samecki, P., Sokolewicz, W.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 2. Kowalski, G.: *Zrównoważony rozwój jako naczelna zasada ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej*. Prawo i Środowisko z 2010 r., nr 1(61), s. 65 i n.

⁸⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.

zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń⁸⁶. Jak przyjmuje się w literaturze, powyższa definicja nie jest doprecyzowaniem pojęcia zawartego w konstytucji. Jej zasięg oddziaływania formalny został ograniczony zasadniczo do samej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.⁸⁶.

Nie wdając się w rozważania teoretyczne można przyjąć, iż w przypadku rozwoju zrównoważonego chodzi o proces przeobrażeń zmierzających do stanów lepszych (doskonalszych) od wcześniejszych, który to proces ma jednak uwzględniać potrzebę „równowagi⁸⁷“. Ma to być, w świetle art. 5 Konstytucji RP (a także wielu innych przepisów), zasada, a więc norma, która musi być uznana za pierwszoplanową, a wynikające z niej rozwiązania należy uznać za kryteria interpretacyjne najważniejsze – w tym przypadku – dla całego systemu prawa. Przy czym używane tam określenie „zrównoważenie⁸⁸“ dotyczy w jednakowym stopniu wszystkich czynników wymienionych zwłaszcza w art. 3 pkt 50 prawo ochrony środowiska⁸⁷.

Warto w tym miejscu wspomnieć, iż obowiązek stosowania zasady zrównoważonego rozwoju przy korzystaniu z geologicznych zasobów środowiska wynika z przepisów ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁸⁸. W świetle jej art. 4 właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd nad zasobami naturalnymi wymienionymi w art. 1 mają obowiązek utrzymywać, powiększać i doskonalić zasoby odnawialne oraz użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Niestety wspomniany akt nie daje wskazówek jak miało by to następować, jak również nie określa skutków niedokonania powyższego nakazu.

Analizując rolę, jaką zasada zrównoważonego rozwoju odgrywa w geologii i górnictwie należy stwierdzić, iż gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska to nie sprowadza się ono li tylko do wydobywania kopalin (ich wcześniejszego poszukiwania i rozpoznawania). Postęp techniczny, jaki dokonał się w XX wieku spowodował, że górotwór jest wykorzystywany do składowania odpadów (lub dwutlenku węgla) albo bezzbiornikowego magazynowania substancji. Każdy z powyższych rodzajów działalności ma inny charakter, w inny sposób wpływa na środowisko, zatem inaczej musi być postrzegany przez pryzmat zasady zrównoważonego rozwoju.

Działalność polegająca na wydobywaniu kopalin ze złóż, przynajmniej pozornie zdaje się stać w oczywistej sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju. Polega bowiem na wykorzystaniu nieodnawialnych zasobów środowiska. Jest to niezbędne do rozwoju gospodarczego, ale w przewidywalnej perspektywie może doprowadzić do wyczerpania dostępnych złóż. Zrównoważony rozwój ma zaś zapewnić możliwość korzystania ze środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń. A eksploatacja złóż, niezależnie od jej rozmiaru, musi doprowadzić do sytuacji, gdy „przyszłe pokolenia⁸⁹“ nie będą już miały do nich dostępu. Pojawia się zatem pytanie, czy realizacja analizowanej zasady miała by polegać na zaniechaniu wydobywania kopalin (czy też znaczącego ograniczenia ich wydobywania)? Taki wniosek jest zupełnie nieuzasadniony. W takim przypadku rozwój cywilizacyjny człowieka uległby wstrzymaniu (a raczej doszło by do załamania cywilizacji, gdyż ludzkość w trudny do oceny sposób jest uzależniona od eksploatacji wnętrza ziemi).

Jak się wydaje, w przypadku wydobywania kopalin ze złóż stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju będzie przebiegało w trzech sferach. Pierwsza z nich to ochrona złóż. Przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁸⁹ w praktyce nie odnoszą się do tej kwestii. Dlatego też należy odwołać się do art. 125 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. W

⁸⁶ Mikosz, R. in: Dobrowolski, G., Lipiński, A., Mikosz, R., Radecki, G.: Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska. Katowice 2016, s. 24.

⁸⁷ Szerzej na ten temat Mikosz R. ..., oraz przywołana tam literatura.

⁸⁸ Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

⁸⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.

mojej ocenie wprowadzone tam przesłanki nie stanowią jednak o ochronie złóż. Pod tym ostatnim pojęciem rozumiałbym te działania, które przeciwdziałają takiemu wykorzystaniu powierzchni lub wnętrza ziemi, które przyszości uniemożliwią eksploatację złóż tam się znajdujących. Chodzi tu przede wszystkim o instrumenty planistyczne zapobiegające przeznaczeniu terenu w taki sposób, by przyszła eksploatacja była niemożliwa. Jak się zdaje, do tej kategorii należy zaliczyć również zakazy dotyczące podziemnego składowania dwutlenku węgla.

Inaczej sprawa przedstawia się z racjonalną gospodarką złóżem. Taki nakaz wynika wprost z art. 126 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem eksploatację złoża kopaliny prowadzi się w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny⁹⁰. Reguła powyższa dotyczy eksploatacji z uwzględnieniem efektywności jej wykorzystania⁹⁰. Jak wskazuje się w literaturze, podstawowe znaczenie ma określenie kryteriów tak rozumianej racjonalnej gospodarki złóżem⁹¹. Ta zaś może być rozumiana bądź jako wykorzystanie w całości złoża jako nieodnawialnego składnika środowiska, bądź jako wykorzystanie tego złoża w sposób przynoszący określony zysk. Jak się zdaje, bliższe rozumieniu zasady zrównoważonego rozwoju jest pierwsze z wymienionych wyżej znaczeń. Przesłanka racjonalnej gospodarki złóżem jest uwzględniana przy wydawaniu koncesji na wydobycie kopaliny, jednakże regulacja w tym zakresie wydaje się wysoce niewystarczająca, zwłaszcza że zaniechanie eksploatacji z naruszeniem powyższej przesłanki skutkuje w istocie jedynie koniecznością zabezpieczenia niewykorzystanej części złoża⁹².

Trzecia wreszcie sfera stosowania zasady zrównoważonego rozwoju dotyczy zastępowania surowców mineralnych (zwłaszcza nośników energii) surowcami odnawialnymi bądź takimi nieodnawialnymi, których zasoby są znaczne i ich wyczerpanie w dającej przewidzieć się przyszłości nie nastąpi.

Niezależnie od powyższego należy mieć również świadomość, że przy rozstrzyganiu, czy wydobycie danej kopaliny spełni kryteria „zrównoważenia“ istotną rolę będą (a przynajmniej powinny) odgrywać inne czynniki, zwłaszcza ekonomiczne i społeczne. Wszak tych elementów, w żadnym przypadku, pomijać nie wolno. Trafnie to ujął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. sygn. K 23/5 stwierdzając, że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia“⁹³.

Działalność polegająca na podziemnym bezzbiornikowym magazynowaniu substancji oraz podziemnym składowaniu odpadów zdaje się w pełni spełniać kryteria „zrównoważenia“. Pozwała ona w pierwszym rzędzie na oszczędzenie dostępnej na powierzchni przestrzeni. Obiekty tego typu zlokalizowane na powierzchni, zajmują najczęściej znaczny obszar. Zatem umieszczenie ich w górotworze pozwoli wykorzystać „oszczędzoną“ przestrzeń na inne cele. Oczywiście zarówno podziemne magazynowanie jak i składowanie musi następować w sposób bezpieczny dla pozostałych elementów środowiska. Zapewnieniu takiego stanu służyć będą przede wszystkim oceny oddziaływania na środowisko, jak i odpowiednio stosowane instrumenty o charakterze reglamentacyjnym.

⁹⁰ Stefanowicz, J.: *Regulacje prawa geologicznego i górnictwa a efektywność wykorzystania zasobów złóż kopaliny* In: *Polityka Energetyczna z 2007 r.*, t. 10, z. 2 (zeszyt specjalny), s. 159 – 175

⁹¹ Nieć, M., Radwanek-Bąk, B.: *Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopaliny*, Kraków 2014, s. 61 – 62.

⁹² Por. Dobrowolski, G. in: Dobrowolski, G., Lipiński, A., Mikosz, R., Radecki, G.: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Katowice 2016, s. 221 – 222.

⁹³ OTK z 2006 r. nr 6, poz. 62. Orzeczenie to dotyczyło co prawda procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie dróg publicznych, jednakże teza w nim zawarta w pełni może znaleźć zastosowanie do problematyki wydobycia kopaliny.

Największe wątpliwości w zakresie zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju budzi działalność polegająca na geologicznym składowaniu dwutlenku węgla. Jej celem jest ograniczenie emisji tego gazu do atmosfery. Pomijając zasadność takiego przedsięwzięcia (skuteczność metody CCS w ograniczaniu emisji gazów „cieplarnianych“ i ich wpływu na ocieplenie klimatu) należy przede wszystkim podkreślić, iż jest to działanie zupełnie nieuzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia. Wstępne szacunki wybudowania samej instalacji wychwytywania (post combustion) w elektrowni Bełchatów mówią o kwocie 600 000 euro⁹⁴. Ale jest to koszt obejmujący realizację samej instalacji. Należy tu jeszcze doliczyć nakłady konieczne na proces technologiczny (a zapotrzebowanie na energię może tu wynieść nawet kilkadziesiąt procent energii pozyskanej w wyniku spalania paliw), transport a następnie zatłaczanie i utrzymywanie dwutlenku węgla w górotworze⁹⁵.

Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden skutek stosowania technologii podziemnego składowania dwutlenku węgla, często pomijany w prowadzonych analizach. Otóż kompleks podziemnego składowania musi spełniać odpowiednie warunki „szczelności“ tak, aby nie dochodziło do niekontrolowanych wycieków CO₂. Oznacza to, iż w obszarze tego kompleksu nie będzie można (teoretycznie „nigdy“) wydobywać znajdujących się tam kopalin ze złóż, zostaną one bezpowrotnie utracone.

Reasumując powyższe rozważania można dojść do kilku, niestety niezbyt optymistycznych, wniosków. Zarówno na arenie międzynarodowej, jak i w polskim porządku prawnym można dostrzec pewną „niechęć“ do podejmowania problemu związanego ze stosowaniem zasady zrównoważonego rozwoju w przypadku geologii i górnictwa (w szczególności wydobywania kopalin). Pojawia się on co najwyżej w kontekście ograniczenia zużycia kopalnych nośników energii. Doceniając wagę tego ostatniego nie należy tracić z oczu innych kopalin, od których wydobycia uzależnione jest istnienie cywilizacji. Przykładem mogą być tu fosforyty konieczne do produkcji nawozów sztucznych. Lawinowo zwiększająca się populacja ludzkości wymaga coraz więcej żywności. Pozyskanie tej ostatniej wymaga zaś ciągłego zwiększania wydobycia odpowiednich minerałów, których dostępne zasoby mogą się skończyć w perspektywie kilkudziesięciu lat. Problem ten jest znacznie szerszy, jednakże rozstrzygnięcie o nim należy pozostawić demografom, czy nawet futurologom.

Problematyczny jest również brak określenia na poziomie ustawodawstwa krajowego weryfikowalnych przesłanek stosowania zasady zrównoważonego rozwoju przy wydobywaniu kopalin ze złóż. Musi być ona uwzględniana przede wszystkim na etapie stosowania prawa, co w polskim systemie prawnym będzie następowało na etapie oceny oddziaływania na środowisko oraz wydawania zezwolenia na podjęcie działalności (koncesji). A organy administracji publicznej nie wiedzą w istocie czym kierować się przy podejmowaniu rozstrzygnięć. Definicja zrównoważonego rozwoju zawarta w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska (pomijając jej zakres obowiązywania) jest niezwykle ogólna i przenoszenie jej w praktykę może skutkować znacznymi problemami interpretacyjnymi.

Literatura

ANALIZY I OPINIE. ZMIANY KLIMATU; WYZWANIA DLA GOSPODARKI. Za www.csm.org.pl na dzień 29 sierpnia 2016 r.

DOBROWOLSKI, G.: *Prawne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla* In: *Prawna regulacja geologii i*

⁹⁴ Por. Analizy i opinie. Zmiany klimatu; wyzwania dla gospodarki. Za www.csm.org.pl na dzień 29 sierpnia 2016 r.

⁹⁵ Szerzej na ten temat patrz Dobrowolski, G. *Prawne zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie bezpiecznego geologicznego składowania dwutlenku węgla* In: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*, red. Dobrowolski, G. i Radecki, G.: Katowice 2014, s. 240–252.

górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia, red. Dobrowolski, G. i Radecki, G.: Katowice 2014, s. 240 – 252

DOBROWOLSKI, G. in: Dobrowolski, G., Lipiński, A., Mikosz, R., Radecki, G.: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Katowice 2016, s. 221 – 222

DOKUMENTY KOŃCOWE KONFERENCJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH „ŚRODOWISKO I ROZWÓJ”. Warszawa 1993

KARCZMAREK, W.: *Rozwój nauki o złożach na przestrzeni wieków*. In: *Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Nr 111 Politechniki Wrocławskiej. Konferencje Nr 43 2005*, s. 109 – 116 i przywołana tam literatura.

KOWALSKI, G.: *Zrównoważony rozwój jako naczelną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej*, In: *Prawo i Środowisko z 2010 r.*, nr 1(61), s. 65 i n.

MEADOWS, D. H., MEADOWS, D. L., RANDERS, J., BEHRENS, W. W.: *The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York 1972

MIKOSZ, R. in: Dobrowolski, G., Lipiński, A., Mikosz, R., Radecki, G.: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Katowice 2016, s. 24

NIEĆ, M., RADWANEK-BĄK, B.: *Ochrona i racjonalne wykorzystanie złóż kopalin*, Kraków 2014, s. 61 – 62

PIERNIKARCZYK, J.: *Pierwsza polska ustawa górnicza czyli „Ordunek Górny”*. Historyczny dokument Górnego Śląska z roku 1528. Nakładem Józefa Piernikarczyka, Tarnowskie Góry 1928

SARNECKI P. In: Garlicki, L., Działocha, K., Sarnecki, P., Sokolewicz, W.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007

SOBOLEWSKI, M.: *Ocena dorobku Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu*. Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i ekspertyz. Informacja 942. Listopad 2002

STEFANOWICZ, J.: *Regulacje prawa geologicznego i górniczego a efektywność wykorzystania zasobów złóż kopalin* in: *Polityka Energetyczna z 2007 r.*, t. 10, z. 2 (zeszyt specjalny), s. 159 – 175

TURNER, G. M.: *A Comparison of the Limits to Growth with Thirty Years of Reality*. *Global Environmental Change* (18/3), August 2008, s. 397 – 411

ROZŠÍRENÁ ZODPOVEDNOSŤ VÝROBCOV AKO NÁSTROJ OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Mgr. Martin Dufala, PhD.

Kľúčové slová: princíp znečisťovateľ platí – zodpovednosť výrobcov – smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES

Nástroje ochrany životného prostredia pred jeho ohrozením alebo poškodením

V rámci teoretického vymedzenia systému práva životného prostredia sú do osobitnej časti zahrnuté nasledovné prostriedky a nástroje ochrany životného prostredia:⁹⁶

- a) prostriedky ochrany – posudzovanie vplyvov na životné prostredie, poskytovanie informácií o životnom prostredí, prípadne územné plánovanie,
- b) prostriedky ochrany jednotlivých zložiek a ekosystémov – predstavuje ochranu všetkých hlavných zložiek životného prostredia (ovzdušie, vodu, pôdu a pod.), ale aj prírody a krajiny, lesa a ochranu rastlinstva a živočíšstva,
- c) nástroje ochrany životného prostredia pred jeho ohrozením alebo poškodením – ide najmä o právnu úpravu nakladania s odpadmi, aplikáciu čistiarenskeho kalu a dnových sedimentov, zaobchádzanie s chemickými látkami, využívanie jadrovej energie, ochrana pred priemyselnými haváriami, používanie genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov, ochrana pred hlukom.

Každý z uvedených prostriedkov alebo nástrojov ochrany má svoj význam a nezastupiteľné miesto pri presadzovaní práva na životné prostredie, a to aj vo vzťahu k právu na priaznivé životné prostredie, ktoré je garantované aj Ústavou Slovenskej republiky⁹⁷.

V tomto príspevku sa budeme zaoberať jedným z nástrojov ochrany životného prostredia pred jeho ohrozením alebo poškodením, a to právnu úpravu nakladania s odpadmi. Keďže táto oblasť je značne rozsiahla, rozhodli sme sa zamerať na jeden z relatívne nových inštitútov v odpadovom hospodárstve, ktorým je rozšírená zodpovednosť výrobcov. Dôvodov na výber práve tejto problematiky je viacero, ale jedným z nich je aj nová právna úprava v Slovenskej republike účinná od 1. januára 2015. Pôvodný zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch⁹⁸ upravoval aj problematiku rozšírenej zodpovednosti výrobcov, ale nový zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o odpadoch“) upravuje rozšírenú zodpovednosť výrobcov obširnejšie a zavádza nový systém jej uplatňovania.

Nakladanie s odpadmi

Základný problém v tejto oblasti vo vzťahu k právu na životné prostredie je tvorba odpadu a v dôsledku toho znečisťovanie životného prostredia. Odpady vznikajú ako vedľajší a nechcený produkt takmer každej ľudskej činnosti a z väčšej časti sú ako nepotrebné odkladané do životného prostredia⁹⁹. Právna úprava preto stanovuje ciele v oblasti nakladania s odpadmi, ktorými sú predovšetkým¹⁰⁰:

- a) predchádzať vzniku odpadu,

⁹⁶ Cepek, B. a kol.: Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 30.

⁹⁷ Článok 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

⁹⁸ Zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bol účinný do 31. 12. 2014.

⁹⁹ Cepek, B. a kol.: Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 30.

¹⁰⁰ Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia. 2. vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2009, s. 515.

- b) zhodnocovať odpady recykláciou, opätovným použitím alebo inými procesmi umožňujúcimi získavanie druhotných surovín,
- c) využívať odpady ako zdroj energie,
- d) zneškodňovať odpady spôsobom neohrozujúcim zdravie ľudí a nepoškodzujúcim životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.

Napĺňanie uvedených cieľov je v súlade s uplatňovaním hierarchie odpadového hospodárstva, ktorú zavádza právna úprava Európskej únie prostredníctvom smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES¹⁰¹ a ktorá je prebratá aj do zákona o odpadoch¹⁰². Pre kvalitu životného prostredia má jej uplatňovanie veľký význam, keďže výsledkom jej dodržiavania by malo byť znižovanie množstva odpadov odkladaných do životného prostredia. Ďalší pozitívny efekt uplatňovania hierarchie odpadového hospodárstva je efektívnejšie využívanie prírodných zdrojov, resp. ich šetrenie, keďže by sa malo zvyšovať množstvo zhodnocovaného odpadu, ktorý sa namiesto zneškodňovania (t. j. najčastejšie ukladania na skládky) vo zvýšenej miere opätovne použije na výrobu výrobkov. Jedným z cieľov smernice je preto pomôcť Európskej únii v tom, aby sa priblížila „recyklujúcej spoločnosti“, ktorá sa snaží predchádzať vzniku odpadu a využívať odpad ako zdroj. V záujme zlepšenia potenciálu zhodnocovania odpadu by sa odpad predtým, než sa podrobí činnostiam zhodnocovania, ktorými sa dosiahne najlepší celkový environmentálny výsledok, mal zbierať separovane.¹⁰³

Nakladanie s odpadmi, ako aj uplatňovanie hierarchie odpadového hospodárstva vychádza z viacerých princípov práva životného prostredia, z ktorých má významné postavenie princíp „znečisťovateľ platí“. Tento princíp, resp. zásadu charakterizuje aj smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES, podľa ktorej zásada „znečisťovateľ platí“ je základnou zásadou na európskej a medzinárodnej úrovni. Pôvodca odpadu a držiteľ odpadu by mali s odpadom nakladať takým spôsobom, ktorý zaručuje vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zdravia ľudí¹⁰⁴. Článok 14 smernice upravuje problematiku znášania nákladov spojených s nakladaním s odpadmi a hovorí o tom, že v súlade so zásadou „znečisťovateľ platí“, znáša náklady na nakladanie s odpadom pôvodca odpadu alebo súčasný alebo predchádzajúci držiteľia odpadu. Ustanovuje možnosť členským štátom rozhodnúť o tom, že náklady na nakladanie s odpadom čiastočne alebo úplne znáša výrobca výrobku, z ktorého odpad vznikol, a že distribútori takéhoto výrobku sa môžu na nákladoch podieľať. Z týchto ustanovení potom vychádza aj zakotvenie rozšírenej zodpovednosti výrobcov, ktoré smernica upravuje.

V súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES je princíp „znečisťovateľ platí“ premietnutý aj do zákona o odpadoch, a to najmä v ustanoveniach § 12 zákona o odpadoch, ktorý upravuje všeobecné povinnosti spojené s nakladaním s odpadmi. V zmysle ustanovení uvedeného paragrafu povinnosť znášať náklady na činnosti nakladania s odpadom a činnosti k nim smerujúce sú povinné plniť osoby v nasledujúcom poradí¹⁰⁵:

- a) držiteľ odpadu, pre ktorého sa nakladanie s odpadom vykonáva, ak je známy,
- b) posledný známy držiteľ odpadu.

¹⁰¹ Článok 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc zavádza ako poradie priorit nasledovnú hierarchiu odpadového hospodárstva:

- a) predchádzanie vzniku,
- b) príprava na opätovné použitie,
- c) recyklácia,
- d) iné zhodnocovanie, napr. energetické zhodnocovanie,
- e) zneškodňovanie.

¹⁰² § 6 zákona o odpadoch preberá hierarchiu odpadového hospodárstva, ktorá určuje záväzné poradie priorit a jej znenie je totožné so znením článku 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpade.

¹⁰³ Bod 28 úvodných ustanovení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES.

¹⁰⁴ Bod 26 úvodných ustanovení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES.

¹⁰⁵ § 12 ods. 3 a 4 zákona o odpadoch.

c) výrobca, ak ide o oddelene zbierané zložky komunálneho odpadu patriace do vyhradeného prúdu odpadu, na ktoré sa vzťahuje rozšírená zodpovednosť výrobcov.

Ak je držiteľ odpadu známy, ale nezdržiava sa na území Slovenskej republiky, zabezpečí nakladanie s odpadom na náklady držiteľa odpadu orgán štátnej správy odpadového hospodárstva, na ktorého území sa odpad nachádza.

Rozšírená zodpovednosť výrobcov

Rozšírenú zodpovednosť výrobcov môžeme označiť ako jeden z nástrojov ochrany životného prostredia pred odpadmi. Zavádza ju smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES, pričom právnú úpravu nakladania s vybranými kategóriami odpadov upravujú osobitné smernice¹⁰⁶. Na úrovni Európskej únie má tento nástroj aj ekonomický rozmer, a to najmä vo vzťahu k vnútornému trhu Európskej únie. Zavedenie rozšírenej zodpovednosti výrobcu v smernici je totižto jedným z prostriedkov na podporu vývoja a výroby tovarov, ktoré plne zohľadňujú a uľahčujú efektívne využívanie zdrojov počas ich celého životného cyklu vrátane ich opravy, opätovného použitia, demontáže a recyklácie bez toho, aby sa ohrozoval voľný obeh tovaru na vnútornom trhu¹⁰⁷. Odpad má často hodnotu ako výrobný zdroj a rozšírené využívanie hospodárskych nástrojov môže maximalizovať prínos pre životné prostredie.

Rozšírenú zodpovednosť výrobcov upravuje článok 8 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES. Jej zavedenie členskými štátmi do svojich vnútroštátnych právnych poriadkov je dané ako fakultatívne. Na základe uvedeného teda môžu členské štáty prijať legislatívne alebo nelegislatívne opatrenia, aby zabezpečili, že každá fyzická alebo právnická osoba, ktorá v rámci svojej profesionálnej činnosti vyvíja, vyrába, spracúva, upravuje alebo dováža výrobky, t. j. výrobca výrobkov, má rozšírenú zodpovednosť výrobcu. Cieľom tohto inštitútu je posilniť opätovné využívanie a predchádzanie vzniku odpadu, jeho recykláciu a iné zhodnocovanie. Tieto opatrenia môžu zahŕňať:

- prijatie vrátených výrobkov a odpadu, ktorý zostane po použití týchto výrobkov,
- nasledujúce nakladanie s odpadom,
- finančnú zodpovednosť za takéto činnosti,
- zavedenie povinnosti uverejňovať informácie týkajúce sa rozsahu, v akom je daný výrobok opätovne použiteľný a recyklovateľný,
- podporu dizajnu výrobkov, ktorý zníži ich environmentálne vplyvy a vznik odpadu počas výroby a nasledujúceho použitia výrobkov,
- podporu vývoja, výroby a uvádzanie na trh výrobkov, ktoré sú vhodné na viacnásobné použitie, ktoré sú trvanlivé a sú, po tom, čo sa stanú odpadom, vhodné na riadne a bezpečné zhodnocovanie a environmentálne vhodné zneškodňovanie.

V súlade s článkom 15 môžu členské štáty rozhodnúť, že výrobca výrobku, z ktorého odpad vznikol, čiastočne alebo úplne znáša zodpovednosť za zabezpečenie nakladania s odpadom. Distribútor takéhoto výrobku môže túto zodpovednosť znášať spolu s ním.

Slovenská republika ako členský štát využila možnosť zaviesť rozšírenú zodpovednosť výrobcov. Právna úprava rozšírenej zodpovednosti výrobcov je zakotvená v štvrtej časti zákona o odpadoch. Je charakterizovaná ako je súhrn povinností výrobcu vyhradeného výrobku, vzťahujúcich sa na výrobok počas všetkých fáz jeho životného cyklu, ktorých cieľom je predchádzanie vzniku odpadu z vyhradeného výrobku a posilnenie opätovného použitia, recyklácie alebo iného

¹⁰⁶ Ide najmä o smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2012/19/EÚ zo 4. júla 2012 o odpade z elektrických a elektronických zariadení (OEEZ), smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/66/ES zo 6. septembra 2006 o batériách a akumulátoroch a použitých batériách a akumulátoroch, ktorou sa zrušuje smernica 91/157/EHS a smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2000/53/ES z 18. septembra 2000 o vozidlách po dobe životnosti.

¹⁰⁷ Bod 26 úvodných ustanovení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES.

zhodnotenia tohto prúdu odpadu. Obsah rozšírenej zodpovednosti výrobcu tvoria ustanovené požiadavky na zabezpečenie:

- a) materiálového zloženia alebo konštrukcie vyhradeného výrobku,
- b) informovanosti o jeho zložení a o nakladaní s vyhradeným prúdom odpadu,
- c) nakladania s vyhradeným prúdom odpadu,
- d) finančného krytia uvedených činností.¹⁰⁸

Ďalej je potrebné charakterizovať pojmy vyhradený výrobok a výrobca vyhradeného výrobku.

Vyhradený výrobok je výrobok patriaci do skupiny výrobkov, na ktoré sa vzťahuje rozšírená zodpovednosť výrobcu a sú nimi elektrozariadenia a batérie a akumulátory. Prúd odpadu je skupina druhov odpadov s podobnými vlastnosťami, ktoré umožňujú ich ďalšie spoločné nakladanie. Zákon o odpadoch potom pri rozšírenej zodpovednosti výrobcov pracuje s pojmom vyhradený prúd odpadu ako odpadom z vyhradeného výrobku.

Výrobcom vyhradeného výrobku sa rozumie výrobca:

- a) elektrozariadení,
- b) výrobcu batérií a akumulátorov,
- c) výrobcu obalov,
- d) výrobcu vozidiel,
- e) výrobcu pneumatík,
- f) výrobcu neobalového výrobku.

Výrobca vyhradeného výrobku znáša všetky finančné náklady spojené so zberom, prepravou, prípravou na opätovné použitie, zhodnotením, recykláciou, spracovaním a zneškodnením oddelene vyzbieraného odpadu patriaceho do vyhradeného prúdu odpadu. Tietopovinnosti môže výrobca vyhradeného výrobku zabezpečiť dvomi spôsobmi:

- a) vytvorením systému individuálneho nakladania s vyhradeným prúdom odpadu alebo
- b) prostredníctvom jednej organizácie zodpovednosti výrobcov a jej systému združeného nakladania s vyhradeným prúdom odpadu – tento spôsob sa označuje ako kolektívne nakladanie s vyhradeným prúdom odpadov.

Plnenie povinností výrobcu vyhradeného výrobku prostredníctvom organizácie zodpovednosti výrobcov prebieha na základe zmluvy uzatvorenej medzi týmito osobami a uzatvorením zmluvy prechádza zodpovednosť výrobcu vyhradeného výrobku za splnenie vyhradených povinností na príslušnú organizáciu zodpovednosti výrobcov. Zákon o odpadoch bližšie upravuje aj postavenie organizácie zodpovednosti výrobcov. Organizácia zodpovednosti výrobcov je charakterizovaná ako právnická osoba so sídlom v Slovenskej republike založená, vlastnená a prevádzkovaná výlučne výrobcami vyhradených výrobkov so sídlom v niektorom z členských štátoch. V súlade s udelenou autorizáciou zabezpečuje na základe zmluvy o plnení vyhradených povinností plnenie týchto povinností za zastúpených výrobcov vyhradeného výrobku. Účelom organizácie zodpovednosti výrobcov nie je dosahovanie zisku.¹⁰⁹

Na to, aby bolo možné zabezpečiť a hlavne kontrolovať dodržiavanie povinností výrobcami vyhradených výrobkov, zákon o odpadoch ustanovuje pre výrobcov vyhradených výrobkov povinnosť zaregistrovať sa v Registri výrobcov vyhradeného výrobku a oznamovať príslušné údaje, ako aj zmeny registrovaných údajov. Z hľadiska verejnosti a jej informovania je dôležité to, že register výrobcov vyhradeného výrobku je verejne prístupný na webovom sídle Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky.

Z hľadiska ďalších zúčastnených subjektov zapojených do procesu nakladania s odpadom z vyhradených výrobkov zákon ustanovuje koordinačné centrum, pričom pre každý vyhradený

¹⁰⁸ § 27 ods. 3 zákona o odpadoch.

¹⁰⁹ § 28 ods. 1 zákona o odpadoch.

prúd odpadu môže byť založené iba jedno koordinačné centrum. Zakladateľmi koordinačného centra pre vyhradený prúd odpadu môžu byť výlučne organizácie zodpovednosti výrobcov a výrobcovia vyhradených výrobkov, ktorí plnia vyhradené povinnosti individuálne pre tento vyhradený prúd odpadu.

V súvislosti so zavedením rozšírenej zodpovednosti výrobcov a uplatňovaním hierarchie odpadového hospodárstva zákon o odpadoch ustanovuje ciele a záväzné limity odpadového hospodárstva pre jednotlivé kategórie odpadov, hlavne odpady z vyhradených výrobkov. Tieto ciele vychádzajú z jednotlivých smerníc upravujúcich nakladanie s vyhradenými odpadmi¹¹⁰ a sú upravené v prílohe č. 3 zákona o odpadoch. Uvedené limity sa v určitých periódach zvyšujú, aby sa zhodnotilo stále väčšie množstvo odpadov a aby množstvo odpadov spôsobujúcich záťaž pre životné prostredie znižovalo. Ako však uvádzajú viaceré programové dokumenty v odpadovom hospodárstve, napríklad Program odpadového hospodárstva Slovenskej republiky na roky 2016 – 2020¹¹¹, v Slovenskej republike sú v tejto oblasti ešte značné rezervy.

Význam rozšírenej zodpovednosti výrobcov

Zavedenie rozšírenej zodpovednosti výrobcov pre odpady z vyhradených výrobkov považujeme za pozitívny krok a považujeme ho za jeden z významných nástrojov ochrany životného prostredia pred zdrojmi znečistenia alebo poškodenia.

Uvedený nástroj pri jeho presadzovaní v súlade s účinnou právnou úpravou výrazne prispieva k podpore uplatnenia hierarchie odpadového hospodárstva. Pri dôslednom uplatňovaní hierarchie by mal zároveň výrazne napomôcť k zabezpečeniu plnenia cieľov a záväzných limitov odpadového hospodárstva, keďže príslušným kategóriám výrobcov predpisuje postup nakladania s vyhradenými prúdmi odpadov, a to od procesu zberu odpadu, jeho prepravy, prípravy na opätovné použitie, zhodnotenie, recykláciu, spracovanie až po jeho zneškodnenie, a to vrátane jeho separovaného zberu, ktorý je pri procese zhodnocovania odpadu veľmi dôležitý.

Veľký význam tohto inštitútu vidíme vo vzťahu k zodpovednosti za nakladanie s vyhradenými prúdmi odpadov, kde prechádza zodpovednosť za nakladanie s odpadom z držiteľa odpadu na výrobcu vyhradeného výrobku. To by malo motivovať väčší počet držiteľov odpadu, najmä v prípade komunálneho odpadu, aby v rámci komunálneho odpadu separovali odpad v čo najväčšej miere, keďže tým sa vlastne zbavia zodpovednosti za jeho nakladanie. Ďalším výrazným motivačným faktorom na vyššie uvedené činnosti držiteľov odpadov je zníženie nákladov spojených s nakladaním s odpadom, keďže náklady za vyhradené prúdy odpadov už neznaša držiteľ odpadu, ale znáša ich výrobca.

S ekonomickou stránkou však súvisia aj niektoré negatíva, ktoré by mohli vyplývať z tohto inštitútu. Otázka nákladov, resp. poplatkov spojených s nakladaním s vyhradenými prúdmi odpadov môže na jednej strane motivovať viacerých výrobcov, prípadne aj iných subjektov, aby sa zapojili do procesu nakladania s týmto odpadom, keďže sa v tejto oblasti kumuluje značný objem finančných prostriedkov. Na druhej strane to môže evokovať snahu o získanie čo najvyššieho objemu týchto finančných prostriedkov, a to aj za cenu nedodržania všetkých povinností vyplývajúcich z právnej úpravy. Preto bude dôležitá aj činnosť dozorných a kontrolných orgánov v tejto oblasti, aby nedochádzalo k prekračovaniu pravidiel nakladania odpadom.

Náklady spojené s dodržiavaním zákonom stanovených povinností výrobcami môžu zase naopak odrádzať povinné subjekty od ich dodržiavania.

Ak sa však zákonom stanovený systém nakladania s vyhradenými prúdmi odpadov bude dôsledne dodržiavať všetkými zainteresovanými subjektmi, podľa nášho názoru to výrazne prispeje k zvýšeniu kvality životného prostredia.

¹¹⁰ Viď poznámka č. 11.

¹¹¹ Tento dokument je dostupný napríklad na stránke Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky: <http://www.minzp.sk/sekcie/temy-oblasti/odpady-obaly/poh/poh-sr-2016-2020/>.

Literatúra

CEPEK, B. a kol.: Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 442 s., ISBN 978-80-7380-560-9

KOŠIČIAROVÁ, S. a kol.: Právo životného prostredia. 2. vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2009, 680 s., ISBN 978-80-89363-13-1

PRÁVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA A FINANČNOPRÁVNE INŠTITÚTY¹¹²

JUDr. Matúš Filo, PhD.

Kľúčové slová: životné prostredie – ochrana životného prostredia – miestna daň – poplatok – všeobecne záväzné nariadenie

Úvod

Prepojenie problematiky práva životného prostredia a finančnoprávnych aspektov možno hľadať okrem iného tak v oblasti daňového práva ako aj poplatkového práva. Právo životného prostredia má svoje špecifiká, ktoré majú oporu aj vo finančnoprávnych inštitútoch. Ochrana životného prostredia možno zabezpečiť taktiež finančnými nástrojmi ako sú niektoré priame dane a poplatky zamerané na spoplatňovanie znečisťovania životného prostredia. V súvislosti s miestnymi daňami je dôležité vziať do úvahy význam všeobecne záväzného nariadenia a právne aspekty tohto normatívneho právneho aktu. S vplyvom na znečisťovanie životného prostredia súvisia napríklad rôzne sadzby dane z motorových vozidiel a považujeme za nevyhnutné dať do pozornosti aj miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorým zákonodarca spoplatňuje produkciu komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu, pričom z výberu tohto poplatku zabezpečuje ich zber a nakladanie s nimi. Niektoré aspekty uvedenej problematiky analyzujeme v kontexte medzinárodných dokumentov a neopomíname ani judikatúru súdov v tejto oblasti.

Pramene práva životného prostredia a finančnoprávne aspekty

Právna úprava práva životného prostredia je zakotvená nielen v *Ústave Slovenskej republiky* (ďalej len „Ústava SR“), ale aj v *mnohých právnych predpisoch a medzinárodných dokumentoch*. Ústava Slovenskej republiky upravuje právo na ochranu životného prostredia v čl. 44 a 45. Právo na priaznivé životné prostredie garantuje Ústava Slovenskej republiky v čl. 44 ods. 1 každému a v čl. 44 ods. 2 ustanovuje každému povinnosť chrániť a zveľaďovať životné prostredie. Subjektom základného práva sú podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky iba fyzické osoby a subjektom povinnosti chrániť a zveľaďovať životné prostredie podľa čl. 44 ods. 2 Ústavy SR sú fyzické osoby a aj právnické osoby. *Ústavné právo na priaznivé životné prostredie* možno vymedziť ako právo osoby žiť v životnom prostredí, ktoré umožňuje uspokojovať jej základné životné potreby a využívať ho vo svoj prospech tak, aby sa neznižovala rozmanitosť prírody a zachovali prirodzené funkcie ekosystémov. Ústava SR v čl. 44 ods. 3 ustanovuje aj zákaz ohrozovania a poškodzovania životného prostredia nad mieru ustanovenú zákonom. Slová „nad mieru ustanovenú zákonom“ je potrebné vykladať tak, že len zákon, a nie všeobecne záväzný právny predpis nižšej právnej sily, smie zakotviť zákaz ohrozovania a poškodzovania, resp. vymedziť skutkové podstaty deliktov ohrozovania a poškodzovania životného prostredia. *Ochrana životného prostredia predstavuje správanie osoby, ktoré smeruje k udržaniu priaznivého životného prostredia*. V súvislosti s čl. 44 ods. 3 Ústavy SR je nevyhnutné uviesť aj čl. 20 ods. 3 Ústavy SR, ktorý zakotvuje, že „výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom“, pretože tento článok Ústavy SR je vyjadrením všeobecného pravidla vyplývajúceho z čl. 44 ods. 3 Ústavy SR.¹¹³

¹¹² Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

¹¹³ Košičiarová, S.: Právo na priaznivé životné prostredie. In: Verejná správa. Základné práva a slobody. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku - Towarzystwo Słowaków w Polsce 2015, s. 323 - 325.

Z medzinárodných dokumentov je potrebné dať do pozornosti Dohovor EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aarhuský dohovor) a revidovanú Európsku sociálnu chartu. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd obsahuje základný katalóg ľudských práv, ktorý vychádza najmä z liberálnych koncepcií ľudských práv a tak negarantuje samostatné právo na životné prostredie. Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu však postupne nepriamo konštituoval právo na životné prostredie ako základné ľudské právo v kontexte s právom na súkromie, s právom na pokojné užívanie majetku, s právom na slobodu prejavu ako právom na informovanosť o stave životného prostredia a s právom na súdnu ochranu.¹¹⁴

Z finančnoprávneho hľadiska môžeme nájsť prepojenie práva na životné prostredie s inštitútmi daňového práva a poplatkového práva. Podľa § 31 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o životnom prostredí“) za znečisťovanie životného prostredia, prípadne jeho zložiek a za hospodárske využívanie prírodných zdrojov platia fyzické alebo právnické osoby dane, poplatky, odvody a ďalšie platby, ak tak ustanovujú osobitné predpisy. Zákon o životnom prostredí tak vymedzuje *ekonomické nástroje starostlivosti o životné prostredie*.¹¹⁵ Predmetné *platby fyzických a právnických osôb predstavujú finančnú náhradu spoločnosti* za to, že tieto osoby v rámci svojej činnosti zaťažujú životné prostredie a využívajú prírodné zdroje. Ekonomické nástroje nemajú represívny charakter a nie sú výrazom finančného postihu právnických a fyzických osôb za ich protiprávne správanie. Preto ich nemožno zamieňať so sankciami, ktoré sú oprávnené orgány ukladať pri porušení povinností v ochrane životného prostredia. Majú stimulačný charakter a sú nezastupiteľným nástrojom environmentálnej politiky na dosahovanie želaného environmentálne vhodného správania subjektov. *Dane* sú príkladom situácie, keď sa všeobecný ekonomický nástroj postupne čoraz viac využíva i na presadzovanie cieľov environmentálnej politiky. Pri daniach sa na rozdiel od poplatkov nevyžaduje dôkaz príčinnej súvislosti medzi predmetom dane a zaťažením životného prostredia. *Poplatky* možno vo všeobecnosti považovať za „cenu“, ktorú znečisťovateľ platí spoločnosti za to, že zaťažuje životné prostredie. Úloha poplatkov v porovnaní s environmentálnymi daňami je v rámci systému ekonomických nástrojov v Slovenskej republike výrazná. Poplatky sa využívajú hlavne v kľúčových oblastiach ochrany životného prostredia, teda pri ochrane vôd, pôdy, ovzdušia a v oblasti nakladania s odpadmi. Výška poplatkov závisí napríklad od množstva a kvality vypúšťaných znečisťujúcich látok.¹¹⁶ *Z prostriedkov daňového práva* možno spomenúť napríklad miestnu daň za jadrové zariadenie a daň z motorových vozidiel. Medzi *inštitúty poplatkového práva*, ktoré súvisia s právom životného prostredia a ktorými sa spoplatňujú negatívne vplyvy na životné prostredie zaraďujeme napríklad miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, poplatky za uloženie odpadov a poplatky za znečisťovanie ovzdušia.

V kontexte ochrany životného prostredia a pozitívneho prínosu pre životné prostredie je potrebné dať do pozornosti novú právnu úpravu miestneho poplatku za rozvoj, a to najmä z hľadiska možnosti použitia výnosu z tohto poplatku.

Právo na ochranu životného prostredia a daň za jadrové zariadenie

Vzhľadom na to, že činnosť jadrového zariadenia predstavuje ohrozenie okolitých oblastí a životného prostredia považujeme za potrebné analyzovať aj *daň za jadrové zariadenie*, ktorú

¹¹⁴ Bližšie pozri Košičiarová, S.: Právo na priaznivé životné prostredie. In: Verejná správa. Základné práva a slobody. Kraków: Spolek Słowaków w Polsce - Towarzystwo Słowaków w Polsce 2015, s. 312.

¹¹⁵ Zákon o životnom prostredí vymedzuje aj základné pojmy, zásady ochrany životného prostredia, povinnosti pri ochrane životného prostredia, zodpovednosť za porušenie povinností pri ochrane životného prostredia ako aj osobitné ustanovenia o informáciách o životnom prostredí. Bližšie pozri zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov.

¹¹⁶ Cepek, B. a kol.: Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čeněk 2015, s. 201, 207 - 208, 212.

zaradujeme medzi miestne dane.¹¹⁷ Jej právna úprava je zakotvená v zákone č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnych daniach“). Zásadné zmeny právnej úpravy dane za jadrové zariadenie nastali novelizáciou zákona o miestnych daniach zákonom č. 467/2009 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 1. decembra 2009. Táto novela bola prijatá za účelom spresnenia ustanovení deviatej časti zákona o miestnych daniach upravujúcich daň za jadrové zariadenie so zákonom č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Novelizáciou sa upresnil predmet dane, daňovník dane za jadrové zariadenie ako aj zánik daňovej povinnosti a súčasne sa za účelom zabezpečenia aplikácie procesných postupov doplnila lehota splatnosti vyrubenej dane, ktorá sa zosúladiť s ostatnými miestnymi daňami. Nadväzne na veľkosť oblasti ohrozenia jadrovým zariadením schválenej Úradom jadrového dozoru Slovenskej republiky sa zmenili jednotlivé pásma v rámci oblasti ohrozenia, v ktorých sa daň vyberá. V dôvodovej správe k tejto novelizácii sa uvádza, že jej zámerom je aj spravodlivejšie určenie pomernej časti dane pre tie obce, ktoré sa nachádzajú v rôznych pásmach ohrozenia a v rôznych oblastiach ohrozenia, ktoré sa navzájom čiastočne prekrývajú, podľa najvyššej dane pripadajúcej na jednotlivých daňovníkov a vypočítaného koeficientu.¹¹⁸

Zákonodarca definuje v deviatej časti zákona o miestnych daniach pojem jadrové zariadenie a vymedzuje vznik a zánik daňovej povinnosti, čím sa *eliminuje vyhýbanie sa* daňových subjektov ich *daňovým povinnostiam*. Daňová povinnosť vzniká dňom začatia skúšobnej prevádzky jadrového zariadenia a zaniká dňom trvalého ukončenia výroby elektrickej energie v jadrovom zariadení. Z uvedeného vyplýva, že zákonodarca určuje vznik daňovej povinnosti už od začatia skúšobnej prevádzky jadrového zariadenia, čo znamená, že maximalizuje výber tejto miestnej dane od začiatku samotnej činnosti daňovníka. Daňovníkom je *držiteľ povolenia na uvádzanie jadrového zariadenia do prevádzky a povolenia na prevádzku jadrového zariadenia na výrobu elektrickej energie*. Uvádzať jadrové zariadenie do prevádzky a prevádzkovať jadrové zariadenie na výrobu elektrickej energie je prípustné iba na základe povolenia, ktoré vydáva Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky (ďalej len „Úrad jadrového dozoru“).¹¹⁹ Toto povolenie možno získať na základe splnenia zákonom stanovených podmienok. Úrad jadrového dozoru schvaľuje aj oblasti ohrozenia jadrovým zariadením.¹²⁰

¹¹⁷ Miestna daň je druh povinnej peňažnej platby fyzických a právnických osôb plniacej funkciu jedného zo zdrojov miestneho rozpočtu. Vyberá sa od miestneho obyvateľstva alebo právnickej osoby, ktorá má v mieste sídlo, prevádzku a pod. Popri funkcii doplnkového zdroja miestneho rozpočtu môže byť aj hlavným zdrojom jeho príjmov. K jednotlivým pojmom bližšie pozri: Králik, J. - Grún, L.: Malý slovník finančného práva. Bratislava: MANZ Bratislava 1998, s. 47.

¹¹⁸ Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov <https://www.google.sk/#q=d%C3%B4vodov%C3%A1+spr%C3%A1va+k+z%C3%A1konu+o+miestnych+daniach> [25.08.2016].

¹¹⁹ Bližšie pozri § 5 ods. 3 písm. b) a c) zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹²⁰ Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky je ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky pre oblasť jadrového dozoru. Zabezpečuje výkon štátneho dozoru nad jadrovou bezpečnosťou jadrových zariadení, nad nakladaním s rádioaktívnymi odpadmi, vyhoretým jadrovým palivom a ďalšími fázami palivového cyklu, nad jadrovými materiálmi, vrátane ich kontroly a evidencie, ako aj nad fyzickou ochranou jadrových zariadení a jadrových materiálov. Zabezpečuje posudzovanie zámerov programu využitia atómovej energie a kvality vybraných zariadení a prístrojov jadrovej techniky a záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv v oblasti jadrovej bezpečnosti jadrových zariadení a nakladania jadrovými materiálmi. Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky je právnickou osobou, na hospodárenie s finančnými prostriedkami sa uplatňujú pravidlá hospodárenia štátnej rozpočtovej organizácie, má samostatnú kapitolu v štátnom rozpočte, nemá podriadené orgány na krajskej ani okresnej úrovni a nie je zriaďovateľom žiadnych štátnych rozpočtových alebo štátnych príspevkových organizácií alebo akychkoľvek iných právnických osôb. K činnosti Úradu jadrového dozoru Slovenskej republiky bližšie pozri <https://www.ujd.gov.sk/ujd/www.1.nsf/viewByKeyMenu/Sk-01-01> [11.08.2016].

Pre prípad nesplnenia daňovej povinnosti zákon o miestnych daniach ustanovuje *určenie tejto dane podľa pomôcok*. Uvedený procesný postup je zakotvený v zákone č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Daňový poriadok“).¹²¹ Daň za jadrové zariadenie vyrubuje správca dane rozhodnutím do 31. januára zdaňovacieho obdobia za predchádzajúci kalendárny rok. Sadzba dane je odstupňovaná podľa jednotlivých pásiem oblastí ohrozenia jadrovým zariadením, pričom zákon o miestnych daniach v tejto súvislosti výslovne uvádza Jaslovské Bohunice a Mochovce, na ktorých území sú postavené jadrové zariadenia.

S problematikou dane za jadrové zariadenie súvisí *vydávanie normatívnych právnych aktov - všeobecne záväzných nariadení*. Zákon o miestnych daniach v § 2 ods. 1 ustanovuje fakultatívnosť ukladania miestnych daní, čo znamená, že sa posilňuje právomoc a samostatnosť obce pri rozhodovaní o ukladaní povinnosti platiť miestne dane. Súčasne sa tým zdôrazňuje význam všeobecne záväzného nariadenia, ktoré je určujúcim právnym aktom pre uplatňovanie miestnych daní v praxi.¹²² Zákon o miestnych daniach zveruje správu tejto miestnej dane obci, ktorej zastavané územie alebo jeho časť sa nachádza v oblasti ohrozenia jadrovým zariadením. Obec ustanovuje všeobecne záväzným nariadením napríklad sadzbu dane, oslobodenie od dane, náležitosti oznamovacej povinnosti a pod. Toto oprávnenie je obci priznané splnomocňovacím ustanovením v zákone o miestnych daniach. Oprávnenie obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia je vyjadrením samostatnosti obce v rozhodovaní o výške dane za jadrové zariadenie. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) ustanovuje obciam oprávnenie vydávať vo veciach územnej samosprávy všeobecne záväzné nariadenia v § 6 ods. 1, ktorý súčasne zakotvuje, že nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. K zákonnosti všeobecne záväzných nariadení sa vyjadril Ústavný súd Slovenskej republiky v *náleze sp. zn. I. ÚS 56/00 z 18. októbra 2001*, v ktorom deklaroval, že „pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce ukladajú povinnosti fyzickým a právnickým osobám, aj (pôvodná) normotvorná pôsobnosť obce (mesta) je limitovaná čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.“ *V náleze sp. zn. I. ÚS 53/00 z 25. apríla 2002* Ústavný súd Slovenskej republiky zároveň uvádza, že „ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, koná tak nad rámec čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky a dostáva sa do rozporu aj s § 6 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, podľa ktorého nariadenie obce nesmie odporovať Ústave Slovenskej republiky ani zákonu.“¹²³ Podobne Ústavný súd Slovenskej republiky v *náleze sp. zn. III. ÚS 100/02 z 30. januára 2003* uvádza, že „pokiaľ ide o realizáciu ústavného príkazu ukladať povinnosti zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd vyplývajúceho z čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy SR, nemože byť vo všeobecne záväznom nariadení uložená nová povinnosť, ktorá neexistuje v zákone, resp. ktorú nemožno zo zákona odvodiť. Nerešpektovanie uvedeného príkazu Ústavy SR by znamenalo negáciu zvrchovanosti zákona a tým popretie samotného princípu právneho štátu.“

Zo zákonných ustanovení ako aj z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že obce nemajú absolútnu, a teda neobmedzenú právomoc rozhodovať o výške

¹²¹ Daňový poriadok je procesný daňový predpis, ktorý upravuje v § 48 a 49 presný postup správcu dane pri určení dane podľa pomôcok.

¹²² K jednotlivým znakom miestnych daní bližšie pozri Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku. Bratislava: Epos 2015, s. 354 – 355.

¹²³ K rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky bližšie pozri: Macejková, I. - Babják, M. - Možešová, Z.: Výber právnych viet z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky 2001-2010. Bratislava: Eurounion 2011, s. 383 – 384.

dane za jadrové zariadenie, ale sú povinné vydávať všeobecne záväzné nariadenia len v medziach zákona o miestnych daniach, ktoré nesmú byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky. K všeobecne záväzným nariadeniam je súčasne potrebné uviesť, že majú obmedzenú územnú a personálnu pôsobnosť. Oprávnenie obcí rozhodovať vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonávať ich správu upravuje zákon o obecnom zriadení § 4 ods. 3. Môžeme konštatovať, že táto právomoc obcí je podstatou autonómie samosprávneho celku. Na druhej strane obec v zásade nemôže ani pri výkone územnej samosprávy riešiť žiadnu zásadnú otázku formou všeobecne záväzného nariadenia bez priameho zákonného splnomocnenia. Prejavom autonómie územnej samosprávy je taktiež právo samosprávneho celku na vlastné finančné zdroje. Táto finančná autonómia spočíva nielen v práve vlastné finančné zdroje nadobúdať, ale aj v práve s týmito zdrojmi hospodáriť, regulovať vlastnú fiškálnu politiku, vykonávať správu vlastných financií a nezávisle rozhodovať o časti výdavkov rozpočtu. Obec je pri svojej normotvorbe viazaná právnymi a ekonomickými princípmi, medzi ktoré môžeme zaradiť najmä princíp viazanosti samosprávnych orgánov právom, obmedzenej autonómie, prednosti verejného záujmu, proporcionality, transparentnosti a nezávislej kontroly ako aj princíp právnej istoty.¹²⁴

Na normotvorbu v oblasti územnej samosprávy majú vplyv aj *Európska charta miestnej samosprávy*, *Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy (2004) 1 o finančnom a rozpočtovom manažmente na miestnej a regionálnej úrovni* (ďalej len „Odporúčanie (2004) 1“) ako aj *Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy Rec (2005) 1E o finančných zdrojoch miestnych a regionálnych orgánov* (ďalej len „Odporúčanie Rec (2005) 1E“). Odporúčanie R (2004) 1 sa zameriava na efektívnosť vynakladania finančných prostriedkov a taktiež na požiadavky na rozpočty a ich realizáciu. Z hľadiska príjmov samosprávy kladie dôraz na rovnováhu medzi finančnými prostriedkami, ktoré plynú do rozpočtov samospráv zo štátneho rozpočtu a vlastnými príjmami samospráv v podobe miestnych daní a poplatkov ako aj podielových daní. Odporúčanie Rec (2005) 1E ustanovuje v súvislosti s miestnymi daňami najmä kritérium spravodlivého rozdelenia daňovej záťaže, kritérium efektívnosti a kritérium rovnováhy. Kritérium spravodlivého rozdelenia daňovej záťaže znamená zohľadniť pri ukladaní miestnych daní schopnosť daňových subjektov tieto dane platiť. Kritérium efektívnosti možno vykladať tak, aby výkon správy daní bol čo najmenej nákladný a spôsob ukladaní miestnych daní zohľadňoval efektívnosť vo vzťahu k výnosom. Kritérium rovnováhy môžeme interpretovať ako požiadavku, aby rozdiely v sadzbách daní neboli medzi jednotlivými samosprávnymi jednotkami značné a neodôvodnené.¹²⁵

Miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a miestny poplatok za rozvoj v kontexte práva na priaznivé životné prostredie

V nadväznosti na prijímanie všeobecne záväzných nariadení obcou je dôležité dať do pozornosti vzťah medzi právnou úpravou miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a právom na priaznivé životné prostredie. Miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady je totiž prostriedkom, ktorým sa zabezpečuje financovanie zberu komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu.

¹²⁴ Molitoris, P.: Princípy finančnej normotvorby územnej samosprávy. In: Teória a prax verejnej správy. časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Fakulta verejnej správy 2013, s. 194, 198 – 200.

¹²⁵ K Odporúčaniu Výboru ministrov Rady Európy (2004) 1 o finančnom a rozpočtovom manažmente na miestnej a regionálnej úrovni a k Odporúčaniu Výboru ministrov Rady Európy Rec (2005) 1E o finančných zdrojoch miestnych a regionálnych orgánov bližšie pozri: Molitoris, P.: Princípy finančnej normotvorby územnej samosprávy. In: Teória a prax verejnej správy. časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Fakulta verejnej správy 2013, s. 196 – 198.

Miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „poplatok za komunálne odpady“, „poplatok“) sa vyznačuje na rozdiel od miestnych daní obligatornosťou jeho ukladania. Právny rámec je zakotvený v zákone o miestnych daniach. Povinnosť ukladať tento poplatok je upravená v § 2 ods. 2 uvedeného zákona. Zákon o miestnych daniach taxatívne vymedzuje predmet poplatku. Takéto vymedzenie eliminuje možnosť vyhýbania sa plateniu miestneho poplatku. Zmeny v ustanoveniach zákona o miestnych daniach upravujúcich miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady spravidla nadväzujú na novelizácie zákona o odpadoch. Ako príklad možno uviesť novelizáciu predchádzajúceho zákona o odpadoch - zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorá v zákone o miestnych daniach rozšírila výnimku z povinnosti platenia poplatku za komunálne odpady aj na biologicky rozložiteľný kuchynský a reštauračný odpad ako aj novelizáciu, ktorá rozšírila výnimku z povinnosti platenia poplatku za komunálne odpady aj na použité batérie a akumulátory pochádzajúce od fyzických osôb.¹²⁶ Zákon o miestnych daniach bol s účinnosťou od 1. januára 2016 a od 1. júla 2016 opätovne novelizovaný v dôsledku prijatia nového zákona o odpadoch - zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o odpadoch“), ktorý s účinnosťou od 1. júla 2016 v zákone o miestnych daniach vymedzil novým spôsobom predmet poplatku.¹²⁷ Zákon o odpadoch novelizoval s účinnosťou od 1. januára 2016 aj ustanovenia zákona o miestnych daniach, ktoré zakotvujú sadzbu poplatku, pretože doplnil novú sadzbu poplatku pre drobné stavebné odpady bez obsahu škodlivín.¹²⁸ Zákonodarcia súčasne zakotvil s účinnosťou od 1. júla 2016 pre obce oprávnenie zahrnúť do poplatku náklady na zbernú nádobu na zmesový komunálny odpad a náklady na zabezpečenie zberných nádob na triedený zber zložiek komunálnych odpadov,

¹²⁶ Výnimka z povinnosti platenia poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady vzťahujúca sa aj na biologicky rozložiteľný kuchynský a reštauračný odpad bola do zákona o miestnych daniach doplnená novelizáciou predchádzajúceho zákona o odpadoch - zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a to zákonom č. 343/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. januára 2013. Bližšie pozri: Informácia o zmene a doplnení zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov účinného od 1. januára 2013.

—https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Profesionalna_zona/Dane/Novinky_z_legislativy/2014/Miestne_dane/2014_04_10_Informacia_k_zmene_zakona_582.pdf[11.08.2016]

Výnimka z povinnosti platenia poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady vzťahujúca sa aj na použité batérie a akumulátory pochádzajúce od fyzických osôb bola do zákona o miestnych daniach doplnená novelizáciou predchádzajúceho zákona o odpadoch - zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a to zákonom č. 484/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. januára 2014. Bližšie pozri: Informácia o zmene a doplnení zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov účinného od 1. januára 2014.

—https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Profesionalna_zona/Dane/Novinky_z_legislativy/2014/Miestne_dane/2014_04_11_Informacia_o_zmene_zakona_582_k_01012014.pdf[11.08.2016]

¹²⁷ K zmenám zákona o miestnych daniach účinným od 1. januára 2016 a od 1. júla 2016 bližšie pozri: Informácia o novele zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov),https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Profesionalna_zona/Dane/Novinky_z_legislativy/2015/miestne_dane/2015_06_04_Informacia_novela_zakona_582.pdf[11.08.2016]

¹²⁸ Novoprijatý zákon o odpadoch súčasne novelizoval ustanovenia zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov. K uvedenej novelizácii bližšie pozri: Metodický pokyn k zdaňovaniu príjmov plynúcich fyzickej osobe za výkup odpadu podľa zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov od 1. januára 2016.

—<https://www.financnasprava.sk/sk/danovi-a-colni-specialisti/dane/metodicke-pokyny>[25.04.2016]

pri ktorých sa neuplatňuje rozšírená zodpovednosť.¹²⁹ Novelizácie zákona o miestnych daniach a zákona o odpadoch preukazujú vzájomnú previazanosť týchto právnych predpisov.¹³⁰ Vzájomnú spojitosť môžeme pozorovať aj pri ustanoveniach zákona o miestnych daniach, ktorý odkazuje na zákon o odpadoch.

Pri poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady je potrebné poukázať na *význam všeobecne záväzného nariadenia*. Zákon o miestnych daniach v § 83 ustanovuje splnomocňovacie ustanovenia, ktoré sú koncipované ako *povinnosť obce* napríklad ustanoviť k 1. januáru zdaňovacieho obdobia sadzby poplatku, ustanoviť podmienky na vrátenie poplatku alebo jeho pomernej časti, ustanoviť podmienky, ktorých splnenie má poplatník preukázať a podklady, ktoré má poplatník predložiť pri znížení alebo odpustení poplatku a ako *oprávnenie obce* napríklad ustanoviť k 1. januáru zdaňovacieho obdobia sadzby poplatku aj podľa objemu zbernej nádoby a frekvencie odvozu.¹³¹ Obce sú povinné postupovať pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení v súlade so zákonom o miestnych daniach. Všeobecne záväzným nariadením je obec povinná, ako už bolo uvedené vyššie, ustanoviť aj sadzbu poplatku. Ako praktický príklad môžeme uviesť Všeobecne záväzné nariadenie mesta Nitra č. 11/2014 o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „všeobecne záväzné nariadenie“), ktorým mesto Nitra stanovilo aj sadzby poplatku. Vzhľadom na novelizáciu zákona o miestnych daniach s účinnosťou od 1. januára 2016 a určenie novej sadzby poplatku za drobné stavebné odpady bez obsahu škodlivín prijalo mesto Nitra k uvedenému všeobecne záväznému nariadeniu Dodatok č. 1, ktorým nahradilo pôvodné znenie § 2 ods. 1 upravujúceho sadzby poplatku novým znením, a to tak, že ustanovilo sadzbu poplatku u subjektov, pre ktoré nie je zavedený množstvový zber komunálnych odpadov, sadzbu poplatku u subjektov, pre ktoré je zavedený množstvový zber komunálnych odpadov a sadzbu poplatku za 1 kilogram drobných stavebných odpadov bez obsahu škodlivín.¹³² V prípade, ak by obec sadzbu poplatku neustanovila, zákon o miestnych daniach v § 78 ods. 3 určuje, že poplatok sa platí v najnižšej sadzbe.

Môžeme konštatovať, že sadzba poplatku má vplyv aj na *separovanie komunálneho odpadu*. Ak je sadzba poplatku určená za jeden liter alebo dm³, prípadne za kilogram komunálnych odpadov alebo drobných stavených odpadov, t. j. ak je zavedený množstvový zber, budú mať platitelia záujem na znížení množstva produkcie odpadu ako aj na jeho separovaní. Ak by sadzba poplatku bola určená na osobu a kalendárny rok, platitelia by neboli motivovaní produkciu odpadu znížiť a odpad separovať. Podobne ako pri miestnych daniach aj pri ukladaní poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady je obec povinná postupovať podľa zákona o miestnych daniach, pričom na aplikáciu jednotlivých ustanovení tohto zákona a vydávanie všeobecne záväzných nariadení má značný vplyv aj judikatúra súdov.

¹²⁹ Blížšie pozri: Úplné znenie zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady - komentované znenie k novelizáciám s účinnosťou od 1. januára 2016 a od 1. júla 2016, s. 21 - 23. [https://www.financnasprava.sk/sk/legislativa/sprievodca-danami-a-uctovnictv/sprievodca-danami/_2016\[25.04.2016\]](https://www.financnasprava.sk/sk/legislativa/sprievodca-danami-a-uctovnictv/sprievodca-danami/_2016[25.04.2016])

¹³⁰ K novoprijatému zákonu o odpadoch bližšie pozri: Dôvodová správa k návrhu zákona o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov - všeobecná časť a osobitná časť. <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5293> [24.08.2016]

¹³¹ § 83 zákona o miestnych daniach upravujúci splnomocňovacie ustanovenia bol novelizovaný zákonom č. 268/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 15. októbra 2014. K tejto novelizácii bližšie pozri: Informácia k zákonu č. 268/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov účinného od 15. októbra 2014 https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Profesionalna_zona/Dane/Novinky_z_legislativy/2014/Miestne_dane/2014_12_12_Oznamenie_k_z_268_2014_ZMD.pdf [11.08.2016]

¹³² Blížšie pozri všeobecne záväzné nariadenie mesta Nitra č. 11/2014 o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, Dodatok č. 1 k Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Nitra č. 11/2014 o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. <https://www.nitra.sk/register/zoznam/vzn> [25.08.2016]

V súvislosti so zakotvením samostatnej sadzby poplatku za drobné stavebné odpady bez obsahu škodlivín do zákona o miestnych daniach s účinnosťou od 1. januára 2016 sa naskytá otázka ohľadom dopadu novoprijatej sadzby na životné prostredie. Podľa novelizovanej právnej úpravy sú poplatníci povinní platiť za uskladnenie drobného stavebného odpadu bez obsahu škodlivín poplatok, ktorého sadzba je bližšie upravená vo všeobecne záväznom nariadení v rámci zákonom stanoveného rozpätia. Z hľadiska pozitívneho prínosu považujeme za diskutabilné zakotvenie takejto právnej úpravy, pretože sa nazdávame, že mnohí potencionálni poplatníci v záujme vyhnúť sa plateniu poplatku sa rozhodnú uskladiť drobné stavebné odpady na tzv. „čiernych“ skládkach. Pritom likvidácia „čiernych“ skládok je finančne veľmi náročná a máme za to, že v mnohých prípadoch môžu náklady na ich likvidáciu prevyšovať príjmy získané z poplatku za uskladňovanie drobného stavebného odpadu bez obsahu škodlivín.

Význam všeobecne záväzného nariadenia a nadväznosť na ochranu a zveľaďovanie životného prostredia je potrebné zdôrazniť aj v súvislosti s právnou úpravou miestneho poplatku za rozvoj. Právna úprava tohto poplatku je zakotvená v zákone č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o miestnom poplatku za rozvoj“). Ide o novozakotvený *jednorazový poplatok*, ktorý môže ustanoviť obec na svojom území, v jej jednotlivej časti alebo v jednotlivom katastrálnom území všeobecne záväzným nariadením. Výraznou črtou tohto poplatku je, že jeho *zavedenie je dobrovoľné*, a preto záleží na konkrétnej obci, či ho zavedie. Ak sa pre zavedenie tohto poplatku rozhodne, musí tak urobiť výlučne prijatím všeobecne záväzného nariadenia.¹³³ Podľa § 3 ods. 1 zákona o miestnom poplatku za rozvoj je predmetom tohto poplatku pozemná stavba na území obce, na ktorú je vydané právoplatné stavebné povolenie, ktorým sa povoľuje stavba.¹³⁴ Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona o miestnom poplatku za rozvoj má tento poplatok niekoľko funkcií, a to príjmovú, rozvojovú a protikorupčnú. *Význam poplatku za rozvoj* spočíva v získaní finančných prostriedkov, z ktorých bude možné financovať vybudovanie sociálnej a technickej infraštruktúry na územiach, v ktorých sa predpokladá stavebný rozvoj. Narastajúca výstavba najmä vo väčších mestách Slovenska vyvoláva potreby budovania ďalšej infraštruktúry, čo predstavuje tlak na výdavky v rozpočtoch jednotlivých samospráv, a preto bude poplatok za rozvoj významným prostriedkom na financovanie týchto nových potrieb samosprávy.¹³⁵ Sadzbu poplatku za rozvoj môže ustanoviť alebo zmeniť obec všeobecne záväzným nariadením iba k 1. januáru kalendárneho roka v rámci zákonom stanoveného rozpätia, pričom sadzba sa môže odlišovať podľa druhu stavby ako aj katastrálneho územia obce alebo jej jednotlivej časti. Správu poplatku za rozvoj vykonáva obec, ktorá ho na svojom území uložila a v Bratislave a v Košiciach mestské časti, ak tak ustanoví štatút mesta. Tento poplatok vyrubí obec rozhodnutím a je príjmom jej rozpočtu.¹³⁶

¹³³ Bližšie pozri: Dôvodová správa k návrhu zákona o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov. <https://www.google.sk/#q=d%C3%B4vodov%C3%A1+spr%C3%A1+va+k+z%C3%A1konu+o+poplatku+za+rozvoj> [24.08.2016]

¹³⁴ Právna úprava zakotvuje aj negatívne vymedzenie predmetu poplatku za rozvoj. Bližšie pozri § 3 ods. 2 zákona č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹³⁵ Dôvodová správa k návrhu zákona o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov <https://www.google.sk/#q=d%C3%B4vodov%C3%A1+spr%C3%A1+va+k+z%C3%A1konu+o+poplatku+za+rozvoj> [24.08.2016]

¹³⁶ Zákon o miestnom poplatku za rozvoj v § 5 ods. 1 ustanovuje, že poplatníkom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej bolo ako stavebníkovi vydané stavebné povolenie. Súčasne zakotvuje aj negatívne vymedzenie poplatníka. Poplatníkom nie je obec, alebo samosprávny kraj alebo štát, ktorá ako stavebník uskutočňuje stavbu na svojom území. Poplatková povinnosť vzniká dňom právoplatnosti stavebného povolenia. V súvislosti s aplikáciou zákona o miestnom poplatku za rozvoj je dôležité dať do pozornosti § 13 uvedeného zákona, ktorý výslovne ustanovuje kedy je možné prvýkrát vyrubiť tento poplatok. Obec môže vyrubiť poplatok za rozvoj podľa zákona o miestnom poplatku za rozvoj prvýkrát na stavbu, na ktorú bolo vydané stavebné povolenie po účinnosti tohto zákona, najskôr však zavedením poplatku za rozvoj všeobecne záväzným nariadením obce.

Zákon o miestnom poplatku za rozvoj ustanovuje *účel, na ktorý môže byť výnos z poplatku za rozvoj použitý*. Z názvu samotného poplatku vyplýva, že sa jeho použitie vzťahuje na rozvoj. V nadväznosti na problematiku práva životného prostredia je potrebné dať do pozornosti *použitie výnosu z poplatku za rozvoj* na úhradu kapitálových výdavkov súvisiacich so stavbou vrátane vysporiadania pozemku *na účel verejne prístupného parku, úpravou verejnej zelene*. Predmetné ustanovenie považujeme za zásadné pre ochranu životného prostredia a rozširovanie zelene a máme za to, že zakotvenie možnosti použitia výnosu z tohto poplatku na uvedený účel *prispieje k zlepšeniu stavu životného prostredia a k jeho ochrane*. Z dôvodu nadobudnutia účinnosti zákona o miestnom poplatku iba v roku 2016, bude zaujímavé sledovať, či obce budú prijímať všeobecne záväzné nariadenia, ktorými budú ukladať tento miestny poplatok a na aký účel následne využijú získané finančné prostriedky. Z hľadiska životného prostredia považujeme za potrebné, aby obce používali výnos z poplatku za rozvoj aj na jeho ochranu. Prínos tejto právnej úpravy a využitie finančných prostriedkov však bude možné hodnotiť až po určitom období aplikácie zákona o miestnom poplatku za rozvoj v praxi.

Ďalšie inštitúty finančného práva a ochrana životného prostredia

Medzi ďalšie inštitúty finančného práva, ktoré majú súvislosť s ochranou životného prostredia zaraďujeme najmä *daň z motorových vozidiel, poplatky za uloženie odpadov a poplatky za znečisťovanie ovzdušia*.

Daň z motorových vozidiel je upravená zákonom č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dani z motorových vozidiel“). Podľa § 2 ods. 1 uvedeného zákona je predmetom tejto dane vozidlo, ktoré je evidované v Slovenskej republike a používa sa na podnikanie alebo inú samostatnú zárobkovú činnosť v zdaňovacom období. Z hľadiska ochrany životného prostredia je potrebné analyzovať *ročnú sadzbu dane z motorových vozidiel*. Výška ročnej sadzby dane je upravená v prílohe zákona o dani z motorových vozidiel. Tento zákon ustanovuje aj zníženie a zvýšenie ročnej sadzby dane, ktoré závisí od veku vozidla, prípadne od druhu pohonu vozidla. Počas prvých 36 kalendárnych mesiacov počnúc mesiacom prvej evidencie vozidla sa ročná sadzba dane zníži o 25 %, počas nasledujúcich 36 kalendárnych mesiacov o 20 % a počas nasledujúcich ďalších 36 kalendárnych mesiacov o 15 %. Po uplynutí času zníženia sadzby dane podľa predchádzajúcej vety sa použije počas nasledujúcich 36 kalendárnych mesiacov ročná sadzba dane stanovená zákonom a po uplynutí tohto obdobia sa ročná sadzba dane zvýši o 10 % počas nasledujúcich 12 kalendárnych mesiacov a o 20 % pre vozidlá, ktoré majú viac ako 156 kalendárnych mesiacov vrátane mesiaca prvej evidencie vozidla. Zákon o dani z motorových vozidiel *vyvíhodňuje hybridné vozidlá*, pretože pre hybridné motorové vozidlá a hybridné elektrické vozidlá ustanovuje zníženie ročnej sadzby dane o 50 %. Podobne zákon o dani z motorových vozidiel upravuje zníženie ročnej sadzby dane pre *vozidlá kategórie L, M a N na vodíkový pohon* ako aj pre *vozidlá uvedených kategórií s pohonom na stlačený zemný plyn alebo skvapalnený zemný plyn*. Zákonodarcu ustanovuje zníženie ročnej sadzby dane o 50 % aj pre vozidlá, ktoré sa použili v rámci kombinovanej dopravy najmenej 60-krát. Jedným z dôvodov prijatia zákona o dani z motorových vozidiel a zavedenia tejto dane ako dane štátnej bola podľa dôvodovej správy k návrhu uvedeného zákona aj skutočnosť, že vyššie územné celky využívali zákonnú možnosť zníženia dane pre ekologické vozidlá len v nepatrné miere alebo nevyužívali túto možnosť vôbec, a preto zanikol zo strany podnikateľov záujem o zvyšovanie investícií do modernejších a ekologickejších vozidiel. Súčasná právna úprava dane z motorových vozidiel pritom ustanovuje *ekologické kritériá, ktoré platia jednotne v rámci celého územia Slovenskej republiky*.¹³⁷

¹³⁷ Blížšie pozri: Dôvodová správa k návrhu zákona o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov <https://www.google.sk/#q=d%C3%B4vodov%C3%A1+spr%C3%A1va+k+z%C3%A1konu+o+dani+z+motorov%C3%BDch+vozidiel> [24.08.2016]

Z uvedeného vyplýva, že snahou zákonodarcu bolo *motivovať daňovníkov*, aby využívali hybridné vozidlá ako aj novšie vozidlá, za ktoré budú daňovníci platiť nižšiu daň z motorových vozidiel. Súčasne zákonodarcu motivuje daňovníkov, aby využívali vo väčšom rozsahu kombinovanú dopravu, ktorá má podstatne nižší dopad na životné prostredie ako iba výlučné používanie motorových vozidiel. Motorové vozidlá sú vo všeobecnosti považované za jeden zo zdrojov znečisťovania životného prostredia, a preto máme za to, že analyzované zníženie sadzieb dane z motorových vozidiel bude mať z dlhodobého hľadiska pozitívny prínos pre životné prostredie.

Medzi ďalšie finančnoprávne inštitúty, ktoré súvisia s ochranou životného prostredia môžeme zaradiť aj poplatky za uloženie odpadov a poplatky za znečisťovanie ovzdušia. Právna úprava poplatkov za uloženie odpadov je zakotvená v zákone č. 17/2004 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov v znení neskorších predpisov. *Poplatky za uloženie odpadov* upravené v tomto zákone sa delia na dve skupiny, a to na poplatok za uloženie odpadu na skládku a poplatok za uloženie odpadu na odkalisko. Poplatníkom je posledný držiteľ odpadu, pričom príjmy z týchto poplatkov sú príjmom obce, resp. obcí, v ktorých katastrálnom území sa odkalisko alebo skládka nachádza. Poplatky vyberá prevádzkovateľ, ktorý ich odvádza príslušnej obci, prípadne obciam. V nadväznosti na problematiku spoplatňovania uloženia odpadov na skládku je relevantná otázka, či výška týchto poplatkov motivuje znečisťovateľov, aby likvidovali odpady iným právne dovoleným a na druhej strane ekologickejšim spôsobom. V mnohých prípadoch je totiž výška poplatku za uloženie odpadu na skládku podstatne nižšia ako náklady na likvidáciu odpadu napríklad spaľovaním. Z uvedeného dôvodu sa znečisťovatelia v mnohých prípadoch rozhodujú pre platenie poplatkov, čo je z ekonomického hľadiska síce pre nich výhodnejšie, avšak pre životné prostredie nepriaznivé.

Poplatky za znečisťovanie ovzdušia sú upravené v zákone č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov. Poplatníkmi sú právnické osoby a fyzické osoby oprávnené na podnikanie, ktoré prevádzkujú veľké zdroje znečisťovania ovzdušia, stredné zdroje znečisťovania ovzdušia a malé zdroje znečisťovania ovzdušia za podmienok ustanovených v zákone. Poplatok prevádzkovateľa malého zdroja znečisťovania sa pre každý zdroj určuje na kalendárny rok paušálnou sumou na základe údajov oznámených týmto znečisťovateľom úmerne k množstvu a škodlivosti vypustených znečisťujúcich látok alebo k spotrebe palív a surovín, z ktorých znečisťujúce látky vznikajú. Prevádzkovateľ stredného alebo veľkého zdroja znečisťovania ovzdušia je povinný písomne oznámiť každoročne do 15. februára úplné a pravdivé údaje o množstvách a druhoch znečisťujúcich látok vypustených do ovzdušia za uplynulý rok, pričom výška poplatku sa určí na základe takto oznámených údajov. Výška ročného poplatku prevádzkovateľa malého zdroja znečisťovania ovzdušia pozostáva zo súčtu poplatkov za všetky ním prevádzkované malé zdroje znečisťovania ovzdušia v jednej obci. Ročný poplatok prevádzkovateľa veľkého alebo stredného zdroja pozostáva zo súčtu poplatkov za všetky ním prevádzkované veľké zdroje znečisťovania ovzdušia a stredné zdroje znečisťovania ovzdušia v jednom okrese. Prítom poplatky platené prevádzkovateľom malého zdroja znečistenia ovzdušia sú príjmom obce a poplatky platené prevádzkovateľom veľkého alebo stredného zdroja znečistenia ovzdušia sú príjmom Environmentálneho fondu. V súčasnosti nie je možné jednoznačne zhodnotiť environmentálnu účinnosť tohto poplatku pre jednotlivé znečisťujúce látky, pretože mechanizmus výpočtu a spôsob evidencie platenia poplatkov do Environmentálneho fondu neumožňuje na úrovni fondu určiť za akú konkrétnu znečisťujúcu látku bol poplatok zaplatený, a teda aká je štruktúra príjmu z tohto poplatku.¹³⁸

Uvedenými finančnoprávnymi inštitútmi sa nielen spoplatňuje znečisťovanie životného prostredia, ale *nepriamo sa eliminujú aj negatívne vplyvy na životné prostredie*, pretože výška jednotlivých poplatkov závisí od množstva a druhu znečisťujúcich látok vypustených do ovzdušia ako aj od množstva odpadu uloženého na skládku alebo odkalisko.

¹³⁸ Cepek, B. a kol.: Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čeněk 2015, s. 217.

Literatúra

BABČÁK, V.: Daňové právo na Slovensku. Bratislava: Epos 2015, 750 s., ISBN 978-80-562-0091-9

CEPEK, B. a kol.: Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čeněk 2015, 442 s., ISBN 978-80-7380-560-9

KOŠIČIAROVÁ, S.: Právo na priaznivé životné prostredie. In: Verejná správa. Základné práva a slobody. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku - Towarzystwo Slowaków w Polsce 2015, s. 312-329, ISBN 978-83-7490-906-8

KRÁLIK, J. - GRUŇ, L.: Malý slovník finančného práva. Bratislava: MANZ Bratislava 1998, 197 s., ISBN 80-85719-17-7

MACEJKOVÁ, I. - BABJÁK, M. - MOZEŠOVÁ, Z.: Výber právnych viet z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky 2001-2010. Bratislava: Eurounion 2011, 448 s., ISBN 978-80-89374-16-8

MOLITORIS, P.: Princípy finančnej normotvorby územnej samosprávy. In: Teória a prax verejnej správy. časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Fakulta verejnej správy 2013, s. 193 – 201, ISBN 978-80-8152-057-0

Ďalšie zdroje

ÚPLNÉ ZNENIE ZÁKONA č. 582/2004 Z. z. O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY - KOMENTOVANÉ ZNENIE K NOVELIZÁCIÁM S ÚČINNOSŤOU OD 1. JANUÁRA 2016 A OD 1. JÚLA 2016, 143 s.

https://www.financnasprava.sk/sk/legislativa/sprivedca-danami-a-uctovnictv/sprivedca-danami/_2016 [25.04.2016]

METODICKÝ POKYN K ZDAŇOVANIU PRÍJMOV PLYNÚCICH FYZICKEJ OSOBE ZA VÝKUP ODPADU PODEĽA ZÁKONA Č. 595/2003 Z. z. O DANI Z PRÍJMOV V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV OD 1. JANUÁRA 2016

<https://www.financnasprava.sk/sk/danovi-a-colni-specialisti/dane/metodicke-pokyny> [25.04.2016]

INFORMÁCIA K ZÁKONU Č. 268/2014 Z. z., KTORÝM SA MENÍ A DOPLŇA ZÁKON Č. 582/2004 Z. z. O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV ÚČINNÉHO OD 15. OKTÓBRA 2014

https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Profesionalna_zona/Dane/Novinky_z_legislativy/2014/Miestne_dane/2014_12_12_Oznamenie_k_z_268_2014_ZMD.pdf [11.08.2016]

INFORMÁCIA O ZMENE A DOPLNENÍ ZÁKONA Č. 582/2004 Z. z. O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV ÚČINNÉHO OD 1. JANUÁRA 2013

https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Profesionalna_zona/Dane/Novinky_z_legislativy/2014/Miestne_dane/2014_04_10_Informacia_k_zmene_zakona_582.pdf [11.08.2016]

INFORMÁCIA O ZMENE A DOPLNENÍ ZÁKONA Č. 582/2004 Z. z. O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV ÚČINNÉHO OD 1. JANUÁRA 2014

https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Profesionalna_zona/Dane/Novinky_z_legislativy/2014/Miestne_dane/2014_04_11_Informacia_o_zmene_zakona_582_k_01012014.pdf [11.08.2016]

INFORMÁCIA O NOVELE ZÁKONA Č. 582/2004 Z. z. O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV (ZÁKON č. 79/2015 Z. z. O ODPADOCH A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV)

https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Profesionalna_zona/Dane/Novinky_z_legislativy/2015/miestne_dane/2015_06_04_Informacia_novela_zakona_582.pdf [11.08.2016]

DÔVODOVÁ SPRÁVA K NÁVRHU ZÁKONA O MIESTNOM POPLATKU ZA ROZVOJ A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV <https://www.google.sk/#q=d%C3%B4vodov%C3%A1+spr%C3%A1va+k+z%C3%A1konu+o+poplatku+za+rozvoj> [24.08.2016]

DÔVODOVÁ SPRÁVA K NÁVRHU ZÁKONA O DANI Z MOTOROVÝCH VOZIDIEL A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV

<https://www.google.sk/#q=d%C3%B4vodov%C3%A1+spr%C3%A1va+k+z%C3%A1konu+o+dani+z+motorov%C3%BDch+vozidiel> [24.08.2016]

DÔVODOVÁ SPRÁVA K NÁVRHU ZÁKONA O ODPADOCH A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV – VŠEOBECNÁ ČASŤ A OSOBNÁ ČASŤ

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5293> [24.08.2016]

DÔVODOVÁ SPRÁVA K NÁVRHU ZÁKONA, KTORÝM SA MENÍ A DOPLŇA ZÁKON č. 582/2004 Z. z. O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV

<https://www.google.sk/#q=d%C3%B4vodov%C3%A1+spr%C3%A1va+k+z%C3%A1konu+o+miestnych+daniach> [25.08.2016]

VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉ NARIADENIE MESTA NITRY č. 11/2014 O MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY

<https://www.nitra.sk/register/zoznam/vzn> [25.08.2016]

DODATOK č. 1 K VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉMU NARIADENIU MESTA NITRY č. 11/2014 O MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY

<https://www.nitra.sk/register/zoznam/vzn> [25.08.2016]

PRZEPISY ANTYODOROWE JAKO INSTRUMENT OCHRONY PRAWA DO ŚRODOWISKA

prof. zw. dr hab. Marek Górski

Słowa kluczowe: ochrona środowiska – ochrona powietrza – ochrona przed odorami – prawo do środowiska

Uwagi wstępne

Przedmiotem opracowania jest kwestia dość specyficzna, przepisy antyodorowe z prawem do środowiska wiążą się przede wszystkim w kontekście dyskusji nad materialną treścią tego prawa. Z tego względu nie będzie tu analizowana koncepcja tego prawa, jego charakteru czy treści – przyjmuję, że doktrynalnie patrząc można mówić o istnieniu takiego prawa, a więc zastanawiać się także nad jego treścią i środkami ochrony prawnej. Warto jednak przypomnieć, że na gruncie prawa międzynarodowego, a następnie polskiego prawa wewnętrznego i doktryny prawa kwestia pojawiła się w szerszym zakresie w latach 70-tych ubiegłego wieku. Wtedy to w tzw. Deklaracji Sztokholmskiej, przyjętej w czerwcu 1972 r.¹³⁹, pojawiła się zasada stwierdzająca, że człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takiej jakości, które pozwala na życie godne i utrzymanie dobrostanu (zasada 1). Zasada ta była podstawą do wprowadzenia w 1976 do konstytucji PRL z 1952 r. przepisu art. 71, zgodnie z którego ówczesną treścią obywatele PRL (później - Rzeczypospolitej Polskiej; przypis MG) mieli prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego, byli także obciążeni obowiązkiem jego ochrony. Przepis został utrzymany w mocy po zmianach ustrojowych z 1989 r., na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹⁴⁰, czyli funkcjonował do wejścia w życie obecnej Konstytucji RP z 1997 r.; ta Konstytucja już go jednak nie przejęła¹⁴¹. Zgodnie z poglądem W. Radeckiego przepis konstruował prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego, które należałoby rozumieć jako prawo do środowiska odpowiedniej jakości, jakości analizowanej zarówno pod względem przyrodniczym, jak i pod względem jej wpływu na zdrowie człowieka. W sumie oznaczać to miało skonstruowanie prawa do środowiska, ale środowiska nieobciążonego nadmiernymi, negatywnymi dla człowieka zanieczyszczeniami¹⁴². W podejściu tym zauważyć można element bardzo istotny dla dalszych rozważań czyli założenie, że prawo do środowiska to prawo do środowiska odpowiedniej jakości. Instrumenty prawne służące ochronie jakości środowiska byłyby więc w takim ujęciu instrumentami służącymi także ochronie prawa do środowiska.

Na prawo do środowiska można także spojrzeć przez pryzmat praw człowieka, jest bowiem często traktowane jako nowa kategoria praw człowieka¹⁴³. Prawo do środowiska określano jako najbardziej rozwinięte prawo trzeciej generacji¹⁴⁴, jako że warunkiem wstępnym korzystania z wszelkich praw człowieka, z prawem do życia łącznie, jest odpowiednie środowisko¹⁴⁵. Prawa

¹³⁹ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (1972) – <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>

¹⁴⁰ Dz. U. z 1992 r. Nr 84 poz. 426

¹⁴¹ Zob. komentarz autora do art. 86 Konstytucji z 1997 r. [w:] Safjan M., Bosek+ L. (red.), „Konstytucja RP. Komentarz. T. I”, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 1898 i nast.

¹⁴² Radecki, W.: „Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL”, Jelenia Góra 1984, s. 99 i n.

¹⁴³ Zob. m. in. Menkes, J.: „Prawo do środowiska jako prawo człowieka”, [w:] „Ekologia i prawo” red. Przyborowska – Klimczak, A., Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego KUL, Lublin 1999, s. 21 – 47.

¹⁴⁴ Karński, L.: „Prawa człowieka i środowisko”, Studia Ecologiae et Bioethicae, 2006 r. nr 4 s. 312 i nast.

¹⁴⁵ Radecki, W.: „Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska” [w:] „Prawo człowieka do środowiska naturalnego”, red. Sommer J., Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1987, s. 12.

III generacji mają charakter praw kolektywnych, przynależnych narodom, grupom społecznym, wymagają do ich realizacji współdziałania państw. Wskazuje się także, że na szeroko rozumiane prawo do środowiska składa się konglomerat szeregu praw szczególnych, m.in. prawa do korzystania z wartości środowiska w celach pozagospodarczych, prawo do życia w środowisku zapewniającym utrzymanie zdrowia fizycznego i psychicznego¹⁴⁶.

Koncepcja prawa do środowiska (czystego środowiska) znalazła wsparcie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który uznał istnienie takiego prawa w katalogu praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁴⁷. W tekście Konwencji prawo takie w sposób bezpośredni ujęte nie zostało, jednakże Trybunał, stosując metodę dynamiczną i funkcjonalną wykładni Konwencji przyjmującą założenie, że Konwencja stanowi „żywy instrument, którego wykładnia powinna być dokonywana w oparciu o współczesne uwarunkowania”¹⁴⁸, prawa takiego doszukuje się najczęściej w treści art. 8 statuującego prawo do ochrony (poszanowania) życia prywatnego i rodzinnego. W tym kontekście warto w szczególności zwrócić uwagę na wyrok z 9 grudnia 1994 r. w sprawie Lopez Ostra przeciw Hiszpanii¹⁴⁹, mającym dość przełomowe znaczenie¹⁵⁰. Są uznał bowiem, że art. 8 Konwencji może mieć zastosowanie w przypadkach związanych z ochroną środowiska naturalnego w takich sytuacjach, gdy zanieczyszczenie jest spowodowane bezpośrednio przez Państwo, ewentualnie wtedy, gdy odpowiedzialność Państwa wynika z braku odpowiedniego uregulowania działalności sektora prywatnego¹⁵¹. Dla przedmiotu opracowania sprawy te mają znaczenie i z tego powodu, że jednym z ważniejszych zarzutów w sprawie Lopez Ostra i sprawie Bränduse było powodowanie naruszeń jakości środowiska poprzez emisję odorów, powstających w pierwszym przypadku wskutek prowadzenia działalności przemysłowej (eksploatacja garbarni), drugim wynikających z funkcjonowania zakładu karnego. Także w sprawie Giacomelli zarzucano powodowanie tego rodzaju uciążliwości związanej z eksploatacją prywatnego zakładu przetwarzania odpadów. Oznacza to, że powodowanie uciążliwych zapachów traktowane jest jako naruszenie prawa do czystego środowiska przez naruszenie jego jakości, zaś obowiązkiem państwa jest niedopuszczanie do takich naruszeń.

System ochrony jakości powietrza w prawie polskim

W polskim prawie wewnętrznym dotyczącym kwestii ochrony środowiska przepisy regulujące kwestie ochrony jakości powietrza zawarte są przede wszystkim w ustawie P. o. ś.¹⁵², w tym zakresie w dość istotny sposób przebudowanej w 2012 r. Zmiany wprowadziła ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁵³. Nowelizacja tą ustawą dokonana transponowała do polskiego prawa dyrektywę w sprawie jakości

¹⁴⁶ Karski, L. op. cit., s. 313.

¹⁴⁷ Dz. U. 1993 r. Nr 61 poz. 284.

¹⁴⁸ Orzeczenia Trybunału w sprawie Tyrer z 25 kwietnia 1978 i sprawie Marckx z 13 czerwca 1979 – powołując za Manciewiczem A., *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka? Prawo do czystego środowiska w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*“, In gremio, nr 9 (41) wrzesień 2007, s. 16 i nast.

¹⁴⁹ López Ostra v. Spain (p. 12), judgment of 9 December 1994, Series A, no. 303-C - www.echr.coe.int

¹⁵⁰ Przybysz P. T.: „Sprawa Lopez Ostra przeciwko Hiszpanii a prawo człowieka do środowiska na tle art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.” - Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju, t. 3 (1994-1995) s. 143 i nast.; także Manciewicz A. op. cit, s. 17.

¹⁵¹ Teza ta podtrzymana została i w kolejnych wyrokach, np. Giacomelli v. Italy (Application no. 59909/00), wyrok z dnia 2 listopada 2006 r. - www.echr.coe.int, także Bränduse v. Romania, wyrok z 7 kwietnia 2009 r. - www.echr.coe.int (zob. też „*Environment and the European Convention on Human Rights*“, European Court of Human Rights, June 2016 - www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf)

¹⁵² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz.U.2016 poz. 672 z późn.zm. (dalej określana jako ustawa P. o. ś.).

¹⁵³ Dz. U.2012.460

powietrza i czystsze powietrze dla Europy¹⁵⁴. Zauważyć tu jednak należy od razu, że dyrektywa CAFE w sposób bezpośredni do kwestii zapachowych zanieczyszczeń powietrza się nie odnosi, do rozważenia jest natomiast kwestia wykorzystania instrumentów prawnych służących ochronie jakości powietrza a znanych dyrektywie. Znaczenie mają natomiast generalne założenia dyrektywy, konstruuje pewien model ochrony jakościowej realizowanej przez prawo unijne, który może mieć zastosowanie i dla regulacji związanych z ochroną antydorową. Model ten, opisany w art. 1 dyrektywy, obejmuje następujące elementy:

- 1) zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość,
- 2) ocena jakości powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów,
- 3) uzyskiwanie informacji na temat jakości powietrza, pomocnych w walce z zanieczyszczeniami powietrza i uciążliwościami oraz w monitorowaniu długoterminowych trendów i poprawy stanu powietrza wynikających z realizacji środków krajowych i wspólnotowych,
- 4) zapewnienie, aby informacja na temat jakości powietrza była udostępniana społeczeństwu,
- 5) utrzymanie jakości powietrza, tam gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawa w pozostałych przypadkach,
- 6) promowanie ścisłej współpracy między państwami członkowskimi w zakresie ograniczania zanieczyszczenia powietrza.

W konsekwencji przyjęty przez ustawę P.o.ś. model ochrony jakościowej powietrza jest oparty na koncepcji wspólnej dla różnych elementów środowiska, uwzględniającej trzy podstawowe założenia i realizujące je działania:

- 1) prawne ustalenie wiążących wymagań jakościowych dla danego elementu środowiska, czyli w tym przypadku powietrza atmosferycznego (pod takim określeniem rozumiane jest powietrze na zewnątrz budynków i poza terenami zakładów przemysłowych; dyrektywa CAFE używa tu określenia „powietrze troposferyczne“),
- 2) obowiązek prowadzenia monitoringu przestrzegania ustalonych wymagań jakościowych,
- 3) obowiązek podejmowania przeciwdziałań w przypadku stwierdzenia, w wyniku prowadzonego monitoringu, naruszenia obowiązujących wymagań co do stanu jakościowego danego elementu środowiska (tu – powietrza).

Odrębnym elementem (w sensie poddania odrębnej regulacji prawnej), ale ściśle powiązany i uzupełniający całą konstrukcję, są instrumenty prawne określające odpowiedzialność prawną podmiotów, których działania spowodowały naruszenie wymagań jakościowych.

W systemie ochrony jakościowej ustalenie wymagań jakościowych jest realizowane poprzez ustanowienie parametrów jakości środowiska, mających po pierwsze charakter „standardów jakości środowiska“ (standardów imisyjnych). Ogólna definicja tego pojęcia została zawarta w art. 3 pkt. 34 ustawy P. o. ś.¹⁵⁵. Standardy jakości mają charakter wiążący, ich ustanowienie wprowadza prawny obowiązek dotrzymywania parametrów jakości elementu środowiska ustalonych danym standardem, wymagają precyzyjnego (jednoznacznego) określenia wielkości danego parametru. Adresatem obowiązku dotrzymywania standardu są z jednej strony podmioty prowadzące działalność skutkującą możliwością naruszenia tegoż standardu¹⁵⁶, konsekwencją nierealizowania

¹⁵⁴ Tzw. dyrektywa CAFE - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy – Dz. Urz. UEL.2008.152.1

¹⁵⁵ Pod pojęciem „standard jakości środowiska“ należy zgodnie z tą definicją rozumieć „*poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pulap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze*“.

¹⁵⁶ Co wyraźnie zostało stwierdzone w odpowiednich przepisach ustawy P. o. ś. – „*Eksplatacja instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska*“ (art. 144 ust. 1).

obowiązku jest zakaz prowadzenia eksploatacji instalacji mogącej powodować taki skutek¹⁵⁷. Z drugiej natomiast strony z konstrukcji standardu wynika kierowany do właściwych organów państwa obowiązek podejmowania przeciwdziałań w przypadku stwierdzenia wystąpienia naruszeń (trzeci punkt założeń ochrony jakościowej). Taka konstrukcja standardów jakości powoduje, że praktycznie ich wykorzystanie dla potrzeb ochrony antyodorowej jest niemożliwe.

Ustawa P. o. ś. przewiduje możliwość stosowania jeszcze innego instrumentu prawnego służącego ochronie jakościowej w postaci „wartości odniesienia”. Art. 222 ustawy zakłada, że w razie braku standardów emisyjnych i dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu ilości gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza ustala się na poziomie niepowodującym przekroczeń:

- a) wartości odniesienia substancji w powietrzu,
- b) wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu.

Samo pojęcie „wartości odniesienia” nie zostało w ustawie zdefiniowane, w konstrukcji prawnej wydają się one być swoistym surogatem standardu emisyjnego. Zgodnie z art. 222 ust. 2 wartości odniesienia ustanawia w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw środowiska. Są one wyrażane jako poziomy substancji w powietrzu dla terenu kraju, z wyłączeniem obszarów ochrony uzdrowiskowej, oraz dla obszarów ochrony uzdrowiskowej. Podstawowa różnica pomiędzy standardami emisyjnymi (jakości środowiska, tu – powietrza) a wartościami odniesienia leży w braku obowiązku badania przestrzegania tych ostatnich. Wartości odniesienia mają w zasadzie tylko charakter instrumentu pomocniczego dla ustalania ilości gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza (w pozwoleniu emisyjnym). Warto ten ostatni element podkreślić, spełnianie założonego celu instytucji wartości odniesienia jest możliwe tylko w powiązaniu z instrumentem indywidualnie określającym dopuszczalną wartość emisji określonej uciążliwości (pozwoleniem emisyjnym czy też inną formą emisję).

Nietrudno w treści powołanego przepisu art. 222 ust. 1 zauważyć, że instytucja „wartości odniesienia” miałyby być wykorzystana, zgodnie z intencją ustawodawcy, także dla ochrony antyodorowej. W kolejnych przepisach art. 222 założono bowiem, że w ewentualnie wydanym rozporządzeniu (upoważnienie ma charakter fakultatywny) zostaną ustalone, zróżnicowane w zależności od przeznaczenia lub sposobu zagospodarowania terenu:

- 1) wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu;
- 2) dopuszczalne częstotliwości przekraczania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu;
- 3) okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów substancji zapachowych w powietrzu.

Wskazane elementy miałyby mieć charakter obligatoryjny dla treści wydanego rozporządzenia, poza tym minister może też do takiego aktu włączyć takie kwestie, jak ustalenie –

- 1) czasu obowiązywania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu;
- 2) zależności wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu lub dopuszczalnych częstotliwości przekraczania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu od jakości zapachu;
- 3) rodzajów instalacji, dla których ilości gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza ustala się, uwzględniając wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu.

Konstrukcja pod względem prawnym wydaje się być gotową, jednakże mimo kilkakrotnych prób (o czym dalej) nie została dotychczas wykorzystana, tak więc prawna ochrona przed uciążliwościami zapachowymi, w takiej właśnie formule, w tej chwili praktycznie nie istnieje.

¹⁵⁷ Zob. komentarz M. Górskiego do przepisu [w:] Górski, M. – Pchalek, M. – Radecki, W. – Jerzmański, J. – Bar, M. – Urban, S. – Jendrośka, J.: „Ustawa Prawo ochrony środowiska, Komentarz”, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2014, s. 619 i nast.

Pojawia się więc pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy i dalsze losy regulacji prawnych związanych z ochroną przed tego rodzaju uciążliwościami.

Uciążliwości zapachowe w regulacjach prawa wewnętrznego

Źródła uciążliwości zapachowych są różnicowane, biorąc pod uwagę działalność gospodarczą można wskazać takie źródła, jak –

- d) chów lub hodowla zwierząt;
- e) przechowywanie i wykorzystywanie nawozów naturalnych, w tym szczególnie gnojowicy i gnojówki;
- f) unieszkodliwianie lub odzysk padłych lub ubitych zwierząt;
- g) składowanie i składowiska odpadów;
- h) spalanie odpadów;
- i) oczyszczanie i oczyszczalnie ścieków;
- j) wszystkie rodzaje działalności, w których wykorzystywane są rozpuszczalniki aromatyczne;
- k) produkcja wyrobów z niektórych kategorii tworzyw sztucznych;
- l) przeróbka ropy naftowej i gazu;
- m) garbowanie i wyprawianie skór.

Zróznicowanie źródeł powoduje konieczność szukania rozwiązań możliwie uniwersalnych, mogących mieć zastosowanie do każdego z potencjalnych źródeł. Równocześnie jednak trzeba pamiętać, że w praktyce dokuczliwe mogą być oddziaływania zapachowe powodowane prowadzoną działalnością innego rodzaju, o stosunkowo niewielkim, bardzo lokalnym zasięgu, np. działalnością gastronomiczną. Tu też możemy mieć do czynienia z działalnością gospodarczą, jednak dość trudną do reglamentowania pod względem uciążliwości środowiskowych.

Sam uciążliwy zapach nie musi być bezpośrednim źródłem zagrożenia zdrowia, jednak jego przedłużająca się obecność i duża intensywność często powoduje dyskomfort psychiczny, w pewnych przypadkach skutkujący pojawieniem się takich chorobowych symptomów jak bóle głowy, mdłości, wymioty, podrażnienia oczu, nosa i gardła¹⁵⁸. Szkodliwy może być także zapach sensorycznie nieuciążliwy, zaś samo odczuwanie uciążliwości zapachowej ma charakter w istotnym zakresie subiektywny. Z tych względów konstruowanie i dotrzymywanie klasycznie określanych standardów jakości powietrza (w tym wartości odniesienia) w postaci poziomów stężenia pojedynczych zanieczyszczeń (wyrażanych w $\mu\text{g}/\text{m}^3$) i dopuszczalnych częstości ich przekraczania nie gwarantuje osiągnięcia zakładanego efektu w postaci eliminacji uciążliwości zapachu. Wyniki tradycyjnych analiz jakościowych i ilościowych nie są także wystarczającym źródłem informacji o zapachu badanych próbek powietrza¹⁵⁹.

Konsekwencją jest poszukiwanie innych formuł, przy czym stosunkowo najczęściej rozwiązania stosowane w różnych państwach¹⁶⁰ odwołują się do tzw. metod sensorycznych w powiązaniu z ograniczeniami lokalizacyjnymi bądź dotyczącymi zakresu prowadzonej działalności, uciążliwej pod względem zapachowym. Analiza sensoryczna to ocena jakości powietrza wykonana przy pomocy zmysłów (węchu, wzroku, smaku) przez odpowiednio dobrany zespół oceniający oraz z zastosowaniem metod i warunków zapewniających dokładność i powtarzalność jej wyników. Zespół oceniający to grupa osób o sprawdzonej sprawności sensorycznej dokonujących po-

¹⁵⁸ Zob. m.in. Krajewska, B. – Kośmider, J.: „Standardy zapachowej jakości powietrza”; Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów nr 6/2005, s. 182-183.

¹⁵⁹ Tamże, s. 181.

¹⁶⁰ Zob. przegląd tych rozwiązań w powołanym opracowaniu B. Krajewskiej i J. Kośmider, także nieco zaktualizowane informacje w ekspertyzie L. Woźniaka „Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym (odorum) w wybranych krajach Unii Europejskiej wraz z komentarzem na temat konsekwencji społecznych i ekonomicznych (gospodarczych) ich wprowadzenia”; Opinie i Ekspertyzy nr OE 222, Kancelaria Senatu, listopad 2014.

miarów z użyciem specjalnego urządzenia nazywanego olfaktometrem. Metoda ta opisana jest normą Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego EN 13725:2003, która przez Polski Komitet Normalizacyjny została w identycznej formie przyjęta jako norma PN-EN 137254 w lipcu 2007 roku, wprowadzającą w ten sposób europejską normę EN 13725:2003+AC:2006¹⁶¹.

W pewnym sensie tą drogą poszły przepisy pierwszego projektu rozporządzenia wykonawczego do P.o.ś., wprowadzającego wartości odniesienia stężeń zapachowych. Według projektu wartością odniesienia substancji zapachowych miało być stężenie substancji zapachowych w powietrzu (stężenie odorantów, stężenie zapachowe) wyrażane w jednostkach zapachowych (odour unit) w metrze sześciennym (c_{od} [ou/m³]). Pojęcie jednostki zapachowej wprowadziła wspomniana norma PN-EN 13725:2007. Według normy europejska jednostka zapachowa to taka ilość odorantu (bądź odorantów), która po odparowaniu do 1 m³ obojętnego gazu w warunkach standardowych wywołuje fizjologiczną reakcję osób oceniających (próg wyczuwalności) równoważną reakcji wywołanej przez jednostkę masy europejskiego wzorca zapachu (EROM - *European Reference Odour Mass*) odparowaną do 1 m³ obojętnego gazu w warunkach standardowych. Przepisy rozporządzenia ustalały dalej dopuszczalny poziom substancji zapachowych w powietrzu, okres dla którego uśrednia się wyniki pomiarów, dopuszczalne częstotliwości przekraczania dopuszczalnego poziomu substancji zapachowych w powietrzu oraz czas obowiązywania standardów zapachowej jakości powietrza w zależności od sposobu zagospodarowania terenu. W projekcie określono również metody oceny zapachowej jakości powietrza i miała to być metoda olfaktometrii dynamicznej lub statycznej (online lub opóźnionej), wykonywanej przez specjalistyczny zespół osób oceniających (spełniających wymagania normy PN-EN 13725:2007 dotyczące sprawności sensorycznej) lub odpowiednio liczną grupę pomiarową.

Konstrukcja miała jednak postać wartości odniesienia, a więc ustalenia w ten sposób dokonane musiały być dalej wiązane ze zgodą na emisję. Podnoszono wobec tych założeń także szereg innych zarzutów stwierdzając m.in., że:

- 1) wyniki sensorycznych oznaczeń stężenia zapachowego nie mogą być podstawą decyzji administracyjnych, jako oceny subiektywne i mało precyzyjne,
- 2) pomiary emisji zapachowych są kłopotliwe i kosztowne – zobowiązanie inwestorów do ich zlecenia akredytowanym pracownikom odorymetrycznym w ramach opracowywania raportów oddziaływania na środowisko będzie kosztowne i ograniczy rozwój gospodarczy,
- 3) inspektoraty ochrony środowiska nie dysponują sprzętem i kadrami, umożliwiającą realizowanie tego typu zadań¹⁶².

W konsekwencji tych wątpliwości rozporządzenie nie weszło w życie, chociaż przepisy P. o. ś. odwołujące się w tej mierze do instytucji wartości odniesienia pozostały.

Kolejną próbą zmierzania się z zagadnieniem był projekt ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej przygotowany w 2008 r. w resorcie środowiska (projekt 2008/10/17). Projekt nie odwoływał się już do instytucji wartości odniesienia, jednak proponował dokonywanie oceny uciążliwości zapachowej taką samą metodą i z odwołaniem się do jednostek uciążliwości zapachowej. Jako konsekwencję stwierdzenia zaistnienia uciążliwości zapachowej projekt przewidywał wydawanie decyzji, m.in. przez organ gminy, nakazujących prowadzącemu działalność powodującą uciążliwość zapachową podjęcie działań zmierzających do ograniczenia tej uciążliwości, także stosowanie instrumentów finansowych pełniących rolę bodźców, które miałyby oddziaływać na podmioty powodujące uciążliwość zapachową i mobilizować te podmioty do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia, bądź wyeliminowania tych uciążliwości. Projekt przewidywał prowadzenie badań stężenia zapachowego przez zespoły spełniające wymagania normy PN-EN 13725:2007, jednakże zakładano także, że ewentualne

¹⁶¹ PN-EN 13725:2007: Jakość powietrza – Oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej, PKN, Warszawa 2007, s. 1 – 69.

¹⁶² Zob. Kośmider J., „Strategia zmniejszania uciążliwości odorowych”, Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów nr 1/2005, s. 1.

postępowanie sprawdzające będzie wszczynane przez organ gminy, na podstawie zgłoszeń społecznych, zaś takie wstępne postępowanie będzie prowadził zespół powołany przez wójta. Dało to podstawę do ironicznych komentarzy medialnych o powołaniu przez ustawę zespołów „wąchaczy gminnych“, co było jedną z przyczyn odłożenia projektu do szuflady.

Tym niemniej wnioski wynikające z tych dyskusji nie spowodowały zawieszenia prac nad przygotowaniem odpowiednich regulacji, wkrótce bowiem pojawiły się założenia do projektu kolejnej ustawy¹⁶³. Założenia ponowiły koncepcje przyjęte w 2008 r., z pewnymi jednak poprawkami i dookreśleniami. Założenia przewidywały, że w przypadku wystąpienia uciążliwości zapachowej możliwe byłoby zainicjowanie postępowania w sprawie ograniczenia lub eliminacji uciążliwości zapachowej, przy czym miałyby się to odbywać z urzędu bądź na wniosek złożony przez sołtysa lub co najmniej 10 % mieszkańców sołectwa. Postępowanie takie, jeżeli miałyby dotyczyć uciążliwości zapachowej powodowanej powszechnym lub zwykłym korzystaniem ze środowiska, miał prowadzić wójt (burmistrz, prezydent), natomiast w zakresie innym niż korzystanie powszechne lub zwykłe organ właściwy do wydania pozwolenia emisyjnego. W trakcie takiego postępowania właściwy organ miałby przeprowadzić wizję lokalną z udziałem wszystkich zainteresowanych i ekspertów, dla ustalenia potrzeby wykonania oceny zapachowej powietrza przez grupę pomiarową, będącą niezależnym podmiotem¹⁶⁴. Założono, że ocena jakości zapachowej będzie przeprowadzana z zastosowaniem metody sensorycznej z wykorzystaniem grupy sensorycznej, zgodnie z wytycznymi zawartymi w normie PN-EN 13725:2007.

Jeżeli w wyniku przeprowadzenia oceny jakości zapachowej powietrza stwierdzone zostałyby występowanie uciążliwości zapachowej, właściwy organ miałby wydać, w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska, decyzję ustalającą działania, jakie mają być podjęte dla eliminacji lub ograniczenia tego typu uciążliwości. Decyzja miałaby mieć charakter swoistego programu naprawczego, obejmującego w miarę potrzeby takie kwestie, jak zobowiązanie do zmiany procedur postępowania z materiałami i substancjami złowonnyymi czy odpowiedniej zmiany procesu produkcyjnego (w tym np. hermetyzacji procesu, stosowania urządzeń eliminujących odory), ewentualnie także do prowadzenia dezodoryzacji. Zakładano, że w przypadku niewykonania decyzji stosowane będą administracyjne kary pieniężne.

Koncepcja zakładała także, w przypadku braku skuteczności programu naprawczego, możliwość nakładania na podmiot emitujący substancje złowonne obowiązku dotrzymywania indywidualnych standardów emisyjnych. Standardy takie są w oparciu o obowiązujące przepisy możliwe do skonstruowania dla substancji objętych standardami jakości bądź wartościami odniesienia (tu np. amoniak¹⁶⁵). Nawiasem mówiąc, formuła ta jest możliwa do zastosowania na gruncie już obowiązujących regulacji, jednak pozostaje otwartym postawione już pytanie, czy ustalenie standardu emisyjnego odnoszącego się do dopuszczalnego stężenia danej substancji w powietrzu będzie równoznaczne z ograniczeniem oddziaływania zapachowego emisji danej substancji, oddziaływaną mającego co do jego negatywnego odczuwania subiektywny charakter.

Założenia zwracały uwagę na potencjalne koszty niezbędne do poniesienia w przypadku wprowadzenia proponowanych rozwiązań, wynikające zwłaszcza z konieczności powołania i wyposażenia zespołów fachowców prowadzących ocenę sensoryczną. Poziom takich nakładów szacowano na minimum od 60 do 100 etatów kalkulacyjnych w skali kraju.

W kwietniu 2011 r. projekt założeń został skierowany do Rządowego Centrum Legislacji, zorganizowano także konsultacje społeczne, jednakże dalsze prace nad projektem ustawy wstrzymano. Sprawa pojawiła się w dyskusjach prowadzonych w czasie kampanii wyborczej do sejm

¹⁶³ Projekt z grudnia 2010 r. - www.mos.gov.pl/g2/big/2011_04/80ec51c27b038f0c8747a25deebd7734.pdf

¹⁶⁴ Posiadającym akceptację na prowadzenie działalności w zakresie wydawania oceny zapachowej jakości powietrza, wydaną przez Polskie Centrum Akredytacji działające w porozumieniu z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska.

¹⁶⁵ Zał. nr 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu. (Dz. U. Nr 16, poz. 87).

i senatu jesienią 2016 r., gdzie ówczesna opozycja podnosiła konieczność przyjęcia takiego aktu. Kwestia powróciła po wyborach w Sejmie, w marcu 2016 r. jedna z posełek PiS skierowała w tej sprawie interpelację do ministra środowiska. W odpowiedzi na tę interpelację sekretarz stanu w ministerstwie stwierdził, że resort kilkakrotnie podejmował próby przygotowania odpowiedniej regulacji, przeprowadził także przegląd obowiązujących przepisów. W wyniku tych działań „ustalono, że w istniejącej sytuacji społecznej i ekonomiczno - gospodarczej w pierwszej kolejności efektywniejsze będzie rozwiązanie kwestii uciążliwości zapachowej poprzez przygotowanie wytycznych technicznych. Obecnie w Ministerstwie Środowiska przygotowujemy jest <Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej> dedykowany podmiotom gospodarczym”¹⁶⁶. W piśmie wskazano także, że określone problemy związane z pojawianiem się odorów mogą być rozwiązywane poprzez zastosowanie przepisów szczególnych, z tymi zagadnieniami związanymi, w tym zwłaszcza przepisów odnoszących się do wymagań najlepszej dostępnej techniki, lokalizacji obiektów prowadzących działalność uciążliwą czy przepisów o odpowiedzialności.

W odniesieniu do tych ostatnich kwestii należałoby zauważyć po pierwsze, że stopniowo się ostatnio pojawiające przepisy konkretyzujące wymagania najlepszej dostępnej techniki, wydawane w oparciu o przepisy dyrektywy IED¹⁶⁷, mające postać tzw. konkluzji BAT, w niektórych przypadkach odnoszą się do kwestii uciążliwości zapachowych powodowanych funkcjonowaniem zakładów określonych branż. Ustalane są wówczas pewne wymagania dotyczące stosowanych procesów przemysłowych i technologii, odnoszące się do organizacji tych procesów i wykorzystywania wskazanych urządzeń czy środków służących ograniczaniu uciążliwości zapachowych. Przykładem mogą tu być takie akty, jak konkluzje odnoszące się do emisji przemysłowych powstających w procesie garbowania skór¹⁶⁸ czy decyzja odnosząca się do produkcji masy włóknistej, papieru i tektury¹⁶⁹. Perspektywnie szczególnie znaczenie mogą mieć akty dotyczące procesów przetwarzania odpadów czy emisji pochodzących z ferm hodowlanych. Wymagania te powinny być dalej wprowadzane do pozwoleń zintegrowanych i odpowiednio egzekwowane.

Ograniczenia lokalizacyjne teoretycznie rzecz biorąc, co sugeruje też ministerstwo, powinny być przede wszystkim wprowadzane poprzez postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przyjmowane przez gminy w oparciu o przepisy ustawy o p. z. p.¹⁷⁰. W praktyce jednak z narzędzia tego gminy korzystają w dość ograniczonym zakresie, na co wpływa szereg przyczyn, takich jak skomplikowanie i długotrwałość procesu przyjmowania planu, stosunkowo duże koszty procedury, w tym koszty związane z ograniczaniem dopuszczalnych sposobów wykorzystania terenów, dość ściśle związane przyjętym już planem. W procesie przyjmowania planu kwestie potencjalnych oddziaływań odorowych powinny być wzięte pod uwagę w procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko prowadzonej wobec projektu planu.

Narzędzie w postaci procedury oceny oddziaływania na środowisko ma też istotne znaczenie w trakcie postępowań związanych z lokalizacją i realizacją obiektów mogących mieć istotnie negatywny wpływ na środowisko i ludzi. Zasady prowadzenia takich procedur ustalają przepisy

¹⁶⁶ Pismo z dnia 11 kwietnia 2016 r. o nr DOP-I.070.19.2016.ŻW 96276.258246.218109 - www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=3FBFD6D1

¹⁶⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) - Dz. Urz. UE L. Nr 334 s. 17.

¹⁶⁸ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 11 lutego 2013 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych w odniesieniu do garbowania skór (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 45, str. 13).

¹⁶⁹ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 26 września 2014 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w odniesieniu do produkcji masy włóknistej, papieru i tektury (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 348, str. 30/1).

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), dalej określana jako ustawa p. z. p.

ustawy z października 2008 r. (ustawa d. u. o. ś.¹⁷¹). Na znaczenie tych procedur zwraca także uwagę orzecznictwo sądowe. I chociaż w orzeczeniach tych najczęstsze jest stanowisko stwierdzające, że „mimo wynikającego z art. 85 ustawy obowiązku ochrony powietrza ustawodawca nie przewidział w polskim porządku prawnym ochrony powietrza przed zapachami, a jedynie przed określonymi substancjami w powietrzu. Zapach, czy też odór jest substancją niemierzalną, zaś jego odczuwanie w każdym przypadku ma charakter subiektywny. Zapachy, pomimo, iż mogą być uciążliwe nie mogą być badane, ponieważ w polskim systemie prawnym nie istnieją normy prawne, które odnosiłyby się do zapachów”¹⁷², to jednak można mówić o wykształceniu się pewnej linii orzeczniczej, w szczególności na szczeblu NSA, zgodnie z którą organy nie mogą w swoich rozstrzygnięciach tej kwestii pomijać. Sąd w kilku bowiem wyrokach stwierdzał, że kwestii uciążliwości odorowej organy nie mogą traktować powierzchownie, mimo że regulacje normatywne nie określają parametrów wielkości stężeń substancji zapachowych w powietrzu. Nie oznacza to bowiem, że analiza uciążliwości z tym związanych może być przez organ pomijana, a szczególną ku temu podstawę dają przepisy wymagające dokonania w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko także oceny możliwości wystąpienia konfliktów społecznych¹⁷³. Zdaniem Sądu to głównie uciążliwość odorowa prowadzi do powstania konfliktów społecznych. „Wobec braku ustawy normującej sposób i zakres badania i oddziaływania odorów na środowisko, podstawę orzekania w przedmiotowej sprawie powinna stanowić przede wszystkim skala zjawiska oraz możliwy zakres środków służących ograniczeniu tej uciążliwości, które w rozpoznawanej sprawie prowadzą do konfliktów społecznych. Organ powinien był się wypowiedzieć na temat skali tego zjawiska, możliwości jego zminimalizowania oraz wpływu tych uciążliwości na zdrowie i życie ludzi”¹⁷⁴. W konsekwencji zarzut braku prawidłowego ustalenia stanu faktycznego przez właściwe organy w zakresie dotyczącym potencjalnych konfliktów społecznych, biorąc pod uwagę rozmiar i charakter projektowanego przedsięwzięcia w zakresie jego oddziaływania na sąsiednie tereny poprzez emisję substancji zapachowych do powietrza nawet przy zastrzeżeniu, że brak jest jeszcze normatywnych parametrów wielkości ich stężeń, jest podstawą do uznania, że zarówno zaskarżona decyzja samorządowego kolegium odwoławczego, jak i poprzedzająca ją decyzja organu I instancji zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 8, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a., a także z naruszeniem przepisów ustawy d. u. o. ś.

Dla zamknięcia analizy regulacji prawnych powiązanych z zapobieganiem uciążliwościom odorowym należy wspomnieć o przepisach konstruujących podstawy i zasady odpowiedzialności z tytułu naruszenia obowiązków związanych z ochroną środowiska. Przy braku regulacji szczególnych związanych z analizowanym zagadnieniem oczywistym jest brak przepisów o odpowiedzialności z tytułu naruszenia konkretnych obowiązków ochronnych, mających na celu przeciwdziałanie tego typu uciążliwościom. Wskazuje się jednak na potencjalną możliwość korzystania ze środków odpowiedzialności o charakterze ogólnym, wśród których można zwrócić uwagę na instrumenty o charakterze administracyjnym, w postaci sankcyjnych decyzji zobowiązujących (decyzja z art. 362 ustawy P.o.ś. w sprawie ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego czy decyzja wójta z art. 363 teźże ustawy nakazująca osobie fizycznej wykonanie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia albo przywrócenia środowiska do stanu właściwego). Możliwość wykorzystania tych przepisów wymagalaby jednak osobnego opracowania¹⁷⁵. Podobną uwagę można odnieść i do przepisów kodeksu cywilnego

¹⁷¹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.).

¹⁷² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2013 roku (sygn. akt II SA/Łd 468/13).

¹⁷³ Chodzi tu o przepis art. 66 ust. 1 pkt 15 ustawy d. u. o. ś.

¹⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r. (II OSK 1459/12).

¹⁷⁵ Zob. w tej mierze m.in. komentarz autora do powołanych przepisów [w:] Górski, M. – Pchalek M. – Radecki, W. – Jerzmański, J. – Bar, M. – Urban, S. – Jendrośka, J. „Ustawa Prawo ochrony środowiska, Komentarz”, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 931 – 940.

związanych z przeciwdziałaniem tzw. immisjom pośrednim w stosunkach sąsiedzkich (art. 222 § 2 k.c. w związku z art. 144 k.c.), potencjalnie dającym dość istotne uprawnienia osobom dotkniętym takimi uciążliwościami.

Podsumowanie

Uciążliwości odorowe są takim typem negatywnego oddziaływania na środowisko i ludzi, który przez ludzi jest odbierany jako szczególnie istotny i traktowany jako ważny element prawa do czystego środowiska. Regulacje prawne obowiązujące w tym zakresie są w Polsce niewystarczające, brak jest przede wszystkim przepisów pozwalających na wprowadzanie ograniczeń dotyczących powodowania tego rodzaju oddziaływań i nakładania obowiązków pozwalających na ich eliminowanie bądź ograniczanie. Przepisy ogólne mają tu stosunkowo wąskie zastosowanie. W konsekwencji należałoby uznać, że w badanym zakresie prawo człowieka do czystego środowiska chronione jest w Polsce w sposób zdecydowanie niewystarczający.

Literatura

GÓRSKI, M. – PCHAŁEK, M. – RADECKI, W. – JERZMAŃSKI, J. – BAR, M. – URBAN, S. – JENDROŚKA, J.: „Ustawa Prawo ochrony środowiska, Komentarz“, wyd. 2, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2014, ISBN 978-83-255-6492-6

KARSKI, L.: „Prawa człowieka i środowisko“, *Studia Ecologiae et Bioethicae*, 2006 r. nr 4, wyd. Instytut Ekologii i Bioetyki Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ISSN 1733-1218

KOŚMIDER, J.: „Strategia zmniejszania uciążliwości odorowych“, *Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów* nr 1/2005, wyd. Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Przemysłu Hutniczego, ISSN 1230-7408

KRAJEWSKA, B. – KOŚMIDER, J.: „Standardy zapachowej jakości powietrza“, *Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów* nr 6/2005, wyd. Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Przemysłu Hutniczego, ISSN 1230-7408

MANCEWICZ, A.: „Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka? Prawo do czystego środowiska w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka“, In gremio, nr 9 (41) wrzesień 2007, wyd. Szczecińska Izba Adwokacka, ISSN 1732-8225

MENKES, J.: „Prawo do środowiska jako prawo człowieka“, [w:] „Ekologia i prawo“ red. A. Przyborowska – Klimczak, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego KUL, Lublin 1999

PRZYBYSZ, P. T.: „Sprawa Lopez Ostra przeciwko Hiszpanii a prawo człowieka do środowiska na tle art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.“ - *Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju*, t. 3 (1994-1995), Wydawnictwo Naukowe UMK w Toruniu, ISSN: 8323-10428X

RADECKI, W.: „Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL“, Jelenia Góra 1984, wyd. Karkonoskie Towarzystwo Naukowe, nr 26, ISSN: 0238-9940

RADECKI, W.: „Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska“ [w:] „Prawo człowieka do środowiska naturalnego“, red. J. Sommer, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1987, wyd. Zakład Narodowy im. Ossolińskich

SAFJAN, M. – BOSEK, L. (red.) „Konstytucja RP. Komentarz. T.1“, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2016, ISBN 978-83-255-7365-2

WOŹNIAK, L.: „Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym (odorum) w wybranych krajach Unii Europejskiej wraz z komentarzem na temat konsekwencji społecznych i ekonomicznych (gospodarczych) ich wprowadzenia“, *Opinie i Ekspertyzy* nr OE 222, Kancelaria Senatu, listopad 2014

PRAWO DOSTĘPU DO LASU JAKO PUBLICZNE PRAWO PODMIOTOWE¹⁷⁶

Dr hab. prof. nadzw. Adam Habuda

Słowa kluczowe: prawo ochrony środowiska – ochrona przyrody – publiczne prawo podmiotowe – prawna ochrona lasów – prawo do środowiska – prawo dostępu do lasów – prawo leśne

Wprowadzenie

Reprezentatywną dla polskiej literatury prawniczej definicję publicznego prawa podmiotowego sformułował Wojciech Jakimowicz: jest to pochodna i prosta sytuacja prawna, tj. sytuacja określona przez normę prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego i powstająca bądź bezpośrednio na podstawie normy tego prawa, bądź wymagająca dla swojego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego, mająca, w przypadku osób fizycznych, swoje pierwotne źródło w przyrodzonych prawach człowieka, a w przypadku jednostek organizacyjnych, wyłącznie w normach prawa przedmiotowego, której podmiotem jest osoba fizyczna albo jednostka organizacyjna, jaką jest państwo lub jednostka samorządowa, wyposażająca ten podmiot w roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego¹⁷⁷.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie kreuje bezpośrednio prawa podmiotowego do środowiska. Zasadniczo brak również przekonujących argumentów, aby podejmować próby wyinterpretowania takiego prawa z przepisów Konstytucji, w szczególności tych które odnoszą się do środowiska i jego ochrony.

Przepisy polskiej ustawy zasadniczej stanowią o środowisku w kilku znaczeniach: w kontekście jego ochrony jako jednego z podstawowych zadań państwa (art. 5), ochronie środowiska jako jednej z przesłanek ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3), obowiązku władz publicznych w postaci zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4), prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1), ochrony środowiska jako obowiązku władz publicznych (art. 74 ust. 2), prawie każdego do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3), obowiązku władz publicznych w postaci wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4), obowiązku każdego dbałości o stan środowiska i odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86).

Tak więc ani litera, ani duch obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej nie tworzą warunków do konkluzji o gwarantowanym konstytucyjnie publicznym prawie podmiotowym do środowiska. Leszek Garlicki trafnie stwierdził, że Konstytucja RP nie gwarantuje ogólnego prawa jednostki do życia w zdrowym środowisku ze względu na to, iż jej twórcy chcieli uniknąć klauzuli o nierealnym kształcie i trudnych do określenia konsekwencjach prawnych¹⁷⁸. Jest to szczególnie widoczne, jeżeli przywołamy te przepisy Konstytucji RP, które publiczne prawa podmiotowe kreują. Mam tu na myśli, tytułem przykładu, art. 68 ust. 1 stanowiący, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia, czy art. 66 ust. 1 głoszący o prawie każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Za publiczne prawo podmiotowe można potraktować tylko

¹⁷⁶ Opracowanie powstało w związku z realizacją projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki „Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza”, nr UMO-2014/13/B/HS5/01318.

¹⁷⁷ Jakimowicz, W.: *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 246.

¹⁷⁸ Garlicki, L.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.

przewidziane konstytucyjnie prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, jednak jest to konstrukcja zupełnie inna od postulatu podmiotowego prawa do środowiska.

Dodatkowy argument ma charakter historyczny: obowiązująca polska ustawa zasadnicza nie zawiera przepisu o brzmieniu zbliżonym do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, wprowadzonym nowelą z 10 lutego 1976 r. – przepis art. 71 stanowił, że obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony¹⁷⁹.

Wprawdzie i we współczesnej literaturze pojawiają się głosy wywodzące prawo do środowiska z zadań (obowiązków) państwa w postaci ochrony środowiska czy prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne, to choć interesujące, to jednak nie są przekonująco uzasadnione. Zdaniem Piotra Korzeniowskiego, skoro występuje obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, to tym samym mamy prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego, a pośrednio także prawo do środowiska. Prawo do bezpieczeństwa ekologicznego łączy się bezpośrednio z prawem do środowiska. Prawo do środowiska jest instrumentem prawa podmiotowego do bezpieczeństwa ekologicznego¹⁸⁰.

Można postawić tezę, że próby konstruowania publicznego prawa podmiotowego do środowiska skazane są na niepowodzenie.

Po pierwsze dlatego, że zakładają zbyt duży zakres niepewności i nieprecyzyjności (co to znaczy dobre, właściwe, sprzyjające środowisko?).

Po drugie, w istocie rzeczy nie mamy do czynienia z roszczeniem, czyli instrumentem umożliwiającym skuteczne żądanie określonego pozytywnego zachowania – a tym samym postulowana konstrukcja nie mieści się w ramach akceptowanej definicji publicznego prawa podmiotowego.

Po trzecie, wcale nie jest pewne, o co miałoby chodzić: czy o prawo do domagania się ochrony środowiska (czyli życia w przyjaznym środowisku), czy też o prawo do korzystania ze środowiska i jego wartości. Dwóm zaznaczonym wariantom (postulatom) poświęcę więcej uwagi.

Ten pierwszy postulat wywodzi się z deklaracji sztokholmskiej¹⁸¹, i ma charakter bardziej polityczny i deklaracyjny, niż prawny. W punkcie pierwszym deklaracja formułuje zasadę, że człowiek ma prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie; człowiek ponosi poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń.

Drugi z kolei można połączyć z Konstytucją PRL i wskazanym wyżej jej przepisem o prawie korzystania z wartości środowiska naturalnego. Krótko mówiąc wartość środowiska nie musi mieć wyłącznie wymiaru estetycznego i czysto przyrodniczego, ale może być interpretowana jako jego zasób, z którego człowiek może (i musi) korzystać. Jeżeli popatrzymy na ustawowe definicje środowiska¹⁸² czy środowiska przyrodniczego¹⁸³, to mamy tam m. in. takie elementy jak kopaliny, wody, powierzchnię ziemi i inne elementy różnorodności; gdy przeczytamy definicję ochrony środowiska zawartą w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, to na plan pierwszy wysuwa się w niej gospodarowanie zasobami środowiska.

Dlatego gdy mówimy o prawie do środowiska, to jego treść powinnyśmy chyba mniej postrzegać jako prawo do domagania się ochrony środowiska, czy jako prawo do życia w środowisku zapewniającym godne człowieka warunki bytowania, ale jako prawo do korzystania z

¹⁷⁹ Charakter tego prawa był wnikliwie analizowany w literaturze prawniczej lat 80-tych XX w.; zob. Sommer, J.: *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990, Radecki, W.: *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984.

¹⁸⁰ Korzeniowski, P.: *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 381 – 382.

¹⁸¹ Uchwała Konferencji Sztokholmskiej z 14 czerwca 1972 r. dotycząca naturalnego środowiska człowieka.

¹⁸² Art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska, t. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672.

¹⁸³ Art. 5 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody, t. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651.

wartości środowiska. Takie stanowisko zajmował, jeszcze pod rządami Konstytucji PRL, Jerzy Sommer (podpierając się literaturą obcą), pisząc, że prawo do domagania się ochrony środowiska sprowadza się do prawa udziału w procesach decyzyjnych włącznie z prawem do współdziałania, natomiast prawo do życia w godnym człowieka środowisku, to jest to sformułowanie tak ogólne, że nie można mu nadać innego znaczenia niż idea prawno – polityczna¹⁸⁴.

Również współczesne orzecznictwo podchodzi do konstrukcji „prawa podmiotowego do środowiska“ z rezerwą. W jednym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego czytamy, że „zdrowe“ środowisko jest wartością konstytucyjną, której realizacji trzeba podporządkować proces interpretacji Konstytucji. Jednak ustawa zasadnicza nie statuuje ani gwarantuje prawa podmiotowego do życia w zdrowym środowisku. Zatem z norm programowych art. 5 i 74 ust. 1 i 2 nie można wyinterpretować prawa podmiotowego jednostki do życia w nieskażonym środowisku¹⁸⁵.

Konstytucja nie daje też podstaw do mówienia o szczególnej ochronie jakiegokolwiek elementu środowiska, chociaż były próby nowelizacji ustawy zasadniczej w takim kierunku, ani tym bardziej nie upoważnia do konstruowania prawa podmiotowego do jakiegokolwiek elementu środowiska. W latach 2013 – 2015 toczyła się w Polsce dyskusja polityczna, która zresztą znalazła prawny finał w postaci parlamentarnego głosowania nad zmianą Konstytucji, dotycząca wprowadzenia do ustawy zasadniczej przepisów statuujących szczególną ochronę lasów Skarbu Państwa. Proponowana nowelizacja nie uzyskała niezbędnej większości.

To, czego nie ma w Konstytucji RP, można jednak wskazać w ustawodawstwie zwykłym. W szczególności mam na myśli polskie ustawodawstwo leśne.

Kształt i motywy przewodnie polskiego ustawodawstwa leśnego

Trzon polskiego ustawodawstwa leśnego stanowi ustawa o lasach z 28 września 1991 r.¹⁸⁶. Jest ona podstawowym aktem prawnym polskiego prawa leśnego, na które składają się także te przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁸⁷, które odnoszą się do gruntów leśnych, przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym¹⁸⁸, przepisy ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹⁸⁹ oraz inne przepisy prawne mające związek z lasami. O takim zakresie prawo leśne nie jest odrębną gałęzią prawa, ale jest samodzielną dziedziną prawa sytuowaną w obrębie prawa ochrony środowiska (uwzględniającego prawo ochrony przyrody) jako ważny fragment jego części szczególnej¹⁹⁰.

Zgodnie z art. 1 pkt 1, ustawa określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska oraz gospodarką narodową. Gospodarka leśna to działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymywania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu (art. 6 ust. 1 pkt 1). Gospodarka leśna powinna być trwale zrównowazona, czyli być działalnością zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów. Jej dwa główne mo-

¹⁸⁴ Sommer, J. *Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (w:) *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. Sommer, Wrocław 1987, s. 56.

¹⁸⁵ Wyrok TK z 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66, sentencja w M. P. z 2009 r. nr 32, poz. 477.

¹⁸⁶ T. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2100.

¹⁸⁷ T. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 909.

¹⁸⁸ T. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1092.

¹⁸⁹ T. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 465 ze zm.

¹⁹⁰ Habuda, A. (red.) *Polskie prawo leśne*, Warszawa 2016, s. 19.

tywy dotyczą: połączenia ochrony lasu z jego gospodarczym użytkowaniem, a ponadto takiego samego traktowania lasu niezależnie od tego, czyją własność stanowi.

Z jednej strony zachowanie, ochrona i powiększanie zasobów leśnych, a z drugiej strony gospodarka leśna, która zresztą także jest definiowana poprzez wskazanie: 1) działalności urządzającej i ochronnej, 2) działalności pozyskującej (przede wszystkim drewna, ale także na przykład płodów runa leśnego), 3) działalności realizującej pozaprodukcyjne funkcje lasu. Pierwszeństwo ochrony przed gospodarką nie jest bez znaczenia w prawnym ujmowaniu leśnictwa, zresztą ustawa o lasach zaliczana jest w skład prawa ochrony środowiska (w swojej części ochronnej) i prawa środowiska (w części gospodarczej).

Drugi motyw przewodni ustawy to jedność leśnictwa, czyli wysłowiona w już w art. 2 ustawy o lasach zasada, że przepisy ustawy stosuje się do wszystkich lasów, bez względu na formę własności. Ten drugi motyw ma znaczenie w kontekście następujących uwag.

Podstawy prawne dostępu do lasu

Art. 26 ustawy o lasach stanowi, że lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, z pewnymi wyjątkami, są udostępniane dla ludności.

Art. 27 stanowi, że lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane (z określonymi wyjątkami) dla zbioru płodów runa leśnego, na potrzeby własne, ale także dla celów przemysłowych – to jednak jest uwarunkowane zawarciem umowy z nadleśniczym.

Art. 28 głosi, że właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa może, używając odpowiedniego oznaczenia, zakazać wstępu do swojego lasu.

Istnieją więc podstawy prawne dla konstruowania publicznego prawa podmiotowego widzianego jako prawo dostępu do lasu Skarbu Państwa.

Konstrukcja ta mieści się w teoretycznych ramach przywołanej wcześniej definicji publicznego prawa podmiotowego, które jest określane jako taka sytuacja prawna indywidualnego podmiotu prawa (jednostka – element ludności), w której na podstawie przepisów prawa administracyjnego (a taki przede wszystkim rodowód i naturę mają przepisy leśne) może czynić coś w niekwestionowany przez państwo sposób (czyli może wejść do lasu „państwowego“, a że są wyjątki, to sprawa zupełnie oczywista i niesprzeczna w istotą prawa podmiotowego), realizując swój indywidualny interes (np. satysfakcja z obcowania z przyrodą leśną, rekreacja). Należy również podkreślić, że ta sytuacja prawna ma fundament w prawie powszechnie obowiązującym (ustawie), zaś roszczenie (żądanie) jest ściśle określone (nie należy przeszkadzać, co do zasady, jednostkom w wykonywaniu wstępu do lasu skarbu Państwa).

Treść prawa dostępu do lasu

Powstaje pytanie, jaka jest treść „prawa dostępu do lasu“. Hipotetycznie można tu wyróżnić następujące sytuacje: 1) prawo wstępu do lasu państwowego, czyli faktycznie wejścia na teren prawnie uznany za las (w celu rekreacji, obcowania z przyrodą, spaceru itp.), czyli realnie rzecz biorąc, korzystanie z tzw. pozaprodukcyjnej funkcji lasu, 2) prawo do zbioru płodów runa leśnego na potrzeby własne w lesie państwowym, 3) prawo ulokowania pasiek - wobec tej ostatniej sytuacji przepisy ustawy stanowią tylko, że jest to w lesie państwowym nieodpłatne, zaś szczegółowe zasady takiego lokalizowania określi akt wykonawczy. Tym aktem wykonawczym jest rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych¹⁹¹.

Pojawia się pytanie, czy jest to rzeczywiście prawo (podmiotowe), skoro rozporządzenie stanowi, że lokalizacja pasieki jest dopuszczalna po uzgodnieniu z zarządcą lasu (§5.1: Lo-

¹⁹¹ Dz. U. z 1999 r., nr 6, poz. 42 ze zm.

kalizowanie pasiek na terenie lasów stanowiących własność Skarbu Państwa dopuszcza się w uzgodnieniu z zarządcą lasu. 2. Lokalizowanie pasiek w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa wymaga zgody właściciela lasu).

Konieczność uzgodnienia, czyli uzyskania zgody jest sprzeczna z istotą publicznego prawa podmiotowego. Nie można mówić bowiem o roszczeniu warunkowanym zgodą. Wydaje się jasne i bezsporne, że brak zgody zarządcy lasu lokalizację pasieki uniemożliwia – w istocie nie mamy więc do czynienia z prawem podmiotowym do lokalizowania pasieki, ale jedynie z formą korzystania z lasu, która w lesie państwowym – w razie uzyskania zgody – będzie nieodpłatna.

Rozważania o pasiekach leśnych można uzupełnić o jeszcze jeden ciekawy wątek. Mianowicie zgodnie z §6 pkt 4 rozporządzenia, pasieki mogą być lokalizowane w lasach nieprzeznaczonych do masowego wypoczynku i rekreacji ludności. *A contrario*, przeznaczenie lasu do masowego wypoczynku i rekreacji ludności uniemożliwia lokalizację w nim pasieki. Może paść pytanie o to, co decyduje o tym, czy las jest (lub nie jest) przeznaczony do masowego wypoczynku i rekreacji. Dopuszczalne wydają się być dwie alternatywy: pierwsza, że jest to plan urządzenia lasu (zgodnie z ustawą będący podstawowym instrumentem gospodarki leśnej). Druga opiera się na tym, że to zarządca lasu, uzgadniający lokalizację pasieki, bierze pod uwagę faktyczne wykorzystywanie danego lasu na potrzeby masowego wypoczynku i rekreacji.

Faktyczne publiczne prawo podmiotowe dostępu do lasu będzie więc obejmować prawo wstępu do lasu oraz prawo do zbioru płodów runa leśnego na potrzeby własne. To drugie pozwala realizować produkcyjną funkcję lasu, czyli korzystać z pewnych produktów lasu, i nie może być realizowane bez prawa wstępu do lasu. Z kolei realizacja prawa wstępu do lasu wcale nie musi być związane ze skorzystaniem z prawa do zbioru płodów runa leśnego.

Ograniczenia prawa dostępu do lasu

Publiczne prawo podmiotowe dostępu do lasu nie jest prawem nieograniczonym. Ograniczenia, a w pewnych sytuacjach nawet wyłączenie możliwości korzystania z tego prawa są związane zarówno z prawem wstępu do lasu, jak i z prawem do zbioru płodów runa leśnego. Trafne jest poczynione w literaturze prawa leśnego spostrzeżenie, że udostępnianie lasów powinno się odbywać na warunkach zapewniających ochronę substancji leśnej i środowiska leśnego przed degradacją¹⁹². Tak w najogólniejszy sposób można nakreślić granice prawa dostępu do lasu.

Wyłączenie prawa dostępu do lasu może przybierać postać stałego lub okresowego zakazu wstępu do lasu.

Stały zakaz wstępu do lasu jest przedmiotem regulacji art. 26 ust. 2 ustawy o lasach, i wynika ze względów przyrodniczych. Mianowicie stałym zakazem wstępu do lasu z mocy prawa są objęte: 1) uprawy leśne do 4 metrów wysokości, 2) powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne, 3) ostoje zwierząt, 4) źródła rzek i potoków, 5) obszary zagrożone erozją.

Z kolei okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa wprowadza nadleśniczy w następujących sytuacjach (art. 26 ust. 3): 1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, 2) występuje duże zagrożenie pożarowe, 3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna.

Jasny jest wniosek, że prawo do zbioru płodów runa leśnego nie może być realizowane w czasie obowiązywania stałego lub okresowego zakazu wstępu do lasu. Nie jest także tak, że brak ograniczeń wstępu do lasu Skarbu Państwa oznacza automatyczną swobodę pozyskiwania płodów runa leśnego na potrzeby własne. Z brzmienia art. 30 ust. 1 pkt 7 wynika, że w lesie mogą być oznakowane miejsca, w których zbiór taki jest zabroniony, i taki zakaz obowiązuje pomimo braku ograniczeń we wstępie do lasu Skarbu Państwa.

¹⁹² Walas, M.: Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska, (w:) Wybrane problemy prawa leśnego, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 110.

Okresowy bądź stały zakaz wstępu do lasu doznaje ograniczenia od strony podmiotowej. Wyłączone spod jego obowiązywania są osoby wykonujące czynności służbowe lub gospodarcze związane z pracą w leśnictwie i na rzecz leśnictwa (np. pracownicy nadleśnictw, naukowcy), bezpieczeństwem i porządkiem (np. ratowanie życia lub zdrowia ludzkiego, strażacy), gospodarką łowiecką (myśliwi), użytkowaniem gruntów rolnych położonych wśród lasów.

Powołany artykuł 30 ustawy o lasach tworzy reżim prawny lasu, w nieco podobnym znaczeniu jak reżim prawny formy ochrony przyrody, na przykład parku narodowego, czy rezerwatu przyrody, kreowany jest przez zestaw zakazów, wskazanych w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁹³. Na ów reżim składa się katalog zakazów, oznaczających czynności których w lesie podejmować nie wolno (art. 30 ust. 1 pkt 1 – 14 ustawy o lasach). Są to w szczególności zakazy: zanieczyszczania gleby i wód, zaśmiecania, niszczenia grzybów oraz grzybni, niszczenia lub uszkodzenia drzew, krzewów lub innych roślin, wypasu zwierząt gospodarskich. Zakazy te można określić jako determinanty zachowania osoby korzystającej z prawa dostępu do lasu (prawa wstępu do lasu).

Na pierwszy rzut oka może pojawić się wrażenie sprzeczności, pomiędzy z jednej strony, na przykład zakazem niszczenia grzybów i roślin, a z drugiej strony dopuszczalnym zbiorem płodów runa leśnego (które jest przecież często zerwaniem, czyli faktycznie zniszczeniem grzyba, czy rośliny). Rozwiązaniem sprzeczności (pozornej) jest pojęcie gospodarki leśnej, która usprawiedliwia wykonanie pewnych czynności prowadzących do złamania zakazu (art. 30 ust. 2), i z definicji obejmuje pozyskiwania runa leśnego. To następna dobra ilustracja połączenia w lesie funkcji ochronnej z produkcyjną (gospodarczą).

Ograniczenie prawa dostępu do lasu nie dotyczy wyłącznie terenu będącego lasem w znaczeniu prawnym, w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 ustawy o lasach. Dotyczy także tego, co na zasadzie wykorzystanej już wcześniej analogii wobec ustawy o ochronie przyrody, nazwane być może otuliną lasu (czyli strefą ochronną wokół lasu; tak jak otulina w legalnym znaczeniu ustalonym ustawą o ochronie przyrody, jest strefą ochronną wokół pewnych form ochrony przyrody). Takie spostrzeżenie opieram na art. 30 ust. 3 ustawy o lasach: w lasach oraz na terenach śródleśnych, *jak również w odległości do 100 metrów od granicy lasu*, zabrania się działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo, a w szczególności: 1) rozniecienia ognia poza miejscami wyznaczonymi przez właściciela lasu lub nadleśniczego, 2) korzystania z otwartego płomienia, 3) wypalania wierzchniej warstwy gleby i pozostałości roślinnych. Trzeba pamiętać, że przepisy ustawy o ochronie przyrody nie wprowadzają żadnych bezpośrednich ograniczeń (zakazów) dotyczących otuliny.

Warto podkreślić, że zakazy te – również stanowiące o prawnym reżimie lasu i jego bezpośredniego otoczenia – odnoszą się do lasu w ogóle, bez względu na podmiot będący jego właścicielem (bez znaczenia, czy las jest państwowy czy prywatny).

Należy także wskazać, że podane wyżej, objęte zakazem czynności, są jedynie przykładami – ustawodawca posłużył się bowiem ogólną i szeroką klauzulą „działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo“.

Prawo dostępu do lasu jest ograniczone także poprzez oznaczenie jego adresatów. Jest to ludność (społeczeństwo) ale bardziej poprzez pryzmat jednostek (np. osób, rodzin), niż przez pryzmat większych zbiorowości. Mam na myśli przepis art. 29 ust. 4 ustawy o lasach przewidujący dla imprez masowych organizowanych w lesie zgodę jego właściciela; wtedy nie mamy już do czynienia z publicznym prawem podmiotowym, właśnie ze względu na prawny wymóg uzyskania zgody.

¹⁹³ T. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.

Konkluzje

Konkludując, lasy i publiczne prawo podmiotowe w postaci dostępu do nich wydają się bardziej racjonalnym i realnym przykładem instrumentem prawnym niż enigmatyczne, postulatywne i polityczne hasło „prawa podmiotowego do środowiska“. Bardziej niż żądanie ochrony środowiska, czy roszczenie o egzystencję w odpowiednim środowisku, należy je odczytywać jako prawo do korzystania z wartości środowiska (oczywiście z uwzględnieniem innych zasad konstytucyjnych, na czele z zasadą zrównoważonego rozwoju).

Zbliżone wnioski można wyprowadzić z analizy prawa dostępu do wód. W obydwu przypadkach przepisy prawne dosyć jasno wskazują, co można egzekwować i czego się domagać, oraz do kogo kierować roszczenie. I w tym sensie pozwalają na konstruowanie skutecznego i realnego prawa podmiotowego.

Literatura

GARLICKI, L.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, ISBN 978-83-7059-628-6

HABUDA, A. (red.) Polskie prawo leśne, Warszawa 2016, ISBN 978-8085-124-5

JAKIMOWICZ, W.: Publiczne prawa podmiotowe, Kraków 2002, ISBN 83-7333-118-2

KORZENIOWSKI, P.: Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska, Łódź 2012, ISBN 978-83-7525-706-9

RADECKI, W.: Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2012, ISBN 978-83-7806-217-2

RAKOCZY, B. (red.) Wybrane problemy prawa leśnego, Warszawa 2011, ISBN 978-83-264-0661-4

SOMMER, J. (red.) Prawo człowieka do środowiska naturalnego, Wrocław 1987, ISBN 83-04-02452-7

PROSAZOVÁNÍ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ PROSTŘEDNICTVÍM KOMPENZACÍ ZA OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

Mgr. Jakub Hanák, Ph.D. & Ph.D.

Klíčová slova: příznivé životní prostředí – kompenzace – omezení vlastnické práva – ekonomické nástroje

Úvod

Jako samostatný přístup k využití lidských práv k ochraně životního prostředí existuje konstrukce spočívající v zavedení povinnosti k ochraně životního prostředí.¹⁹⁴ Považují ji za velmi inspirativní již jen proto, že možnosti státu jsou omezené a bez respektování odpovědnosti za stav životního prostředí každým z nás lze sotva dosáhnout žádoucího stavu. V českém ústavním pořádku tento směr můžeme spatřovat v čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.), podle něhož při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Ve vztahu k vlastníkům je identická povinnost formulována ještě přímo v čl. 11 odst. 3 Listiny, který zní: „*vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“ Na toto ustanovení poté navazuje odst. 4, který připouští vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Pro úplnost je třeba zmínit také čl. 7 Ústavy ČR (č. 1/1993 Sb.), z něhož dle českých soudů i doktríny plyne, že ochrana životního prostředí je veřejným statkem, pro jehož zájem je možno zákonem ústavně chráněné základní právo na vlastnictví omezit.¹⁹⁵

K ochraně životního prostředí se používají nástroje administrativní, ekonomické, dobrovolné a tzv. přímé aktivity státu. K omezení vlastnického práva dochází v důsledku použití nástrojů přímé regulace: tj. některých druhů administrativních nástrojů. Nejčastěji jde o plošné mechanismy ochrany (zvláště chráněná území, ochranná pásma) a zákonné příkazy a zákazy. Určité vazby a souvislosti lze však nalézt také při uplatňování ekonomických nástrojů, protože mohou posloužit jako zdroj pro financování kompenzací. Za přímou aktivitu státu na ochranu životního prostředí je pak považována mj. skutečnost, že stát soukromoprávním subjektům poskytuje náhrady za omezené využívání nemovitostí.¹⁹⁶

Cílem tohoto příspěvku je poskytnout základní náhled na roli (funkci, smysl) kompenzací za omezení vlastnického práva k prosazení ochrany životního prostředí a tím naplnění práva na příznivé životní prostředí (prosazování zde tedy není chápáno jako způsob, kterým se jednotliví nositelé práva na příznivé životní prostředí mohou tohoto práva domáhat). Je vhodné na úvod rovněž připomenout, že toto téma se na konferenci i na stránky knih opakovaně vrací jako bumerang s výzvou o podrobnější a ucelenější zkoumání.¹⁹⁷ Dovolují si proto tuto rukavici zvednout

¹⁹⁴ Müllerová, H.: Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, s. 16.

¹⁹⁵ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06.

¹⁹⁶ Jančářová, I.: Právo životního prostředí pro bakaláře. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 8 – 10.

¹⁹⁷ V chronologickém pořadí lze uvést: Průchová, I. – Chyba, J.: Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu. Brno: Masarykova univerzita, 1998; Kusák, M.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. České právo životního prostředí. 2005, č. 1, s. 3 – 81; Damohorský, M.: Vlastnické právo a ochrana životního prostředí. In: Dvořák, J. – Kindl, M.: Pocta Martě Knappové k 80. narozeninám. Praha: ASPI, 2005, s. 31 – 38; Pekárek, M.: Kompenzace výkonu vlastnického práva při ochraně životního prostředí. In: Průchová, I. (ed.). Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 218 s.; Damohorský, M.: Ochrana přírody a krajiny a právní řešení kompenzací ekonomických ztrát z ní vzniklých. In: Jančářová, I. – Slováček, J. (eds.) Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty

a na tento příspěvek následně navázat rozsáhlejším komplexním pojednáním.

Funkce kompenzací za omezení vlastnického práva

Kompenzace za omezení vlastnického práva nelze dle mého názoru vnímat pouze jako naplnění ústavního požadavku na náhradu za omezení vlastnického práva, byť zůstává významný, neboť tím by zůstala nepovšimnuta řada dalších aspektů, které jsou s uplatněním tohoto nástroje spojeny. Přitom tyto mohou být pro účinnou ochranu životního prostředí velmi důležité. Je třeba se proto vedle kompenzační funkce těchto náhrad zabývat i dalšími funkcemi, které může tento nástroj plnit.

V důsledku omezení vlastnického práva¹⁹⁸ (bez ohledu na to, jakou právní formou k němu dochází) se pozice vlastníka výrazně mění. Zpravidla je nucen provádět méně lukrativní činnosti, čímž dosahuje menšího zisku (např. nemůže pozemek zastavět, musí omezit těžbu dřeva v lese), nebo musí změnit způsob obhospodařování pozemku (místo agrotechniky používat pouze lidskou sílu), což znamená vyšší náklady. Často dochází k těmto efektům současně. Tyto důsledky zpravidla také negativně ovlivňují cenu pozemku¹⁹⁹ a zhoršují tak jeho prodejnost. Proto v případech, kdy „je omezeno vlastnické právo v zájmu veřejném, v zájmu společnosti (tedy nikoli výlučně v zájmu vlastníka), je rozumné a spravedlivé, aby omezení vlastnického práva bylo vlastníku vykompenzováno tím subjektem, v jehož prospěch je k danému omezení přistoupeno, tj. společností (prostřednictvím státu). Nelze spravedlivě požadovat, aby „náklady“ společnosti nesl jen vlastník, jehož právní (vlastnická) sféra je omezována.“²⁰⁰ Náhrady v těchto případech tedy plní kompenzační funkci. Je nutné zdůraznit, že Listina v již citovaném čl. 11 odst. 3 předvídá, že za omezení v obecném zájmu, které představuje pouze mez výkonu vlastnického práva (jeho vnitřní omezení vyplývající ze sociální funkce vlastnictví) nárok na náhradu újmy nenáleží. Zákonem však může být tento nárok přesto přiznán, což není výjimečné. Posouzení otázky, kdy vzniká nárok na náhradu, je velmi složité a v české i zahraniční literatuře je mu věnována značná pozornost. Na tomto místě považuji za dostatečné konstatovat, že rozhodující je intenzita zásahu do vlastnického práva (vyjádřitelná i rozsahem poklesu ceny pozemku), a odkázat na dostupnou literaturu, která se tímto problémem podrobně věnuje.²⁰¹

Náhrady poskytuje většinou stát, což vyplývá ze skutečnosti, že přínos z omezení vlastnického práva a ochrany životního prostředí má většinou společnost jako celek. Odpovídá to také charakteru životního prostředí jako veřejného statku, který není možno pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly.²⁰² V ojedinělých případech, kdy lze snadno a jednoznačně identifikovat konkrétní osobu, která získává výhodu z omezení vlastnického práva, zákon ukládá povinnost vyplatit kompenzaci jí. Takovým příkladem jsou oprávnění uživatelé vod z vodního zdroje chráněného ochranným pásmem či vlastníci vodních děl (srov. § 30 odst. 11 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách).

M. Pekárek v minulosti výstižně poukázal na skutečnost, že pokud vlastník pozemku ztratí v důsledku omezení svých práv ekonomický zájem (motivaci) obdělávat své pozemky a nenajde

ochrany přírody. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 368 s.; Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, 278 s.; Damohorský, M.: Několik poznámek k právnímu postavení vlastníka a podnikatele ve vztahu k ochraně životního prostředí. In: Jančářová, I. - Hanák, J. - Průchová, I. a kol.: Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 451 s.

¹⁹⁸ K ochraně životního prostředí se nejčastěji používá omezení vlastnického práva k pozemku, z čehož tento příspěvek s ohledem na omezený rozsah dále vychází.

¹⁹⁹ Nejen obvyklou (tržní) cenu, ale také cenu zjištěnou – srov. přílohy k oceňovací vyhlášce č. 441/2013 Sb., k provedení zákona č. 151/1997 Sb., oceňování majetku podle kterých snižuje cenu zemědělského pozemku jeho umístění ve zvláště chráněném území a cenu stavebního pozemku ochranná pásma.

²⁰⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

²⁰¹ V ČR zejména Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, 278 s.

²⁰² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

se jiný, bude muset společnost za určité obdělávání pozemku platit.²⁰³ To je přitom vcelku běžný problém, neboť ekosystémové funkce pozemků nejsou nyní v zásadě ohodnoceny a pozemky plnící pouze tyto funkce jsou považovány za neprodejné a bezcenné. Jejich správu mnohdy nechťejí vykonávat ani organizační složky státu či územně samosprávné celky s argumentem, že je nepotřebují přímo ke své činnosti (např. pozemky se silniční vegetací).²⁰⁴ V tomto ohledu se náhrady blíží také platbám za poskytování environmentálních (ekosystémových) plateb. Proto lze dle mého názoru tyto platby fakticky chápat jako kompenzace vlastníkům za to, že zajistí, resp. ponechají stav pozemku v určitém dohodnutém či jinak určeném stavu (např. zemědělec nevysuší mokřad za účelem rozšíření pole). Motivační prvek je zřetelný, třebaže náhrady za omezení vlastnického práva nejsou zpravidla považovány za ekonomický nástroj ochrany životního prostředí mj. z důvodu, že nemohou přispět ke změně chování subjektů, neboť k omezení vlastnického práva není nutný jejich souhlas.²⁰⁵ Možnost volby je přitom považována za jeden z pojmových znaků ekonomických nástrojů (tzv. nepřímá regulace). Skutečnost, že určité chování je stanoveno jako povinnost, dle mého názoru nevyklučuje, aby vyplácení náhrad působilo motivačně, neboť nesmí být odhlíženo od míry vynutitelnosti dané povinnosti. Vlastníci jsou těmito kompenzacemi přinejmenším vedeni k tomu, aby své povinnosti neporušovali.²⁰⁶ Ostatně z obdobné premisy vycházel zákonodárce v případě zavedení nároku na náhradu škody způsobené zvláště chráněným živočichem, když konstatoval, že náhrada má sloužit jako pozitivní stimulace k dodržování zákazu tyto živočichy usmrcovat, neboť hrozba sankce za jeho porušení nemusí být v některých případech (zejména pokud daný druh působí opakovaně velké škody) dostatečnou motivací.²⁰⁷ K obdobnému závěru lze dospět také na základě úvahy, že vlastník, kterému je kompenzováno budoucí omezení vlastnického práva, je ochoten provádět nadále investice do věci, i když ví, že dojde k omezení jeho práva²⁰⁸ (tato úvaha však platí pouze v případech, kdy je kompenzován pokles hodnoty věci, což v ČR nebývá pravidlem – světlou výjimku představuje § 102 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon). Vyplácení kompenzací může být též méně nákladné již jen proto, že kontrola dodržování povinností zde je snazší (např. může být obráceno důkazní břemeno, kdy je na vlastníkově nárokových platbu, aby prokázal, že splnil požadované podmínky).²⁰⁹

Vyplácení kompenzací za omezení vlastnického práva znamená, že subjekt, který omezení zavádí (stát – zákonodárce nebo orgány ochrany životního prostředí), nezískává výhodu zadarmo. Přitom je dovozováno, že pokud nejsou vlastníkům vypláceny náhrady, dochází k nadužívání regulace – nekompenzované omezení totiž slouží jako incentiva²¹⁰ (tedy externí motivace jedince k určitému způsobu chování) k přílišné (nadměrné) regulaci.²¹¹ Vyplácení kompenzací proto např. podle vědců aplikující ekonomický přístup k právu v podobě Teorie veřejné volby (*Public Choice*

²⁰³ Pekárek, M.: Kompenzace výkonu vlastnického práva při ochraně životního prostředí. In: Průchová, I. (ed.) Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 67 – 68.

²⁰⁴ Srov. i judikaturu ohledně odpovědnosti za správu silniční vegetace v intravilánech obcí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, čj. 3 As 164/2014 – 28) a zákon č. 268/2015 Sb., který změnil zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, tak aby o silniční vegetaci pečoval vždy vlastník komunikace a nikoliv obec z titulu, že jde o veřejnou zezeň. Ve sporu o to, zda stromy podél průjezdních úseků silnic plní více dopravní funkce nebo jsou součástí životního prostředí a vzhledu každé obce, se zákonodárce přiklonil k první funkci.

²⁰⁵ Podrobně rozebírá Kocourek, T.: Náhrady za omezení vlastnického práva – ekonomický nástroj ochrany životního prostředí? In: COFOLA 2010. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 4. 8. 2016]. s. 222. Dostupné z: www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/sbornik/sbornik.pdf.

²⁰⁶ Shodně Kusák, M.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. České právo životního prostředí. 2005, č. 1, s. 71.

²⁰⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy. Dostupná z www.psp.cz.

²⁰⁸ Cooter, R. – Ulen, T. Law & Economics. Boston: Pearson, 2008, s. 187.

²⁰⁹ Pagiola, S. – Platais, G. Payment for Environmental Services. Environment Strategy Notes, 2002, č. 3, s. 4.

²¹⁰ Broulík, J. – Batošek, J. Ekonomický přístup k právu. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 47 – 49.

²¹¹ Cooter, R. – Ulen, T. Law & Economics. Boston: Pearson, 2008, s. 185 a 187.

Theory) vede k efektivnější regulaci.²¹² V ČR tuto funkci znovu připomněli reprezentanti státního podniku Lesy ČR, kteří považují náhrady za ztížení zemědělského a lesního hospodaření (§ 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) za regulační mechanismus, protože nutí orgány ochrany přírody k racionálnímu počínání a hledání jiných nástrojů k ochraně přírody.²¹³

V pozadí všech výše uvedených funkcí se objevuje vlastní smysl omezení vlastnického práva: změna pravidel chování tak, aby se zachoval nebo se dosáhl příznivý stav životního prostředí. Omezený vlastník, jinými slovy řečeno, poskytuje pozitivní externalitu, neboť velmi často není jediným, kdo má z omezení prospěch. Společnost nebo konkrétní subjekty mu tak prostřednictvím náhrad tedy platí za jeho chování a kompenzace zde plní internalizační funkci. Z hlediska ochrany životního prostředí (je třeba mít stále na zřeteli, že je *raison d'être* omezení vlastnického práva) může být problém, že přínosy z omezení vlastnického práva by měly být přinejhorším shodné s náklady (tj. vyšší kompenzací). V literatuře se objevily i názory podpořené empirickými výzkumy, ze kterých vyplývá, že pokud jsou přínosy pro samotné vlastníky v rámci místního společenství větší než ztráty způsobené omezením vlastnického práva, tak by kompenzace neměly být vypláceny.²¹⁴ V rámci evropského právního řádu, který poskytuje vlastnickým právům silnou ochranu, je však tento přístup, byť z ekonomického pohledu přesvědčivě podložený, nemožný, pokud by omezení nebylo shledáno jako vnitřní mez vlastnického práva a tudíž situaci podřaditelnou pod čl. 11 odst. 3 Listiny. Nelze však zároveň nepřipomenout často opomíjený fakt, že pokud se kompenzují pozitivní externality, tak je třeba důsledně také internalizovat externality negativní.²¹⁵ Ostatně lze problematiku náhrad vlastníkům zcela otočit a namítnout, že omezení vlastnického práva jim pouze brání využít pozemek k obohacení se na úkor společnosti.²¹⁶

Závěr: efektivita kompenzací v ČR

V ČR je dlouhodobě kritizována praxe vyplácení kompenzací i používaných ekonomických nástrojů. Převažuje názor, že současný český systém poplatků za znečišťování životního prostředí a poplatků za využívání přírodních zdrojů má nízkou účinnost (nemotivuje subjekty ke změně chování) i efektivitu (náklady na jejich správu jsou příliš vysoké).²¹⁷ Za typický příklad je uváděna právní úprava poplatků za znečišťování ovzduší, která je poměrně administrativně komplikovaná a velmi málo efektivní.²¹⁸ Zároveň se přiznává, že není plně implementováno ani hodnocení environmentální škodlivosti nových i stávajících podpor.²¹⁹ Úprava náhrad je pak označována za nekoncepční, nekonzistentní či nejednotnou.²²⁰

Důvodem této kritiky a stavu je v obou případech dle mého názoru velmi obtížné určení výše kompenzací a plateb, bez něhož tyto nemohou dobře plnit své funkce. To je zapříčiněno složitostí

²¹² Joseph, P. - A. Property Rights and Environmental Regulation. Resource Management Law Association Annual Conference, 2001, s. 13.

²¹³ Stanovisko Dozorčí rady státního podniku Lesy ČR ze dne 24. 3. 2016 či projevy P. Bendla a J. Zahradníka v prvním čtení návrhu zákona. Sněmovní tisk č. 739, 7. volební období Dostupné z www.psp.cz.

²¹⁴ Mullan, K. – Kontoleon, A – Swanson, T. – Zhang, S.: When should households be compensated for land-use restrictions? A decision-making framework for Chinese forest policy. Land Use Policy, 2011, č. 28, s. 402 – 412, s. 404.

²¹⁵ Damohorský, M.: Ochrana přírody a krajiny a právní řešení kompenzací ekonomických ztrát z ní vzniklých. In: Jančářová, I. – Slováček, J. (eds.) Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

²¹⁶ Srov. Sagoff, M. Takings, Just Compensation and the Environment. In: Sherer, D. (ed.) Upstream/Downstream: Issues in Environmental Ethics. Philadelphia: Temple University Press, 1990, 234 s., který zdůrazňuje, že na ceně pozemku se podílí téměř plně jeho poloha, která je přičiněním vlastníka neovlivnitelná.

²¹⁷ Vícha, O.: Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu. Praha: Linde, 2014, s. 205.

²¹⁸ Morávek, J. - Tomášková, V. - Bernard, M. - Vícha, O. Zákon o ochraně ovzduší. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 179.

²¹⁹ Střednědobé vyhodnocení Státní politiky životního prostředí 2012 – 2020. Praha: MŽP, 2015, s. 38. Dostupné z http://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi.

²²⁰ Kusák, op. cit., s. 77 a Kocourek, 2012, op. cit., s. 53.

regulované materie. Pro výstižnost lze uvedené ilustrovat citací závěrů Nejvyššího soudu ČR při rozhodování nároků na náhradu škody způsobenou exhalacemi na lesních porostech: „*neexistuje-li prozatím metoda, pomocí níž by bylo možno zcela přesně určit výši škody na lesních porostech na jednotlivých územích ve vztahu k jednotlivým zdrojům znečištění, je výpočet opírající se o rozptylovou studii a Gaussův matematický model plně dostačujícím podkladem pro závěr o výši škody ... popsaný způsob výpočtu nemá ambice stanovit přesnou výši škody, nýbrž - vzhledem k jeho limitům - slouží toliko jako působivý podklad pro určení výše škody úvahou soudu.*“²²¹ Přitom nastavení parametrů není jen věcnou, ale také politickou a sociální otázkou, což lze snadno ilustrovat na vyhraněných diskuzích o výši poplatku za skládkování odpadu, sazbách poplatků za odběr podzemní vody či nároku na náhradu za omezení v hospodaření na státních pozemcích.

Tento problém je právem jen obtížně řešitelný, protože jde o věcnou (neprávní) otázku. Na druhou stranu by již bylo na místě vyhodnotit různé přístupy, které se při určování výše náhrad používají. Zatímco v případě náhrad za ztížení zemědělského a lesního hospodářství dle § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny se zákonodárce rozhodl způsob výpočtu stanovit závazným způsobem vyhláškami Ministerstva životního prostředí (č. 432/2005 Sb. a č. 335/2006 Sb.), tak identické omezení v případě ochranných pásem vodních zdrojů je ponecháno znaleckému zkoumání, protože o náhradě rozhoduje soud a § 30 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon žádná vodítka nestanoví. Ostatně nelze přehlédnout, že prokazování majetkové újmy v důsledku omezení se zpravidla děje spíše formálně a předmětem sporu je zejména vyčíslení výše náhrady.²²² Oba přístupy mají své výhody a nevýhody, přičemž však oba nevyhnutelně vedou ke standardizaci oceňovacích přístupů, které se postupně zdokonalují a zpřesňují.

Bohužel v ČR není vyhodnocována efektivita vyplacených náhrad, čímž je znemožněno, aby zákonodárce v právní úpravě zohlednil jiné funkce než povinnou kompenzaci majetkové újmy vlastníkovi. S ohledem na snahu dosáhnout příznivého stavu životního prostředí je to ovšem zásadní nedostatek.

Literatura

BROULÍK, J. – BARTOŠEK, J.: Ekonomický přístup k právu. Praha: C. H. Beck, 2015, 216 s., ISBN: 978-80-7400-573-2

COOTER, R. – ULEN, T.: Law & Economics. Boston: Pearson, 2008, 562 s., ISBN 978-0-321-33634-7.

JANČÁŘOVÁ, I.: Právo životního prostředí pro bakaláře. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 291 s., ISBN 978-80-210-5556-8

KOCOUREK, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, 278 s., ISBN: 978-80-87576-10-6

KOCOUREK, T.: Náhrady za omezení vlastnického práva – ekonomický nástroj ochrany životního prostředí? In: COFOLA 2010. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 4. 8. 2016]. Dostupné z: www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/sbornik/sbornik.pdf

KUSÁK, M.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. České právo životního prostředí. 2005, č. 1, s. 3 – 81, ISSN 1213-5542

MORÁVEK, J. - TOMÁŠKOVÁ, V. - BERNARD, M. - VÍCHA, O.: Zákon o ochraně ovzduší. Praha: C. H. Beck, 2013, 415 s., ISBN 978-80-7400-477-3

MULLAN, K. – KONTOLEON, A – SWANSON, T. – ZHANG, S.: When should households be compensated for land-use restrictions? A decision-making framework for Chinese forest policy. Land Use Policy, 2011, č. 28, s. 402 – 412, ISSN 0264-8377

²²¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. 32 Cdo 1808/2010.

²²² Na tento jev bylo poukazováno již v devadesátých letech 20. století. Zamazalová, E. Zkušenosti s náhradami za omezení užívání zemědělských pozemků uvnitř ochranných pásem vodních zdrojů. Časopis SOVAK, 1999, č. 5.

MÜLLEROVÁ, H.: Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, 125 s., ISBN 978-80-87439-24-1

PAGIOLA, S. – PLATAIS, G.: Payment for Environmental Services. Environment Strategy Notes, 2002, č. 3, 4

SHERER, D. (ed.) Upstream/Downstream: Issues in Environmental Ethics. Philadelphia: Temple University Press, 1990, 234 s., ISBN 978-1-56639-079-8

VÍCHA, O.: Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu. Praha: Linde, 2014, 234 s., ISBN 978-80-7201-947-2

PRAWNE ASPEKTY PROWADZENIA SKŁADOWISKA ODPADÓW

mgr Klaudia Cholewa

Kluczowe słowa: składowanie odpadów – składowisko – odpady – gospodarowanie odpadami

Wstęp

Składowanie jest formą gospodarowania odpadami, która należy do procesów ich unieszkodliwiania. W polskim prawie brak definicji legalnej składowania odpadów, stąd dla wyjaśnienia tego pojęcia trzeba sięgnąć do literatury. Zgodnie z definicją Cz. Rosik-Dulewskiej „składowanie to postępowanie z odpadami, których nie wykorzystano gospodarczo lub nie unieszkodliwiono w inny sposób; polega ono na bezpiecznym deponowaniu ich w miejscach przeznaczonych do tego celu”²²³. Również w literaturze prawniczej pojawiają się próby przybliżenia tego pojęcia.²²⁴ Postępowanie z odpadami powinno się odbywać zgodnie z hierarchią, wyrażoną w art. 17 u. o.²²⁵, wedle której priorytetem jest zapobieganie powstawaniu odpadów, a na drugim miejscu znajduje się przygotowywanie do ponownego użycia. Dalszymi sposobami postępowania z odpadami wskazanymi w hierarchii jest recykling oraz inne procesy odzysku. Natomiast na samym końcu, jako najmniej preferowana metoda, zostało wskazane unieszkodliwianie. Składowanie odpadów stanowi ostateczność, ustępując miejsca innym sposobom gospodarowania odpadami. Zgodnie z art. 17 ust. 3 u.o. składowane powinny być wyłącznie te odpady, których unieszkodliwienie w inny sposób było niemożliwe z przyczyn ekonomicznych, ekologicznych bądź technicznych. Nie powinno to dziwić - nieprawidłowo ułożone lub prowadzone składowisko odpadów może stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz dla stanu środowiska, a w szczególności dla stanu gleb, wód powierzchniowych i podziemnych, a także powietrza. Stąd tak ważne jest zapewnienie właściwych środków, procedur oraz zasad postępowania, które przyczynią się do zminimalizowania negatywnych skutków składowania odpadów w trakcie całego cyklu istnienia składowiska, a więc zarówno w fazie przedeksploatacyjnej, eksploatacyjnej, jak i poeksploatacyjnej.²²⁶

Przez prowadzenie składowiska odpadów, zgodnie z art. 124 ust. 3 u.o., rozumie się wszelkie działania podejmowane w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej dotyczące funkcjonowania składowiska odpadów, w tym monitoring składowiska odpadów. Z uwagi jednak na charakter opracowania dalsze rozważania będą się koncentrowały wokół wybranych regulacji prawnych odnoszących się jedynie do fazy eksploatacyjnej, a więc do okresu od dnia uzyskania pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów do dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów.²²⁷

Prawne aspekty prowadzenia składowiska odpadów w fazie eksploatacyjnej na potrzeby niniejszego opracowania zostaną przedstawione w podziale na trzy grupy: po pierwsze wymagania dotyczące składowisk odpadów, po drugie wymagania dotyczące odpadów przeznaczonych do

²²³ Rosik-Dulewska, Cz.: Podstawy gospodarki odpadami. Wydawnictwo Naukowe PWN 2010, Warszawa, s. 73.

²²⁴ Zob. m.in. Jerzmański, J.: Składowisko czy składowanie odpadów- warunki legalności procesu unieszkodliwiania w prawie polskim i europejskim. W: Dobrowolski G. (Red.): Aktualne problemy prawa ochrony środowiska. ECAUSA 2008, Kroczyce, s. 66-68; Tenże: Zakaz składowania odpadów Cz. I. W: Przegląd komunalny 2011 nr 6 s. 28 - 29.

²²⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.), dalej u.o. lub ustawa o odpadach.

²²⁶ Art. 1 Dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 188 z 16.07.1999), dalej Dyrektywa w sprawie składowania.

²²⁷ Art. 123 ust.1 pkt 2 u. o.

składowania i na koniec obowiązki podmiotu prowadzącego działalność w zakresie składowania odpadów. Celem niniejszego tekstu jest krótkie przedstawienie wybranych regulacji prawnych odnoszących się do eksploatacji składowiska odpadów, a także zarysowanie problemu, jakim jest wzmoczona reglamentacja działalności polegającej na składowaniu odpadów.

Wymagania dotyczące składowisk odpadów

Na wstępie rozważań dotyczących wymagań prawnych dotyczących składowisk odpadów, należy wskazać, iż zgodnie z art. 103 ust. 1 u.o. odpady mogą być składowane w trzech kategoriach obiektów: na składowisku odpadów, w podziemnym składowisku odpadów oraz w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych. Regulacje prawne dotyczące składowisk odpadów zostały zawarte w ustawie o odpadach. Podziemne składowiska odpadów oraz obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych podlegają osobnym reżimom prawnym: przepisom ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze²²⁸ oraz ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych²²⁹. Dalsze rozważania zostaną zawężone do tradycyjnych składowisk odpadów uregulowanych w u.o.

Definicja legalna składowiska odpadów, zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 25 u. o. jest bardzo lakoniczna. Zgodnie z nią składowiskiem odpadów jest obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów. Użyte tutaj pojęcie obiektu budowlanego zostało z kolei objaśnione w ustawie Prawo budowlane.²³⁰ Zgodnie z zawartą w art. 3 pkt. 1 pr.b. definicją obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Z powyższego wynikają dwie istotne kwestie. Po pierwsze, składowisko odpadów jako obiekt budowlany musi spełniać nie tylko wymagania dotyczące składowiska odpadów, zawarte głównie w ustawie o odpadach i przepisach wykonawczych do niej, ale również wymagania prawa budowlanego²³¹. Po drugie, składowisko rozumiane jest jako pewna technologiczna całość, której nieodłącznym elementem są właściwe instalacje i urządzenia techniczne.

Ze względu na rodzaj składowanych odpadów ustawa o odpadach wyróżnia następujące typy składowisk odpadów:

- składowisko odpadów niebezpiecznych – na którym mogą być składowane wyłącznie odpady niebezpieczne;
- składowisko odpadów obojętnych – przeznaczone do składowania wyłącznie odpadów obojętnych oraz;
- składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne – na którym składowane mogą być odpady komunalne, odpady inne niż niebezpieczne i obojętne oraz stałe odpady niebezpieczne lub odpady powstałe w wyniku przekształcenia odpadów niebezpiecznych, spełniające szczególne kryteria, przy czym odpady niebezpieczne mogą być składowane jedynie na wyznaczonych dla nich częściach składowiska.

Jest to podział wyczerpujący i dychotomiczny²³². Ma on duże znaczenie praktyczne, gdyż przepisy prawa różnicują wymagania względem poszczególnych rodzajów składowisk. Kluczowym aktem w tym zakresie jest Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013

²²⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1131.

²²⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1136.

²³⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Tekst jedn. Dz. U. Z 2016 r., poz. 290 ze zm.), dalej pr. b.

²³¹ Korzeniowski, P.: Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2014, Łódź, Łuniewski, A.- Łuniewski, S.: Od prymitywnych wysypisk do nowoczesnych zakładów zagospodarowania odpadów. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko 2011, Białystok, s. 150 – 152.

²³² Radecki, W.: Ustawa o odpadach. Komentarz. Wolters Kluwer Polska SA 2013, Warszawa, s. 319.

r. w sprawie składowisk odpadów²³³. Dywersyfikacja wymagań dotyczy lokalizacji i budowy i prowadzenia składowisk.

Celem regulacji prawnych dotyczących eksploatacji składowiska odpadów jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa tego procesu oraz zminimalizowanie uciążliwości składowania. Do realizacji tych celów przyczynia się zastosowanie odpowiednich rozwiązań technicznych i stałe monitorowanie składowisk.²³⁴ Natomiast spośród regulacji prawnych warto zwrócić uwagę na dwa przepisy ww rozporządzenia: § 13 (określający ogólne wymagania dotyczące eksploatacji) oraz § 22 (dotyczący monitoringu). Zgodnie z pierwszym z nich eksploatacja składowiska odpadów powinna zapewniać:

- 1) ograniczenie powierzchni składowanych odpadów ekspozycyjnych na oddziaływanie warunków atmosferycznych, o ile jest to konieczne dla ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, w tym rozwiewania odpadów;
- 2) przeciwdziałanie rozwiewaniu odpadów;
- 3) gromadzenie wód odciekowych i poddawanie ich oczyszczaniu w stopniu umożliwiającym ich przyjęcie na oczyszczalnię ścieków lub odprowadzenie do wód lub do ziemi;
- 4) stateczność geotechniczną składowanych odpadów.

Natomiast zgodnie z § 22 rozporządzenia w sprawie składowisk monitoring w fazie eksploatacji polega na:

- 1) badaniu wielkości opadu atmosferycznego z pomiarów prowadzonych na terenie składowiska odpadów lub poza nim, o ile w trakcie oceny stanu wyjściowego wskazano stację meteorologiczną reprezentatywną dla lokalizacji składowiska odpadów;
- 2) pomiarze poziomu wód podziemnych w otworach obserwacyjnych;
- 3) pomiarze wielkości przepływu wód powierzchniowych;
- 4) kontroli osiadania powierzchni składowiska odpadów w oparciu o ustalone repery;
- 5) badaniu substancji i parametrów wskaźnikowych, ustalonych zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 4 i 5, w wodach powierzchniowych, odciekowych, podziemnych i w gazie składowiskowym;
- 6) pomiarze emisji gazu składowiskowego;
- 7) kontroli struktury i składu masy składowiska odpadów pod kątem zgodności z pozwoleniem na budowę składowiska odpadów oraz instrukcją prowadzenia składowiska odpadów;
- 8) pomiarze występowania oparów rtęci dla składowisk odpadów, o których mowa w § 20 rozporządzenia w sprawie składowania;
- 9) kontroli wzrokowej miejsca składowania i pojemników dla składowisk odpadów, o których mowa w § 20 rozporządzenia w sprawie składowania; pod kątem wykrycia ewentualnych przecieków lub innych nieprawidłowości mogących powodować zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska.

Wymagania dotyczące odpadów przeznaczonych do składowania

Jak wspomniano na początku, składowanie odpadów jest ostatecznością. Procesowi temu powinny podlegać wyłącznie te odpady, których unieszkodliwienie w inny sposób było niemożliwe z przyczyn technicznych, ekologicznych lub ekonomicznych. Jednak nie wszystkie odpady, które spełnią wskazany warunek, mogą być dopuszczone do składowania. W odniesieniu do pewnych kategorii odpadów istnieje wyraźny bezpośrednio w ustawie zakaz ich składowania. Zgodnie z art. 122 ust. 1 u.o. zakazane jest składowanie na składowisku odpadów następujących odpadów:

²³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 523., dalej rozporządzenie w sprawie składowisk.

²³⁴ Zob. szerzej: Bilitewski, B. - Hardtle, G. - Marek, K.: Podręcznik gospodarki odpadami. Wydawnictwo „Seidel-Przywecki“ Sp. z o.o. 2003, Warszawa, s. 188 – 193.

- 1) występujących w postaci ciekłej, w tym odpadów zawierających wodę w ilości powyżej 95 % masy całkowitej, z wyłączeniem szlamów;
- 2) o właściwościach wybuchowych, żrących, utleniających, wysoce łatwopalnych lub łatwopalnych;
- 3) zakaźnych medycznych i zakaźnych weterynaryjnych;
- 4) powstających w wyniku badań naukowych i prac rozwojowych lub działalności dydaktycznej, które nie są zidentyfikowane lub są nowe i których oddziaływanie na środowisko jest nieznanne;
- 5) opon i ich części, z wyłączeniem opon rowerowych i opon o średnicy zewnętrznej większej niż 1400 mm;
- 6) ulegających biodegradacji selektywnie zebranych;
- 7) określonych w przepisach odrębnych

Jako przykład ostatniej z grup można wskazać zakaz unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów przez ich składowanie na składowisku odpadów lub termiczne przekształcanie, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach.²³⁵

Opady, które w świetle powyższego mogą być składowane, przed umieszczeniem na składowisku, powinny zostać poddane procesowi przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego, włącznie z segregacją. Obowiązek ten dotyczy wyłącznie odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, i musi być zrealizowany, jeżeli przekształcenie ww. odpadów umożliwi realizację jednego z następujących celów:

- ograniczenie zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska;
- ograniczenie ilości lub objętości składowanych odpadów;
- ułatwienie postępowania z odpadami lub
- ułatwienie prowadzenie odzysku.

Jeżeli proces przekształcania odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne nie pozwoli osiągnąć pożądaných rezultatów, to przekształcanie tych odpadów przed składowaniem nie jest wymagane. W przepisach nie został natomiast w ogóle ustanowiony obowiązek przekształcania odpadów obojętnych, co oznacza, że odpadów obojętnych nie trzeba poddawać żadnemu z wymienionych procesów i to niezależnie od tego, czy proces ten przyczyniłby się do zrealizowania wskazanych wyżej celów czy nie.

Do składowania, zgodnie z art. 109 u. o., mogą być dopuszczone wyłącznie odpady:

- 1) w stosunku do których została sporządzona podstawowa charakterystyka odpadów, przeprowadzono testy zgodności, o ile są wymagane zgodnie z art. 113 u.o., i dokonano weryfikacji, o której mowa w art. 114 ust. 2 u. o.;
- 2) spełniają kryteria dopuszczenia odpadów do składowania na składowisku odpadów, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 118.

Podstawowa charakterystyka odpadów jest dokumentem sporządzanym przez wytwórcę lub posiadacza odpadów odpowiedzialnego za gospodarowanie odpadami, kierującego odpady do składowania na składowisko odpadów, a w przypadku odpadów komunalnych - podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dokument ten zawiera podstawowe informacje dotyczące m.in. wytwórcy lub posiadacza odpadów, rodzaju odpadów, procesu wytwarzania odpadów, właściwości fizycznych i chemicznych odpadów, fizykochemicznego składu oraz podatności odpadów na wymywanie oraz środków ostrożności. Nie jest konieczne sporządzenie podstawowej charakterystyki odpadów, jeżeli wydano pozwolenie zintegrowane albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów, które zawiera wszystkie informacje, o których mowa w art. 110 ust. 2 u. o.

²³⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 687.

Przy sporządzaniu podstawowej charakterystyki odpadów, istotne znaczenie ma podział odpadów na wytwarzane regularnie i nieregularnie. Pierwszą grupę stanowią odpady, które powstają w instalacjach jednego rodzaju pod względem technologicznym, przy zastosowaniu surowców charakterystycznych dla tego procesu technologicznego. Ich wytwórca lub posiadacz przeprowadza test zgodności, podczas którego sprawdza się dopuszczalne graniczne wartości wymywania oraz wybrane parametry charakterystyczne dla danego rodzaju odpadów. Natomiast w przypadku odpadów wytwarzanych nieregularnie, dla każdej ich partii konieczne jest sporządzenie odrębnej podstawowej charakterystyki odpadów. W ich przypadku nie przeprowadza się testu zgodności.

Kryteria dopuszczania odpadów do składowania, o których mowa w art. 110 u. o. zostały wskazane w przepisach wykonawczych. Obecnie kwestię tę reguluje Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach.²³⁶ Zakres badań i kryteria dopuszczalności zostały tam zróżnicowane ze względu na rodzaj odpadów.

Obowiązki podmiotu prowadzącego działalność w zakresie składowania odpadów

Przedstawienie problematyki obowiązków nakładanych na podmiot prowadzący działalność polegającą na składowaniu odpadów, należy zacząć od wskazania wymagań związanych z samym rozpoczęciem tej działalności. Zarządzający składowiskiem odpadów może rozpocząć działalność dopiero po uzyskaniu kolejno następujących decyzji:

- 1) pozwolenia zintegrowane albo zezwolenie na przetwarzanie odpadów;
- 2) pozwolenie na użytkowanie składowiska odpadów;
- 3) decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

Pierwszym etapem jest zatem uzyskanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, które zostało uregulowane w u.o. bądź pozwolenia zintegrowanego obejmującego przetwarzanie odpadów, które jest wydawane na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska.²³⁷ Kolejną decyzją, o jaką musi się postarać podmiot zainteresowany prowadzeniem składowiska odpadów jest pozwolenie na użytkowanie składowiska odpadów, wydawane na podstawie art. 55 pr. b. Konieczność jego uzyskania wynika ze wspomnianego wyżej faktu, iż składowisko odpadów jako budowla podlega nie tylko przepisom prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza regulacją ustawy o odpadach, ale również przepisom prawa budowlanego. Ostatnim etapem poprzedzającym rozpoczęcie prowadzenia składowiska odpadów, jest –uzyskanie decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Regulacje prawne dotyczące tej decyzji zostały umieszczone w art. 129 - 130 u. o. Jest ona wydawana na wniosek zarządzającego składowiskiem, przez właściwego ze względu na lokalizację składowiska marszałka województwa lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Od dnia uzyskania pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów rozpoczyna się faza eksploatacyjna składowiska.

Instrukcja prowadzenia składowiska odpadów jest dokumentem, który zawiera, który zawiera szereg bardzo istotnych informacji:

- a) imię i nazwisko lub nazwę podmiotu oraz adres zamieszkania lub siedziby oraz adres składowiska odpadów;
- b) określenie typu składowiska odpadów;
- c) określenie, czy na składowisku odpadów, którego dotyczy instrukcja, jeżeli jest to składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, zostały wydzielone części, na których mają być składowane określone rodzaje odpadów niebezpiecznych;
- d) rodzaje odpadów przeznaczonych do składowania na składowisku odpadów;

²³⁶ Dz. U. z 2015 r., poz.1277.

²³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 672.

- e) roczną i całkowitą masę odpadów dopuszczonych do składowania;
- f) docelową rzędną (maksymalną wysokość składowania) i pojemność składowiska odpadów;
- g) rodzaje odpadów, które mogą zostać użyte na tym składowisku odpadów, zamiast innych materiałów, w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej, oraz sposób ich użycia;
- h) wyszczególnienie urządzeń technicznych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania składowiska odpadów;
- i) wyszczególnienie aparatury kontrolno-pomiarowej wraz ze schematem rozmieszczenia punktów pomiarowych;
- j) określenie sposobu składowania poszczególnych rodzajów odpadów;
- k) określenie rodzaju i grubości stosowanej warstwy izolacyjnej;
- l) określenie godzin otwarcia składowiska odpadów;
- m) określenie sposobu zabezpieczenia składowiska odpadów przed dostępem osób nieuprawnionych;
- n) określenie procedury przyjęcia odpadów na składowisko odpadów;
- o) określenie sposobów i częstotliwości prowadzonych badań, o których mowa w art. 117 u.o.;
- p) określenie planu awaryjnego, w szczególności na wypadek wykrycia zmian w jakości wód gruntowych z powodu emisji substancji ze składowiska odpadów;
- q) sposób technicznego zamknięcia składowiska odpadów i kierunek jego rekultywacji;
- r) inne działania prowadzone na składowisku odpadów dotyczące prowadzenia i nadzoru nad składowiskiem odpadów w celu zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania.
- s) We decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów właściwy organ może określić dodatkowe wymagania związane ze specyfiką składowania odpadów.

Kolejnym wymaganiem, jakie należy spełnić już na początku prowadzenia działalności, jest obowiązek posiadania tytułu prawnego do całej nieruchomości, na której znajduje się składowisko odpadów, wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska. Tytuł prawny powinien obejmować również fazę poeksploatacyjną²³⁸. Dokument potwierdzający tytuł prawny należy dołączyć do wniosku o wydanie decyzji zatwierdzającej instrukcję.

W terminie 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów stała się ostateczna, zarządzający składowiskiem jest obowiązany ustanowić zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, w związku z prowadzeniem składowiska odpadów. Zabezpieczenie to może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej. Ustanowione zabezpieczenie roszczeń należy utrzymywać przez cały okres zarządzania składowiskiem odpadów. Proponowaną wysokość i formę zabezpieczenia należy wskazać w załączniku do wniosku o wydanie decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

Przed przystąpieniem do eksploatacji składowiska należy również wyznaczyć kierownika składowiska, którym może zostać jedynie osoba posiadająca świadectwo stwierdzające kwalifikację w zakresie gospodarowania odpadami.

Wśród obowiązków związanych z przyjęciem odpadów do składowania należy wymienić:

1. obowiązek weryfikacji odpadów (polegającej na oględzinach i weryfikacji informacji zawartych w podstawowej charakterystyce odpadów);
2. obowiązek ustalenia masy przyjmowanych odpadów;

²³⁸ Korzeniowski, P.: Model prawny... s. 327-328; Brzeziński, T. - Fisz, I.: Tytuł prawny do składowiska odpadów. W: Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2015 nr 4, s. 55 – 67.

3. obowiązkiem sprawdzenia zgodności przyjmowanych odpadów z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadów lub dokumentach wymaganych przy międzynarodowym przemieszczaniu odpadów;
4. obowiązkiem sprawdzenia pojemników i certyfikatu wymaganych dla składowania rtęci metalicznej.

Odpady nie mogą być składowane na składowisku w sposób całkowicie dowolny. Kluczowe znaczenie ma zasada selektywnego składowania odpadów, wyrażona w art. 121 ust. 1 u.o. Zgodnie z tą zasadą zarządzający składowiskiem jest obowiązany do składowania odpadów na składowisku odpadów w sposób selektywny, mając na uwadze uniknięcie szkodliwych dla środowiska reakcji pomiędzy składnikami tych odpadów, możliwość dalszego ich wykorzystania oraz rekultywację i ponowne zagospodarowanie terenu składowiska odpadów. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego. Nieselektywne składowanie jest dopuszczalne pod warunkiem, że:

1. w wyniku takiego składowania nie nastąpi zwiększenie negatywnego oddziaływania tych odpadów na środowisko (warunek merytoryczny)
2. składowane odpady należą do rodzaju odpadów, wymienionych w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie rodzajów odpadów, które mogą być składowane na składowisku odpadów w sposób nieselektywny r.²³⁹ (warunek formalny).

Składowanie odpadów w sposób nieselektywny, jeżeli nie zaistniały przesłanki ku temu, stanowi wykroczenie z art. 189 ust.2 pkt 7 u. o.²⁴⁰

Zgodnie z art. 137 ust. 2 u. o. z dniem rozpoczęcia przyjmowania odpadów na składowisko odpadów, zarządzający składowiskiem odpadów tworzy fundusz rekultywacyjny, na którym gromadzi środki pieniężne na realizację obowiązków związanych z zamknięciem, rekultywacją, nadzorem, w tym monitoringiem. Może on mieć formę odrębnego rachunku bankowego, rezerwy lub gwarancji bankowej.

Na zakończenie warto wskazać obowiązki informacyjne oraz obowiązki związane z monitoringiem i dokonywaniem pomiarów. Po pierwsze Zarządzający składowiskiem odpadów pobiera próbki odpadów dostarczonych do składowania na składowisku odpadów co najmniej raz w miesiącu i przechowuje je przez okres co najmniej miesiąca. Przez cały okres prowadzenia składowiska odpadów, zarządzający jest obowiązany prowadzić jego monitoring. Wyniki monitoringu należy przekazywać wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego po zakończeniu roku, którego te wyniki dotyczą. Niezależnie od tego, należy niezwłocznie poinformować wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego o stwierdzonych na składowisku odpadów zmianach obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla środowiska lub dla życia lub zdrowia ludzi (art.138 u. o.).

Zakończenie

W niniejszym opracowaniu przedstawiono zaledwie podstawowe aspekty prawne prowadzenia składowiska odpadów. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest to działalność bardzo szczegółowo unormowana. Regulacje prawne dotyczą w zasadzie każdego aspektu składowania odpadów. Wzmrożona reglamentacja przejawia się nie tylko w konieczności uzyskania przez podmiot podejmujący tę działalność szeregu różnych decyzji administracyjnych, ale także w wymaganiach dotyczących samego procesu składowania oraz kwalifikacji podmiotów, które się tym zajmują. Taki stan może budzić sprzeciw, szczególnie wśród przedsiębiorców, trzeba jednak pamiętać o celu tych rozwiązań prawnych, jakim jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa składowania odpadów.

²³⁹ Dz.U. z 2015 r., poz.110.

²⁴⁰ Radecki, W.: Ustawa o odpadach..., s. 335 – 336.

Zbudowanie składowiska zgodnie z najnowszą technologią może zminimalizować uciążliwości wynikające z jego eksploatacji, jednak całkowicie ich nie wyeliminują.²⁴¹ Dlatego tak ważne jest stworzenie odpowiednich przepisów prawnych regulujących kwestie związane ze składowaniem odpadów na każdym etapie istnienia składowiska. Szczegółowe uregulowanie kwestii dotyczących prowadzenia składowiska jest zatem koniecznością.

Literatura

BILITEWSKI, B. - HARDTLE, G. - MAREK, K.: Podręcznik gospodarki odpadami. Wydanie I polskie. Warszawa: Wydawnictwo „Seidel-Przywecki“ Sp. z o. o. 2003, 734 s., ISBN 83-910801-9-6

BRZEZIŃSKI, T. - FISZ, I.: Tytuł prawny do składowiska odpadów. W: Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2015 nr 4, s. 55 - 67.

JERZMAŃSKI, J.: Składowisko czy składowanie odpadów - warunki legalności procesu unieszkodliwiania w prawie polskim i europejskim. W: Dobrowolski, G. (Red.): Aktualne problemy prawa ochrony środowiska. Wydanie I. Kroczyce: ECAUSA 2008, 184 s., ISBN 978-83-60595-01-5

JERZMAŃSKI, J.: Zakaz składowania odpadów Cz. I. W: Przegląd komunalny 2011 nr 6, s. 28-29, ISSN 1232-9126

KORZENIOWSKI, P.: Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne. Wydanie I. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2014, 572 s., ISBN 978-83-7969-457-0

ŁUNIEWSKI, A. - ŁUNIEWSKI, S.: Od prymitywnych wysypisk do nowoczesnych zakładów zagospodarowania odpadów. Wydanie II. Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko 2011, 290 s., ISBN 978-83-61643-96-8

RADECKI, W.: Ustawa o odpadach. Komentarz. Wydanie III. Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA 2013, 520 s., ISBN 978-83-264-4390-9

ROSIK-DULEWSKA, CZ.: Podstawy gospodarki odpadami. Wydanie V uaktualnione. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2010, 379 s., ISBN 978-83-01-16353-2

²⁴¹ Bilitewski, B. - Hardtle, G. - Marek, K.: Podręcznik gospodarki....., s. 134.

ZGŁOSZENIE PRODUKTU UBOCZNEGO

Dr Jan Jerzmański

Słowa kluczowe: produkt – pozostałość z produkcji – produkt uboczny – odpad – zgłoszenie

Zgłoszenie – zwane też czasem notyfikacją – nie jest jednolitą instytucją prawną. W szczególności nie jest bezpośrednio przedmiotem regulacji kodeksu postępowania administracyjnego. Pełni też – zwłaszcza w prawie ochrony środowiska – różne funkcje. W praktyce może rodzić to pewne problemy.

Rodzaje zgłoszeń

Najmniej wątpliwości budzi sytuacja, gdy zgłoszenie (dobrowolne lub obowiązkowe) jest w istocie przekazaniem uprawnionym organom pewnych informacji, których analiza może w konsekwencji prowadzić do wszczęcia określonego postępowania administracyjnego (z urzędu lub na wniosek) albo karnego (w tym w sprawach o wykroczenia) lub podjęcia innych działań (np. ratowniczych). Kolokwialnie można je wówczas utożsamiać z „donosem” – choć nazwa ta w pełni pasuje tylko do zgłoszeń dotyczących działań innych podmiotów. Klasycznym przykładem mogą tu służyć zgłoszenia przewidziane w przepisach dotyczących ochrony powierzchni ziemi (art. 101e ust. 1 oraz ust. 3 POŚ) czy poważnych awarii (art. 245 ust. 1 POŚ).

Sprawa się komplikuje, gdy prawidłowe zgłoszenie powoduje nabycie określonych uprawnień. Mamy wówczas w istocie do czynienia z władczym rozstrzygnięciem administracyjnym (ocena prawidłowości), które jednak zazwyczaj nie następuje w drodze klasycznych prawnych form działania (decyzji lub postanowień). Znowu najmniej wątpliwości budzi sytuacja, gdy owo rozstrzygnięcie przyjmuje inną określoną formę bez zachowania której uprawnienie nie może być realizowane (np. wpisu do rejestru na wniosek o którym mowa w 50 ustawy o odpadach lub decyzji zatwierdzającej zgłoszenie o której mowa w art. 8 ust. 5 ustawy o odpadach). W innych jednak wypadkach przybiera ono formę tzw. milczącej zgody – znaną w prawie międzynarodowym i europejskim, choć termin ten w prawie polskim nie występuje.

Milcząca zgoda

Zasadnicza konstrukcja jest dość prosta. Po dokonaniu zgłoszenia, którego treść jest zazwyczaj dokładnie określona w stosownych przepisach, organ ma dwie podstawowe możliwości. Pierwsza z nich to wyrażenie sprzeciwu – z reguły w formie decyzji administracyjnej. Druga możliwość to brak wyraźnej reakcji. W konsekwencji – po upływie ustawowego terminu – zgłaszający może realizować działania opisane w zgłoszeniu. Klasycznym przykładem służy tu zgłoszenie instalacji mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko (art. 152 POŚ). Podobnie kształtuje się sytuacja dokonującego zgłoszenia robot budowlanych - choć w tym wypadku ostatnia nowelizacja przewiduje *sui generis* potwierdzenie stanowiska organu – w formie publikacji stosownej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 30a Prawa budowlanego). Trzeba jednak przyjąć, że potwierdzenie takie ma charakter wyłącznie deklaratoryjny a jego brak nie powoduje utraty uprawnień. Dodać też można, że nowelizacja ta odnosi się do dotychczas nieuregulowanych zagadnień proceduralnych (np. kwestia ewentualnego wezwania do uzupełnienia zgłoszenia – art. 30 ust. 5c Prawa budowlanego).

Ważne przy tym jest, że w przypadku przyjęcia zgłoszenia bez sprzeciwu zakres praw i obowiązków podmiotu zgłaszającego jest determinowany jego własnymi ustaleniami. Teoretycznie jest to sytuacja komfortowa jednak w niektórych przypadkach może powodować przyjęcie warunków bardziej restrykcyjnych niż wynikałoby to z przepisów ogólnych. Również ewentualne

błędy w ocenie zakresu obowiązków mogą obciążać dokonującego zgłoszenia. Klasycznym przykładem mogą tu służyć przepisy nieobowiązującej ustawy z 2001 r. o odpadach. Dokonujący zgłoszenia na podstawie jej art. 24 samodzielnie określał m.in. warunki gospodarowania odpadami a w szczególności miejsce, sposób oraz rodzaj magazynowanych odpadów. Naruszenie tych warunków mogło być podstawą dla dotkliwych sankcji.

Produkt – produkt uboczny – odpad

Definicja odpadów stanowi od trzydziestu lat podstawowy element ochrony europejskiego środowiska naturalnego przed skutkami powstawania odpadów i zarządzania nimi. Przedmioty lub substancje określane jako „odpady“ podlegają kontroli ze strony wspólnotowego prawodawstwa w sprawie odpadów, którego celem jest ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Definicja odpadów stosowana jest przez właściwe organy określone w dyrektywie 2008/98/WE (dyrektywa ramowa w sprawie odpadów) w rozpatrywanych indywidualnie przypadkach, przy podejmowaniu decyzji w sprawie gospodarowania odpadami. Ogólnie rzecz biorąc, rozróżnienie między tym, co jest a co nie jest odpadem jest rzeczą teoretycznie jasną. Pojawił się jednak szereg kwestii związanych z interpretacją tej definicji.

Jedną z tych kwestii związana jest z rozróżnieniem pomiędzy materiałami niestanowiącymi podstawowego celu procesu produkcyjnego, ale które można uznać za niebędące odpadami produkty uboczne, oraz tymi, które należy traktować jako odpady. W rzeczywistości brak wyraźnego i jednoznacznego rozróżnienia – mamy do czynienia raczej z dużą różnorodnością sytuacji technicznych, które znacznie różnią się poziomem ryzyka i wpływu na środowisko naturalne, oraz z pewną liczbą przypadków niejednoznacznych. *Jednak by możliwe było stosowanie prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska, konieczne jest indywidualne dokonywanie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy dwiema sytuacjami prawnymi – czy chodzi o odpady, czy też nie.* Rozróżnienie to niekiedy okazuje się trudne do zastosowania. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej (*Bruksela, dnia 21 lutego 2007 r. KOM(2007) 59 końcowy – Komunikat Komisji Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie: Komunikat wyjaśniający dotyczący odpadów i produktów ubocznych*) oprócz definicji odpadu wymaga to dodatkowego uwzględnienia następujących pojęć:

- t) Produkt – wszelkie materiały celowo powstałe w procesie produkcyjnym. W wielu wypadkach możliwe jest określenie jednego (lub więcej) produktu „pierwotnego“, którym jest podstawowy wytwarzany materiał.
- u) Pozostałość procesu produkcyjnego – materiał, który nie powstał celowo w procesie produkcyjnym, ale który może stanowić odpady lub nie.
- v) Produkt uboczny – pozostałość procesu produkcyjnego niebędąca odpadem.

Produkt uboczny

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2008/98/WE oraz polskiej ustawy o odpadach substancja lub przedmiot, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie (wytwarzanie), mogą być uznane za produkt uboczny, a nie za odpady, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- dalsze wykorzystywanie danej substancji lub tego przedmiotu jest pewne;
- dana substancja lub przedmiot mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa;
- dana substancja lub przedmiot są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego; oraz
- dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykor-

zystania tych substancji lub przedmiotów i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi.

W warunkach polskich szczególnie może doprecyzować akt wykonawczy – co jest również uwarunkowane ewentualnym przyjęciem stosownych rozwiązań w skali całej UE. Zakres tego upoważnienia (art. 11 ust. 6 ustawy o odpadach) jest na tyle ogólny, że podkreślić należy, iż minister nie może wprowadzać dodatkowych kryteriów uznawania za produkt uboczny w stosunku do postanowień dyrektywy 2008/98/WE. Innymi słowy to czy mamy do czynienia z odpadem czy z produktem ubocznym może być przedmiotem ustaleń w postępowaniu indywidualnym (choć dyrektywa nie stwierdza tego wprost).

Uznanie za produkt uboczny, które było możliwe na gruncie wcześniejszych przepisów jedynie poprzez odpowiednią wykładnię definicji odpadu, stanowiło zawsze dość duże ryzyko dla wytwórcy. Mylna ocena mogła być weryfikowana zazwyczaj dopiero w postępowaniach sankcyjnych – w skrajnych wypadkach w postępowaniu karnym w związku z popełnieniem przestępstwa (np. międzynarodowe przemieszczanie odpadów). Ustawa o odpadach tworzy ponadto dodatkową indywidualną procedurę weryfikacyjną. Uznanie za produkt uboczny podlega notyfikacji (zgłoszeniu) marszałkowi województwa, który może w okresie trzech miesięcy wyrazić sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej. Należy podkreślić, że procedura ta może być stosowana natychmiast – bez oczekiwania na ewentualne rozporządzenie ministra w tej sprawie.

Uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje zasadniczo z wykorzystaniem opisanego mechanizmu milczącej zgody. Można więc rozważyć czy nie kryją się tu również pewne nieoczekiwane niebezpieczeństwa dla zgłaszającego.

Procedura zgłoszenia

Ustawa o odpadach ustala analogiczny do dyrektywy ramowej 2008/98/WE zakres przedmiotowy regulacji. Zagadnienia produktów ubocznych, zawarto w rozbudowanym rozdziale 4 Działu I – Uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. W ustawie ujęto kryteria uznawania przedmiotów lub substancji za produkty uboczne, zgodnie z art. 5 dyrektywy ramowej. W związku z tym, przedmiot lub substancja, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny, niebędący odpadem, jeżeli są łącznie spełnione wskazane warunki (art. 10 ustawy o odpadach).

Wprowadzona zostaje cała administracyjna procedura uznawania za produkt uboczny, przypisana marszałkowi województwa. Wytwórca przedmiotu lub substancji, o które chce traktować jako produkt uboczny, jest obowiązany do przedłożenia marszałkowi województwa, właściwemu ze względu na miejsce ich wytwarzania, zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny (art. 11 ust. 1).

Zgłoszenie to zawiera: imię i nazwisko lub nazwę podmiotu oraz adres jego zamieszkania lub siedziby, numer identyfikacji podatkowej (NIP) i numer REGON, o ile posiada, miejsce wytwarzania przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny, wskazanie przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny oraz ich masy, a także opis procesu produkcyjnego, w którym powstaje przedmiot lub substancja i procesu, w którym zostaną one wykorzystane (art. 11 ust. 2). Punkt ten związany jest z tym, że o ile produkt uboczny może powstać wyłącznie jako pozostałość procesu produkcyjnego, o tyle jego wykorzystanie jest możliwe zarówno w procesach produkcyjnych, jak i innych (np. jako pasza do karmienia zwierząt).

Do zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny dołącza się dowody potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w art. 10, oraz szczegółowych wymagań, o ile zostały określone. Dowodami mogą być zwłaszcza umowy potwierdzające wykorzystanie przedmiotu lub substancji do określonych celów lub wyniki badań potwierdzające właściwości przedmiotu lub substancji, wykonane przez laboratoria, o których mowa w art. 147a Ustawy z 27

kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (art. 11 ust. 3). Uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje, jeżeli marszałek województwa w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu w drodze decyzji (art. 11 ust. 4). Wskazać można, że jest to stosunkowo długi czas na podjęcie takiego rozstrzygnięcia. Jednakże zdecydowanie pozytywnie należy ocenić przyjęcie instytucji zgłoszenia i ewentualnego sprzeciwu zamiast tworzenia kolejnej procedury zezwolenia.

W celach sprawozdawczych obowiązuje regulacja, zgodnie z którą marszałek województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie do 31 marca następnego roku, zbiorczą informację za dany rok o liczbie otrzymanych zgłoszeń uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, wyrażonych sprzeciwach oraz o przypadkach uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny oraz ich masy (art. 12 ust. 1). Minister środowiska określił natomiast, w drodze rozporządzenia, wzór zbiorczej informacji, o której wspomniano wcześniej, kierując się potrzebą ujednoczenia zawartych w niej danych (art. 12 ust. 2).

W kontekście zakazów odnoszących się do produktów ubocznych przyjęto, że zakazuje się łącznego magazynowania produktów ubocznych i odpadów, a także magazynowania produktów ubocznych w miejscach przeznaczonych do magazynowania lub składowania odpadów (art. 13 ust. 1). Ma to umożliwić organom kontrolnym monitorowanie sposobu postępowania z produktami ubocznymi, a także odpadami o takim samym lub podobnym charakterze. Ponadto dookreślono, że substancje lub przedmioty, które przestały spełniać warunki i wymagania, o których mowa w art. 10 oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 6, są odpadami (art. 13 ust. 2). Wynika z tego, że stan opisany w zgłoszeniu musi mieć charakter trwały i może być weryfikowany przez organy kontrolne. Rodzi to dodatkowe wątpliwości – np. w sytuacji wygaśnięcia umów potwierdzających pewność wykorzystania przedmiotu lub substancji.

Problemy decyzyjne

Nie są to jedyne wątpliwości. Zastosowanie powyższych przepisów budzi w praktyce dość liczne problemy. Administracja europejska opracowała na podstawie orzecznictwa ETS materiałny pomocnicze (np. Schemat decyzyjny opracowany przez Komisję Europejską - Bruksela, dnia 21 lutego 2007 r. KOM(2007) 59 końcowy – Komunikat Komisji Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie: Komunikat wyjaśniający dotyczący odpadów i produktów ubocznych). One również nie rozwiązują jednak wszystkich dylematów choć trzeba podkreślić ich zdroworozsądkowy charakter.

Pierwszym krokiem jaki należy uczynić to stwierdzenie czy mamy do czynienia z pozostałością z produkcji. Dla ustalenia właściwej kwalifikacji danego materiału (zakwalifikowanie jako produkt, produkt uboczny lub odpad) należy więc w pierwszej kolejności ocenić czy materiał został wyprodukowany celowo czy też powstał w związku z innym procesem produkcyjnym – jeśli było to celowe działanie to mamy do czynienia z produktem (podstawowym – może ich być kilka) a nie z produktem ubocznym. Nie wynika to jednak *expressis verbis* z przepisów ustawy i wymaga dokonania odpowiedniej wykładni.

Ów pierwszy krok należy do przedmiotu zgłaszającego. To on uważając, że dany przedmiot lub substancja jest pozostałością z produkcji (nie jest wyprodukowany celowo) ale spełnia i będzie spełniał wskazane warunki zwraca się do organu o dokonanie oceny prawidłowości zgłoszenia. Organ ma dwie możliwości. Zasadniczo milczenie oznacza uznanie pozostałości za produkt uboczny a wyrażenie sprzeciwu uznanie za odpad. Jest w tym jednak pewien pozor.

Bez wątpliwości ocenie organu podlega przede wszystkim spełnienie wymagań określonych w art. 10 pkt 1 – 4 ustawy o odpadach. Wyrażenie sprzeciwu powinno jednak również nastąpić, gdy organ dojdzie do przekonania, że zgłoszenie dotyczy produktu a nie produktu ubocznego – czyli uzna zgłoszenie za bezzasadne. Bardzo prawdopodobne jest jednak w takiej sytuacji milczenie organu bowiem przepisy ustawy o odpadach nie są w tej kwestii jednoznaczne. Brak

sprzeciwu powoduje automatycznie pogorszenie sytuacji prawnej zgłaszającego, który odtąd musi traktować przedmiot lub substancję za produkt uboczny i ponosić konsekwencje swej mylnej oceny. Brak jest też w takiej sytuacji jakiegokolwiek możliwości weryfikacji stanowiska organu. Jeżeli jednak organ wyrazi sprzeciw z powyższego powodu to istnieje dodatkowo niebezpieczeństwo niedokładnego lub nieprawidłowego uzasadnienia. Może to sugerować, że mamy do czynienia z odpadem a nie z produktem. W tym jednak wypadku mamy do czynienia z decyzją administracyjną i procedurą odwoławczą.

Dodatkowo powstaje pytanie o postępowanie organu w wypadku złożenia niekompletnego (wadliwego) zgłoszenia. Jak się wydaje organ powinien również w takiej sytuacji wyrazić sprzeciw. Znowu rodzi to niebezpieczeństwo automatycznego uznania przedmiotu lub substancji za odpad. W tym wypadku jednak weryfikacja takiego stanowiska może nastąpić poprzez złożenie nowego zgłoszenia.

W konkluzji należy stwierdzić, że jeżeli przedsiębiorca ma wątpliwości czy wytwarza produkt czy też produkt uboczny to złożenie zgłoszenia jest dość ryzykowne. W sumie mechanizm ten nie zastępuje możliwości zastosowania ustawowej definicji odpadu – choć wówczas wracamy do punktu wyjścia. W komfortowej sytuacji są tylko te podmioty, które posiadają decyzje administracyjne potwierdzające dla danego przedmiotu lub substancji status produktu. Dotyczy to zwłaszcza pozwoleń zintegrowanych.

PRAWO DO ŚRODOWISKA A LEGITYMACJA CZYNNA W SPRAWACH Z ZAKRESU OCHRONY ŚRODOWISKA – WYBRANE ASPEKTY

dr Karolina Karpus

Słowa kluczowe: prawo do środowiska – sprawa z zakresu ochrony środowiska – dostęp do sprawiedliwości w ochronie środowiska – legitymacja czynna

Uwagi wprowadzające

Celem opracowania jest analiza istniejących rozwiązań w prawie polskim w przedmiocie legitymacji czynnej w sprawach z zakresu ochrony środowiska (sprawach środowiskowych). Zagadnienie legitymacji czynnej w takich sprawach ma charakter szerszy, obejmujący nie tylko prawo publiczne (administracyjne i karne), lecz także prawo cywilne. Wskazuje się, że polskie prawo ochrony środowiska cechuje się interdyscyplinarnością, polegającą na integrowaniu obok norm prawa administracyjnego także norm innych gałęzi prawa.²⁴² Mając jednakże na uwadze, że ani w polskim prawie karnym, ani w polskim prawie cywilnym nie doszło dotąd do wykształcenia odrębnych, samodzielnych rozwiązań dotyczących *locus standi* w sprawach środowiskowych, głównym przedmiotem ocen w niniejszym artykule będą zagadnienia legitymacji czynnej w kontekście prawa ochrony środowiska, a tym samym w tym obszarze prawa publicznego, jakim jest prawo administracyjne.

Omawiane zagadnienie łączy się z podstawową wartością, jaką stanowi zasada zrównoważonego rozwoju, a tym samym dotyka dwóch wątków: partycypacji społecznej w ochronie środowiska oraz prawa do środowiska, przysługującego podmiotom stojącym na zewnątrz administracji publicznej. Pytanie o kształt regulacji prawnych *de lege lata* w Polsce co do legitymacji czynnej postawić bowiem należy właśnie w tychże granicach, koncentrując się najpierw na kwestii poszukiwania odpowiedzi w przedmiocie treści prawa do środowiska, a następnie przechodząc do aspektu procesowych możliwości realizacji tegoż prawa. Nie można przy tym nie zauważyć wpływu, jaki na prawo polskie wywiera w tym przedmiocie prawo międzynarodowe (zwłaszcza Konwencja z Aarhus²⁴³) i prawo Unii Europejskiej.

Interdyscyplinarność i dynamika prawa ochrony środowiska objawia się w płaszczyźnie normatywnej w sposób, który można określić jako regulację doraźną i fragmentaryczną. Zjawisko to wynika z różnych przyczyn (m.in. pośpiesznej implementacji prawa UE) i ocenić je należy co do zasady negatywnie. Wprowadzane w jego wyniku rozwiązania prawne do systemu prawa polskiego często mają charakter nie do końca przemyślany, oderwany od aksjologii danej gałęzi prawa, wewnętrznie sprzeczny, co prowadzi do pytań o to, czy takie przepisy szczególnie spełniają standard konstytucyjnej ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, a równolegle – czy prawidłowo służą ochronie interesu publicznego, jakim jest ochrona środowiska. Zagadnienie legitymacji czynnej w sprawach z zakresu ochrony środowiska może stanowić przykład, w obrębie którego takie wątpliwości mogą się pojawić. W szczególności może to mieć miejsce, gdy zestawione zostaną ze sobą takie wartości jak prawo do środowiska i prawo do sądu.

²⁴² Wierzbowski B., Rakoczy B.: Podstawy prawa ochrony środowiska. Lexis Nexis 2007, Warszawa, s. 23 – 25.

²⁴³ Konwencja z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

Prawo do środowiska i „sprawa z zakresu ochrony środowiska“

Wskazuje się, że koncepcja prawa do środowiska kształtowała się w nawiązaniu do różnych podstaw filozoficznych i politycznych.²⁴⁴ W konsekwencji, jednoznaczny opis i klasyfikacja tego prawa są znacznie utrudnione, włączając w to kwestię samego nazewnictwa – oprócz „prawa do środowiska“ wskazać tu można na pojęcie „prawa człowieka do środowiska“, „prawa do życia w środowisku dobrej jakości“, czy też np. „prawa do dobrego środowiska“. Dla przykładu podać można, że „prawo do dobrego środowiska“ definiowane bywa jako odnoszące się do „takiego stanu środowiska, który umożliwia jednostce zaspokojenie jej potrzeb oraz realizację innych przysługujących jej praw, tj. między innymi środowiska czystego, zdrowego, wolnego od hałasu, ekologicznie zrównoważonego, bezpiecznego i sprzyjającego rozwojowi człowieka“.²⁴⁵ Niewątpliwie znaczący wpływ na wykształcenie prawa do środowiska jako konstrukcji normatywnej miała i ma międzynarodowa współpraca w ochronie środowiska, a równoległe do niej doktryna praw człowieka.²⁴⁶ Ustawodawca polski nie ułatwia analizy zagadnienia, gdyż w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*²⁴⁷ nie sformułował wprost tego prawa, ograniczając się do wyrażenia *expressis verbis* jedynie prawa do informacji o stanie środowiska i jego ochronie (art. 74 ust. 3), na tle kategorii „bezpieczeństwa ekologicznego“ (art. 74 ust. 1) i obowiązku dbałości o stan środowiska, połączonego z odpowiedzialnością za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 86). Z kolei na poziomie ustawowym – art. 4 ust. 1 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*²⁴⁸ – wprowadził konstrukcję „powszechnego korzystania ze środowiska“, wykazującą cechy swoistego substytutu prawa do środowiska.

W poszukiwaniu zakresu treściowego prawa do środowiska pomocna jest klasyfikacja przeprowadzona przez J. Trzewika, który postuluje postrzeganie tego prawa jako grupy różnorodnych uprawnień²⁴⁹: 1) w aspekcie praw podmiotowych: a) prawo podmiotowe publiczne – prawo do korzystania ze środowiska; b) prawo podmiotowe prywatne – prawo do korzystania z walorów środowiska; 2) w aspekcie prawa do ochrony środowiska: a) możliwość domagania się wykonania ochrony środowiska przez władze publiczne jako zadania publicznego; b) możliwość uzyskania ochrony w indywidualnych sprawach względem innych podmiotów na podstawie prawa cywilnego.

Z zarysowanymi jedynie w powyższy skrótowy sposób trudnościami co do ustalenia jednoznacznej definicji i treści prawa do środowiska można spróbować poradzić sobie poprzez posłużenie się pojęciem „sprawa z zakresu ochrony środowiska“. Ma ono wyjściowo zobiektywizowany charakter, co ma znaczenie dla ustalenia granic przedmiotowych legitymacji czynnej w ochronie środowiska.

Pojęcie „sprawa z zakresu ochrony środowiska“ („sprawa środowiskowa“) nie funkcjonuje jak dotąd powszechnie w polskim języku prawniczym, tym bardziej prawnym. Tym niemniej, biorąc pod uwagę dynamikę rozwoju prawa ochrony środowiska, warto podjąć próbę określenia jego znaczenia. Za punkt wyjścia przyjąć można znaną prawu administracyjnemu konstrukcję „sytuacji administracyjnoprawnej“, rozumianej jako „swoiste i niepowtarzalne powiązanie ze sobą kilku elementów: a) podmiotu (podmiotów) o określonych właściwościach, b) jego (ich) zachowania się lub typu zachowania się, c) danego systemu norm prawnych, d) kwalifikacji

²⁴⁴ Radecki, W.: Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska. In: Sommer J. (eds.): *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*. Ossolineum 1987, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź, s. 31.

²⁴⁵ Urbańska, K.: *Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim*. Ars boni et aequi 2015, Poznań, s. 53.

²⁴⁶ Trzewik, J.: *Przemiany prawa ochrony środowiska a prawo do środowiska*. In: Rudnicki M., Haładaj A., Sobieraj K. (eds.): *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*. Wydawnictwo KUL 2011, Lublin, s. 163 – 166.

²⁴⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁴⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.

²⁴⁹ Trzewik J.: *op. cit.*, s. 163.

zachowań się tych podmiotów w określonych okolicznościach ze względu na ten system norm²⁵⁰. W tym świetle „sprawa z zakresu ochrony środowiska“ byłaby rozumiana jako sytuacja podlegająca systemowi norm prawnych, jakim jest prawo ochrony środowiska. Przedmiot norm tego prawa – „ochrona środowiska“ – w najprostszym ujęciu utożsamiać należy z definicją ujętą w art. 3 pkt 13 *ustawy Prawo ochrony środowiska*. W prawie polskim „ochrona środowiska“ rozumiana jest więc jako „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego“. Stąd też „sprawa z zakresu ochrony środowiska“ to każda sytuacja administracyjnoprawna podlegająca normom prawnym służącym realizacji wymienionych funkcji – konserwacyjnej, prewencyjnej i kompensacyjnej – w odniesieniu do elementów przyrodniczych istniejących w otoczeniu człowieka. Przy interpretacji pojęcia „sprawa z zakresu ochrony środowiska“ uwzględnić należy także instytucje części ogólnej prawa ochrony środowiska, odnoszące się do zagadnienia partycypacji społecznej w ochronie środowiska, czy też zasady prewencji i przezorności (ocena oddziaływania na środowisko). W tym zakresie takie akty jak konwencja z Aarhus czy konwencja z Espoo²⁵¹ (a co za tym idzie wdrażające je akty prawa unijnego i krajowego²⁵²) zawierają wprost wyliczenie sytuacji, kwalifikowanych co do zasady jako „sprawy z zakresu ochrony środowiska“. Obok wskazanego podejścia ogólnego, pomocne dla uszczegółowienia znaczenia pojęcia „sprawa z zakresu ochrony środowiska“ jest wzorowanie się na rozwiązaniach wyznaczanych przez ustawodawcę w aktach normatywnych składających się na część szczególnej prawa ochrony środowiska (m.in. prawo ochrony przyrody, prawo wodne, prawo o odpadach itp.).

Prawo do sądu a dostęp do sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska

Problematyka dostępu do sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska w systemie prawa polskiego stała się samodzielnym przedmiotem analiz głównie i przede wszystkim pod wpływem zewnętrznych trendów wynikających z międzynarodowej współpracy w ochronie środowiska, wzmacnianych także w ramach Unii Europejskiej względem jej państw członkowskich kolejnymi aktami unijnego prawa pochodnego. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest chociażby sama terminologia. Określenie „dostęp do sprawiedliwości“ stanowi kalkę językową z języka angielskiego, natomiast pierwotnym i nadal podstawowym dla analizowanej tematyki pojęciem w systemie prawa polskiego jest „prawo do sądu“. Jest to prawo podmiotowe immanentnie wpisane w ideę demokratycznego państwa prawnego, w ramach którego w myśl art. 45 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „każdy ma prawo do sprawiedliwości i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd“. Towarzyszy mu jednocześnie zasada instancyjności, wynikająca z art. 78 *Konstytucji*, zgodnie z którym „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa“, jak również szereg innych gwarancji (np. skarga konstytucyjna, skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich).²⁵³ W ocenie Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu w

²⁵⁰ Zimmermann, J.: *Prawo administracyjne*. Kantor Wydawniczy Zakamycze 2006, Warszawa, s. 263 – 264.

²⁵¹ Konwencja z dnia 25 lutego 1991 r. o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110 ze zm.; zob. też: protokół kijowski z dnia 21 maja 2003 r. w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, Dz. U. z 2011 r. Nr 180, poz. 1074.

²⁵² W Polsce jest to przede wszystkim: ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.

²⁵³ Bar, M., Jendrośka, J., Tarnacka, K.: *Prawo do sądu w ochronie środowiska*. Centrum Prawa Ekologicznego 2002, Wrocław, s. 19 – 21.

art. 45 *Konstytucji RP* składa się z trzech elementów: a) prawa do uruchomienia postępowania sądowego; b) prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej; c) prawa do wyroku sądowego.²⁵⁴ Z punktu widzenia kontroli konstytucyjnej prawo do sądu może być rozpatrywane w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze więc, chodzi o sytuację, gdy istnieją inne prawa/wolności przyznane konstytucyjnie lub ustawowo, względem których prawo do sądu nie spełnia w sposób należyty funkcji gwarancyjnej. Jest to interpretowane jako brak należytej procedury zapewniającej proporcjonalną ochronę praw/wolności. Po drugie, prawo do sądu może być rozpatrywane jako samodzielny przedmiot ochrony, uosabiany przez „prawo do uczciwej, rzetelnej procedury, odpowiadającej zasadom równości broni i *fair play*“.²⁵⁵ Poza tym, w przypadku prawa do sądu w prawie administracyjnym zwraca się uwagę na to, iż z uwagi na specyfikę tej gałęzi prawa – prawo do sądu oznacza „jedynie prawo do kontroli tego, co należy do działań administracji publicznej i co ma pozasądowy charakter“.²⁵⁶

Zagadnienia związane z prawem do sądu w sprawach z zakresu ochrony środowiska wiążą się w pierwszej kolejności z funkcją gwarancyjną względem prawa do środowiska, głównie i przede wszystkim w aspekcie prawa do uruchomienia postępowania sądowego.

Problematyka dostępu do sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska, której genezy upatrywać należy przede wszystkim w wartości wpisanej w zasadę zrównoważonego rozwoju, jaką jest zapewnienie partycypacji społecznej w ochronie środowiska, stanowi zatem jeden z wątków szczegółowych instytucji, jaką jest prawo do sądu. Wzorując się na art. 9 *konwencji z Aarhus*, który jest głównym punktem odniesienia w tym przedmiocie, przyjęć należy, że zasadniczym kryterium odróżniającym ten wątek prawa do sądu jest właśnie element, zdefiniowany już powyżej jako „sprawa z zakresu ochrony środowiska“. Kolejnym i koniecznym kryterium odróżniającym jest wynikający z założeń partycypacji w ochronie środowiska cel, jakim jest wyposażenie członków społeczeństwa w skuteczne instrumenty umożliwiające im zaangażowanie na rzecz ochrony środowiska. Stąd też dostęp do sprawiedliwości stanowi ten wątek prawa do sądu, w ramach którego podmiot legitymowany czynnie działa w interesie publicznym, jakim jest ochrona środowiska – wyłącznie (tzw. altruistyczna koncepcja ochrony środowiska) lub równoległe do poszukiwania ochrony swego interesu indywidualnego (tzw. egoistyczna koncepcja ochrony środowiska).²⁵⁷ Syntetycznie obrazuje tę kwestię art. 9 ust. 1-3 *konwencji z Aarhus*, w myśl którego zagadnienie to dotyczy: 1) dostępu do sprawiedliwości w związku z prawem do informacji o środowisku; 2) dostępu do sprawiedliwości w związku z udziałem społeczeństwa w wybranych postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony środowiska; 3) dostępu do sprawiedliwości celem „kwestionowania działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska“.

Z tego też względu poza zakresem tego wątku znajdują się te aspekty prawa do sądu, w ramach którego podmiot legitymowany czynnie poszukuje wprawdzie ochrony w związku z zagadnieniami środowiskowymi, lecz wyłącznie swojego interesu indywidualnego – co dotyczyć może zwłaszcza kwestii odpowiedzialności prawnej sprawcy uszczerbku w środowisku. W przypadku tej grupy podmiotów legitymowanych czynnie zastosowanie mają reguły ogólne dotyczące prawa do sądu tak z perspektywy prawa konstytucyjnego, jak i następnie prawa cywilnego, karnego i

²⁵⁴ Michalska-Marciniak, M.: Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego a prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane). In: Gudowski, J., Weitz K. (eds.): *Aurea praxis aurea theoria: księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Ercińskiego*. T. 2. LexisNexis 2011, Warszawa, s. 2945 – 2946.

²⁵⁵ Łętowska, E.: Prawo do sądu – różnice perspektywy. In: Gudowski J., Weitz K. (eds.): *Aurea praxis aurea theoria: księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Ercińskiego*. T. 2. LexisNexis 2011, Warszawa, s. 2869.

²⁵⁶ Zimmermann J.: Prawo do sądu w prawie administracyjnym. In: *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2/2006, s. 309.

²⁵⁷ Na temat egoistycznej i altruistycznej koncepcji ochrony środowiska zob.: Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej“ w prawie ochrony środowiska*. Wolters Kluwer 2013, Warszawa, s. 190 – 194, 252 – 255.

administracyjnego. W tym ostatnim przypadku obowiązuje więc art. 28 KPA²⁵⁸, z myśl którego stroną w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym jest „każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek“, zaś w odniesieniu do postępowania sądownoadministracyjnego art. 50 PPSA²⁵⁹, zgodnie z którym „§ 1. Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. § 2. Uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi“.

Wyodrębnienie za pomocą wskazanych powyżej dwóch kryteriów w ramach prawa do sądu zagadnienia dostępu do sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska łączy się natomiast z ustanowieniem rozwiązań wychodzących poza podstawowe systemowe gwarancje dotyczące prawa do sądu. Dotyczą one w pierwszej kolejności legitymacji czynnej poszczególnych grup podmiotów oraz następczych uprawnień procesowych. Skupiając się w tym miejscu wyłącznie na legitymacji czynnej wskazać należy na dwa istotne zagadnienia: interesu (rozumianego jako „relacja między stanem rzeczy a jego oceną“²⁶⁰) oraz zakresu podmiotowego postępowania.

Podjmując próbę uogólnienia przyjąć należy, że legitymacja czynna w sprawach z zakresu ochrony środowiska w związku z kryterium interesu przedstawiałaby się aktualnie następująco:

- 1) sprawy poza systemem Aarhus: a) wymóg posiadania interesu prawnego w rozumieniu ogólnym (art. 28 KPA) – „osobistego, własnego, indywidualnego, konkretnego i aktualnego“²⁶¹; b) brak obowiązku posiadania interesu prawnego (rozwiązania mające pewne cechy *actio popularis*)²⁶²;
- 2) sprawy objęte system Aarhus: a) „nierozpatrzenie, niesłuszne odrzucenie w całości lub w części, załatwienie nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowanie niezgodnie“ żądania informacji o środowisku (filar I); b) wymóg posiadania „wystarczającego interesu“ lub „powołania się na naruszenie uprawnień“ (filar II); c) spełnienie „wymagań, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym“ (art. 9 ust. 3 *konwencji z Aarhus*).

Z kolei rozpatrując zakres podmiotowy legitymacji czynnej w sprawach z zakresu ochrony środowiska wskazać można, iż przysługuje ona:

- 1) „każdemu“: a) w ramach altruistycznej ochrony środowiska (system Aarhus), b) w ramach egoistycznej ochrony środowiska (na zasadach ogólnych jako strona w świetle art. 28 KPA);
- 2) organizacji ekologicznej jako podmiotowi na prawach strony²⁶³: a) na zasadach ogólnych (art. 31 KPA); b) na podstawie szczególnej z art. 44 *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.²⁶⁴

²⁵⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.

²⁵⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.

²⁶⁰ Zimmermann, J.: Prawo administracyjne. Kantor Wydawniczy Zakamycze 2006, Warszawa, s. 265.

²⁶¹ Adamiak, B., Borkowski, J.: Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Lexis Nexis 2007, Warszawa, s. 139 – 140.

²⁶² Wskazuje się tu na art. 323 (szkoda w środowisku jako dobru wspólnym) i art. 328 (nieekologiczna reklama) *ustawy Prawo ochrony środowiska* – Wójcicka, E.: Actio popularis w prawie polskim. In: Państwo i Prawo 11/2015, s. 78 – 79.

²⁶³ Adamiak, B., Borkowski, J.: Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Lexis Nexis 2007, Warszawa, s. 148 – 149.

²⁶⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.; dalej cyt.: *ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

W tym świetle nie ulega wątpliwości, iż ustawodawca polski rezerwuje legitymację czynną w ramach altruistycznej ochrony środowiska przede wszystkim dla organizacji ekologicznej²⁶⁵. Podmioty indywidualne, działające wyłącznie w interesie ochrony środowiska lub łącznie w interesie ochrony środowiska i własnym, mają nieporównanie bardziej zawężone możliwości korzystania z tak silnego środka ochrony prawnej, jakim jest status strony w ramach prawa do sądu. Dostrzegalna nierównowaga w statusie przyznanym organizacji ekologicznej względem innych podmiotów w ramach partycypacji społecznej w ochronie środowiska spotyka się m.in. z postulatem upodmiotowienia takich uczestników postępowania np. poprzez ustanowienie skargi powszechnej, definiowanej jako „uprawnienie do udziału w postępowaniu administracyjnym, przysługujące każdemu w celu ochrony interesu publicznego, z prawem zwrócenia się do sądu administracyjnego o zbadanie legalności wydanej w sprawie decyzji”²⁶⁶. Szanse na spełnienie takiego postulatu w bliższej przyszłości zdają się nikłe.

Ustawodawca polski najwyraźniej bowiem postrzega realizowanie partycypacji społecznej w ochronie środowiska w formie niezorganizowanej, indywidualnej jako swoiste zło konieczne. Nieprzyznanie podmiotom indywidualnym legitymacji czynnej w ramach altruistycznej ochrony środowiska można byłoby jeszcze oceniać jako wpisujące się w dozwolone np. *konwencją z Aarhus* granice swobody przy implementacji zobowiązań międzynarodowych. We współczesnych systemach prawnych *actio popularis* traktowane jest przez większość prawodawców w sposób ostrożny. Trudno natomiast znaleźć jednoznacznie przekonujące uzasadnienie ograniczania takim podmiotom legitymacji czynnej w ramach egoistycznej ochrony środowiska. Przykłady zaś tego rodzaju ograniczenia legitymacji czynnej wskazać można w najważniejszych aktach polskiego prawa ochrony środowiska:

- a) *ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* – pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii – art. 185 ust. 1: „Stronami postępowania o wydanie pozwolenia są prowadzący instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze”;
- b) *ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*²⁶⁷ – art. 127 ust. 7: „stroną postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia wodnoprawnego jest: 1) wnioskodawca ubiegający się o wydanie pozwolenia wodnoprawnego; 2) właściciel wody w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych; 3) właściciel urządzeń kanalizacyjnych, do których będą wprowadzane ścieki przemysłowe zawierające substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego; 4) właściciel istniejącego urządzenia wodnego znajdującego się w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych; 5) właściciel powierzchni ziemi położonej w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych; 6) uprawniony do korzystania oraz uprawniony do rybactwa w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych”;
- c) *ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*²⁶⁸ – koncesje – art. 41 ust. 1: „Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele (użytkownicy wieczystości)”; art. 41 ust. 2: „Stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu [III] nie są właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych”;

²⁶⁵ Jabłoński, J.: Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska w świetle standardów prawa międzynarodowego. In: *Prawo i środowisko* 3/2001, s. 92 – 93.

²⁶⁶ Zakrzewska M.: Skarga powszechna w prawie ochrony środowiska. In: Rudnicki, M., Haładaj, A., Sobieraj, K. (eds.): *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*. Wydawnictwo KUL 2011, Lublin, s. 84 – 85.

²⁶⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.

²⁶⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.

d) *ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach*²⁶⁹ – zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów, decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, zgoda na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części oraz zgoda na wydobywanie odpadów ze składowiska odpadów – art. 170 ust. 2: „Stronami postępowań, o których mowa w ust. 1, nie są właściciele nieruchomości sąsiadujących z instalacją lub nieruchomością, na której będzie prowadzone zbieranie odpadów, przetwarzanie odpadów lub wydobywanie odpadów ze składowiska odpadów“.

Na przykładzie tych czterech ustaw można potwierdzić tendencję realizowaną przez ustawodawcę polskiego, który realizując ten sam cel – ograniczenie legitymacji czynnej w tych sprawach środowiskowych podmiotom indywidualnym działającym w interesie ochrony środowiska – odwołuje się do zamkniętego krótszego lub dłuższego katalogu stron określonego albo pozytywnie albo negatywnie (przypadek *ustawy o odpadach*). Wszystkie te przepisy mają charakter szczególny względem art. 28 KPA.

Pozwolenie zintegrowane – legitymacja czynna w świetle prawa Unii Europejskiej oraz implementacja do ustawy Prawo ochrony środowiska

Wskazany powyżej przypadek pozwoleń na wprowadzanie substancji bądź energii (tzw. pozwolenia emisyjne) stanowi przykład obrazujący wątpliwości dotyczące tego, czy przyjęte rozwiązania należyce równoważą interes ochrony środowiska i cele polityki gospodarczej w świetle wymogów kontroli społecznej. Przywołany art. 185 ust. 1 *ustawy Prawo ochrony środowiska* odgórnie przyznał legitymację czynną co do zasady wyłącznie prowadzącemu instalację. Obecnie w Polsce reglamentacja w zakresie wprowadzenia emisji (definiowanych jako substancje lub energie) do środowiska realizowana jest w dwóch trybach: a) zgłoszeniowym (art. 152 tej ustawy), b) pozwoleniowym. Wśród wymaganych aktualnie pozwoleń emisyjnych wyodrębnić można tzw. pozwolenia sektorowe i pozwolenie zintegrowane²⁷⁰. Pozwolenia sektorowe dotyczą jednego kierunku emisji i w obecnym stanie prawnych ich przedmiotem jest wyłącznie emisja: gazów i pyłów do powietrza, ścieków do wód i do ziemi, a także wytwarzanie odpadów (art. 181 ust. 1 pkt 2-4 ustawy). W myśl art. 182 *ustawy Prawo ochrony środowiska* pozwolenia sektorowe nie są wymagane w przypadku obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego.

Ramy w zakresie dostępu do sprawiedliwości w przedmiocie pozwolenia zintegrowanego wyznacza art. 25 *dyrektywy 2010/75/UE*. Co do zasady więc zgodnie z ust. 1 tego artykułu „Państwa członkowskie zapewniają, aby zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, członkowie zainteresowanej społeczności mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, działań lub zaniechań objętych art. 24, jeżeli spełniony jest jeden z następujących warunków: a) mają wystarczający interes; b) powołują się na naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego“. Z kolei w myśl art. 3 pkt 16 *dyrektywy 2010/75/UE* „społeczność“ oznacza „jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym prawem lub praktyką, ich związki, organizacje lub grupy“, zaś zgodnie z pkt 17 „zainteresowana społeczność“ to „społeczność, która jest lub może być dotknięta skutkami podejmowanych decyzji dotyczących udzielenia lub aktualizacji pozwolenia lub warunków pozwolenia lub która jest nimi zainteresowana; na użytek niniejszej definicji organizacje pozarządowe promujące ochronę środowiska i spełniające wszelkie kryteria prawa krajowego uznaje się za mające interes“. Pamiętać ponadto należy o możliwym zbiegu w przypadku obje-

²⁶⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

²⁷⁰ Wymagane dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz. Urz. UE L 334 z 17. 12. 2010, s. 17 – 119.

tych pozwoleniami zintegrowanymi instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości tych przepisów z regulacjami dotyczącymi oceny oddziaływania na środowisko²⁷¹. *Dyrektywa 2011/92/UE* zawiera bliźniacze przepisy mające znaczenie dla dostępu do sprawiedliwości – odpowiednio art. 11 oraz art. 1 ust. 2 lit. d) i e). Obie dyrektywy pozostawiają wprawdzie państwom członkowskim UE swobodę przy określeniu kryteriów legitymacji czynnej „zainteresowanej społeczności“, a więc „wystarczającego interesu“ lub „powołania się na naruszenie prawa“, która jednak została ograniczona poprzez podkreślenie, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości ma być szeroki (zob. art. 25 ust. 3 *dyrektywy 2010/75/UE* i art. 11 ust. 3 *dyrektywy 2011/92/UE*).

Wykładnia kryteriów „wystarczającego interesu“ lub „powołania się na naruszenie prawa“ była już przeprowadzana przez Trybunał Sprawiedliwości UE, przy czym przyznać należy, że dotyczyło to w znacznej mierze legitymacji czynnej organizacji ekologicznych²⁷². Tym niemniej, stanowisko Trybunału przedstawiane przy takich okazjach można jednak oceniać jako odnoszące się także do członków społeczności działających indywidualnie, a nie w formie zbiorowej. Szczególnie interesujące są te rozważania Trybunału, w których podkreśla on odmienną funkcję samej partycypacji w ramach tzw. udziału w postępowaniu dotyczącym ochrony środowiska (II filar Aarhus) względem gwarancyjnego charakteru dostępu do sprawiedliwości (III filar Aarhus). W znanej sprawie C-263/08²⁷³ Trybunał Sprawiedliwości wskazał zatem jednoznacznie, że „(...) po pierwsze, skorzystanie z prawa odwołania się w rozumieniu art. 10a *dyrektywy 85/337*²⁷⁴ nie zależy bowiem od administracyjnego bądź sądowego charakteru organu, który wydał zaskarżoną decyzję lub akt. Po drugie, udział w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących środowiska naturalnego w okolicznościach przewidzianych w art. 2 ust. 2 i art. 6 ust. 4 *dyrektywy 85/337* różni się od odwołania do sądu i ma inny cel niż to odwołanie, które w razie potrzeby może zostać wniesione od decyzji podjętej w wyniku tego procesu. Udział ten pozostaje zatem bez wpływu na warunki wniesienia odwołania. W konsekwencji na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że członkowie zainteresowanej społeczności w rozumieniu art. 1 ust. 2 oraz art. 10a *dyrektywy 85/337* powinni mieć prawo odwołania się od rozstrzygnięcia, w którym organ należący do systemu sądowiczego państwa członkowskiego orzekł w przedmiocie wniosku o wydanie zezwolenia na przedsięwzięcie, i to niezależnie od roli, jaką mogli oni odegrać w procesie rozpatrywania rzeczzonego wniosku, uczestnicząc w postępowaniu przed tymże organem i przedstawiając przy tej okazji swoje stanowisko“ (zob. pkt 38-39 wyroku w sprawie C-263/08).

W tym samym wyroku Trybunał Sprawiedliwości wskazał na sposób interpretacji swobody państw członkowskich UE przy wyznaczeniu legitymacji czynnej w omawianym zakresie. Uznał więc m.in., że „wprawdzie art. 10a *dyrektywy 85/337*, poprzez odesłanie do art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, pozostawia ustawodawcom krajowym określenie przesłanek, jakie mogą być wymagane, aby organizacja pozarządowa działająca na rzecz ochrony środowiska, jak na przykład stowarzyszenie, mogła skorzystać z prawa odwołania się w wyżej przywołanych okolicznościach, jednak przepisy krajowe wydane na tej podstawie muszą, po pierwsze, gwarantować »szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości«, a po drugie, zapewniać skuteczność przepisów *dyrektywy 85/337* dotyczących prawa odwołania się do sądu. W konsekwencji te przepisy krajowe nie mogą

²⁷¹ Obecnie jest to dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz. Urz. UE L 26 z 28.1.2012, s. 1–21 ze zm.; zastąpiła ona dyrektywę Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG, Dz. Urz. UE L 175 z 5. 7. 1985, s. 40–48 ze zm.

²⁷² Zob. np. wyrok TS UE z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV przeciwko Bezirksregierung Arnsberg, Zb. Orz. TE [2011] I-03673.

²⁷³ Wyrok TS UE z dnia 15 października 2009 r. w sprawie C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening przeciwko Stockholms kommun genom dess marknämnd, Zb. Orz. TE [2009] I-09967.

²⁷⁴ Odpowiednikiem tego artykułu są obecnie art. 25 *dyrektywy 2010/75/UE* i art. 11. 3 *dyrektywy 2011/92/UE*.

grozić pozbawieniem wszelkiego znaczenia przepisów wspólnotowych, zgodnie z którymi osoby mające wystarczający interes, aby sprzeciwić się danemu przedsięwzięciu lub osoby, których prawa przedsięwzięcie to może naruszać, a wśród nich stowarzyszenia ochrony środowiska, powinny mieć legitymację procesową do występowania przed właściwymi sądami“ (zob. pkt 45 wyroku w sprawie C-263/08). W ten sposób dostęp do sprawiedliwości w ramach III filaru Aarhus został wzmocniony przez odwołanie do ogólnych zasad stosowania prawa Unii Europejskiej – w pierwszej kolejności do *zasady effet utile*.

Możliwość zajęcia się wprost omawianym zagadnieniem legitymacji czynnej podmiotu indywidualnego Trybunał Sprawiedliwości miał w sprawie C-570/13²⁷⁵. W wyroku w tej sprawie ponownie podkreślił granice swobody państw członkowskich przy wyznaczaniu dostępu do sprawiedliwości wskazując na jego „szeroki“ charakter i stwierdzając, że „o ile zatem ustawodawca krajowy może w szczególności ograniczyć prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu na decyzje, akty lub zaniechania, o których mowa w art. 11 dyrektywy 2011/92, tylko do praw podmiotowych zainteresowanej społeczności, to jest praw indywidualnych, które można zgodnie z prawem krajowym uznać za publiczne prawa podmiotowe, o tyle przepisy tego artykułu dotyczące środków prawnych przysługujących członkom społeczności, której dotyczą decyzje, akty lub zaniechania objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, nie mogą być interpretowane w sposób zwięzający“ (zob. pkt 39 – 40 wyroku w sprawie C-570/13). Co więcej, w sprawie tej wystąpiła problematyka znana prawu polskiemu pod ogólnym pojęciem „właściciela nieruchomości sąsiedniej“ i jego legitymacji czynnej w sprawach środowiskowych. Odpowiadając na pytanie prejudycjalne Trybunał w sprawie tej wskazał, że „K. Gruber jest »sąsiadką« w rozumieniu § 75 ust. 2 *Gewerbeordnung*, a pojęciem tym są objęte osoby, dla których budowa, istnienie lub eksploatacja obiektu działalności gospodarczej może stwarzać zagrożenie lub uciążliwość lub też stanowić zagrożenie dla ich własności lub innych praw rzeczowych. W świetle brzmienia tego przepisu osoby objęte pojęciem »sąsiada« mogą należeć do »zainteresowanej społeczności« w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 2011/92²⁷⁶. Tymczasem ci »sąsiedzi« dysponują środkami prawnymi tylko w odniesieniu do zezwolenia na budowę lub użytkowanie obiektu. Nie będąc stronami postępowania ustalającego konieczność przeprowadzenia OOS, nie mogą też kwestionować tej decyzji w ramach ewentualnej skargi na decyzję o udzieleniu zezwolenia. Tym samym, ograniczając prawo do zaskarżenia decyzji ustalających konieczność przeprowadzenia OOS danego przedsięwzięcia tylko do podmiotów ubiegających się o zatwierdzenie przedsięwzięcia, współdziałających organów, rzecznika ochrony środowiska (Umweltanwalt) oraz gminy miejsca przedsięwzięcia, UVP-G 2000 pozbawia tego prawa dużej liczby jednostek, w tym w szczególności »sąsiadów«, którzy ewentualnie mogą spełniać przesłanki przewidziane w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92²⁷⁷. To niemal generalne wyłączenie ogranicza zakres art. 11 ust. 1 i jest tym samym niezgodne z dyrektywą 2011/92“ (zob. pkt 41 – 43 wyroku w sprawie C-570/13).

Ustawodawca polski regulując legitymację czynną w sprawie pozwolenia emisyjnego przyjął dwojakie podejście. Radykalnie więc ograniczył *locus standi* w przypadku tzw. pozwoleń sektorowych – nie tylko co do zasady do prowadzącego instalację. Dodatkowo bowiem postępowanie w tej sprawie nie tylko nie jest objęte udziałem społeczeństwa w ramach II filaru Aarhus, ale nie podlega też ogólnej regule z art. 31 KPA dopuszczającej organizację społeczną jako podmiot na prawach strony.

W przypadku pozwolenia zintegrowanego podobne rozwiązania nie mogły mieć miejsca z uwagi na zobowiązania międzynarodowe i unijne Polski, w tym zwłaszcza wynikające z *dyrektywy 2010/75/UE*. Stąd też zgodnie z art. 218 *ustawy Prawo ochrony środowiska* w postę-

²⁷⁵ Wyrok TS UE z dnia 16 kwietnia 2015 r. w sprawie C-570/13 Karoline Gruber przeciwko Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten i in., ECLI:EU:C:2015:23.

²⁷⁶ A więc i art. 3 pkt 17 *dyrektywy 2010/75/UE*.

²⁷⁷ A więc i art. 25 ust. 1 *dyrektywy 2010/75/UE*.

powaniach w sprawie pozwolenia zintegrowanego²⁷⁸ zapewniony został udział społeczeństwa w ramach II filaru Aarhus, a organizacje ekologiczne w myśl art. 185 ust. 2a tej ustawy mają możliwość uzyskania w tych postępowaniach statusu podmiotu na prawach strony. Na pierwszy rzut oka wydawałoby się więc, że polskie przepisy mieszczą się w standardzie systemu Aarhus, w uszczegółowionej interpretacji przeprowadzonej przez pryzmat unijnych przepisów wdrażających ten system w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W istocie jednak pogłębione spojrzenie zestawiające w tym przedmiocie *ustawę Prawo ochrony środowiska z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* i konfrontujące oba te akty z interpretacją dostępu do sprawiedliwości, wynikającą z przywołanych orzeczeń TS UE, pozwala uznać, że sytuacja wygląda zgoła odmiennie. W tak ważnej sprawie z zakresu ochrony środowiska, jaką jest kontrola *ex ante* skali emisji wprowadzanych do środowiska w związku z eksploatacją instalacji mogącej „powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości” partycypacja społeczna stanowiąca jednocześnie przejaw realizacji prawa do środowiska jest dla znaczącej grupy podmiotów indywidualnych dostępna wyłącznie za pomocą środków o charakterze pośrednim. Podmioty te mogą więc uzyskać informację na temat przedmiotu takiego postępowania i wyrazić swoje uwagi i wnioski w jego przedmiocie – i tylko w tym wąskim zakresie mają legitymację czynną w ramach ochrony prawnej. Natomiast ustawodawca polski w sposób jednoznaczny odciął podmiotom indywidualnym, działającym w interesie ochrony środowiska (w ramach tzw. egoistycznej ochrony środowiska) dostęp do postępowań w sprawie pozwolenia zintegrowanego umożliwiający uzyskanie realnej ochrony prawnej. Ma to miejsce pomimo, że grupę tę należy utożsamiać z kategorią „zainteresowanej społeczności”, wskazywaną w art. 9 ust. 1-2 *konwencji z Aarhus* oraz wymienionych wyżej dyrektywach unijnych. W szczególności zaś, co wynika z wyroku TS UE w sprawie C-570/13, w grupie tej znajdują się właściciele nieruchomości sąsiednich.

W świetle powyższych uwag przyjąć należy, że ustawodawca polski nie uwzględnił więc należyście w tym przypadku obowiązku zapewnienia dostępu do sprawiedliwości o charakterze „szerokim”. W warunkach polskich rozwiązań dotyczących postępowania administracyjnego trudno za taki dostęp uznać rozwiązania wynikające z samej tylko *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. W przypadku „osób mających wystarczający interes, aby sprzeciwić się danemu przedsięwzięciu lub osoby, których prawa przedsięwzięcie to może naruszać” – dostęp „szeroki” połączony z zakazem zawężającej wykładni kryterium „wystarczającego interesu” musi łączyć się z możliwością uzyskania statusu strony postępowania. Na marginesie zaznaczyć można, że do dnia 1 stycznia 2015 r. art. 44 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* dawał szansę takiej grupie podmiotów na uzyskanie legitymacji czynnej w postępowaniu objętym udziałem społeczeństwa poprzez utworzenie tzw. organizacji ekologicznej *ad hoc*. Aktualnie przepis ten wymaga jednakże, by organizacja ekologiczna prowadziła działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania.

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, że ustawodawca polski ustanawiając jedynie „wąski” dostęp do sprawiedliwości w postępowaniach dotyczących pozwolenia zintegrowanego przekracza zakres swobody dopuszczalnej w implementacji adekwatnych przepisów unijnych (w tym przypadku art. 25 *dyrektywy 2010/75/UE*). Skutkuje to nie tylko brakiem wymaganego poziomu harmonizacji przepisów państw członkowskich UE w zakresie ochrony środowiska i ryzykiem odpowiedzialności państw członkowskiego UE za uchybienie zobowiązaniom traktatowym, lecz także nierównym traktowaniem obywateli unijnych w obszarze, w którym przysługuje im ochrona wynikająca z prawa unijnego.

²⁷⁸ Mogą to być obecnie sprawy: 1) wydania pozwolenia zintegrowanego dla nowej instalacji; 2) wydania decyzji dotyczącej istotnej zmiany instalacji; 3) wydania pozwolenia z odstępstwem, o którym mowa w art. 204 ust. 2 *ustawy Prawo ochrony środowiska*, lub jego zmiana polegająca na udzieleniu takiego odstępstwa; 4) wydania decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego wynikającej z tzw. analizy pozwolenia zintegrowanego.

Podsumowanie

Dostęp do sprawiedliwości pełni istotną funkcję gwarancyjną względem prawa do środowiska, niezależnie od trudności wynikających z poszukiwania treści tego prawa. Jednocześnie, możliwość uzyskania ochrony prawnej w tym zakresie wpisuje się w najważniejsze cele zasady zrównoważonego rozwoju, w tym zwłaszcza co do partycypacji społecznej w ochronie środowiska. Względy te powinny, jak mogłoby się wydawać, skutkować w wymiarze normatywnym przy wyznaczaniu legitymacji czynnej w sprawach z zakresu ochrony środowiska przede wszystkim pozytywnymi trendami, rozumianymi z jednej strony jako stopniowe eliminowanie dotychczas istniejących barier w prawie do sądu dla poszczególnych grup podmiotów indywidualnych, zaś z drugiej – jako sukcesywne przechodzenie od stosowania rozwiązań doraźnych, fragmentarycznych do spójnego integrowania środowiskowego wątku prawa do sądu w ramach rozwiązań ogólnosystemowych.

Tymczasem, analiza rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę polskiego w omawianej problematyce prowadzi do pesymistycznych ocen. Dostrzegalne staje się bowiem w związku z prawem do sądu w ochronie środowiska nierówne traktowanie jednych grup podmiotów względem drugih, nie wynikające z obiektywnie uzasadnionych przyczyn. Mniejsze kontrowersje budzi różnicowanie legitymacji czynnej organizacji ekologicznej względem podmiotów indywidualnych, działających samodzielnie w interesie środowiska, gdyż w obu przypadkach interes ten zajmuje zasadniczo miejsce pierwszoplanowe. Pozostają tu jednakże nadal pytania o granice swobody kształtowania rozwiązań w obszarze podlegającym prawu Unii Europejskiej. Dotyczy to zwłaszcza legitymacji czynnej w ramach egoistycznej ochrony środowiska. Oceniając sytuację przez pryzmat prawa polskiego można wskazać, iż dostęp do sprawiedliwości podmiotu indywidualnego podlegającego jurysdykcji państwa polskiego jest znacząco ograniczony w porównaniu do standardu wyznaczanego prawem UE, wdrażanego w innych państwach członkowskich – na przykładzie postępowania w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego.

O wiele większe kontrowersje wiążą się z nierównym traktowaniem w sprawach z zakresu ochrony środowiska podmiotów indywidualnych działających w ramach egoistycznej ochrony środowiska względem podmiotów realizujących w tych sprawach przede wszystkim swój interes indywidualny (przedsiębiorcy). Wydaje się, iż w tego rodzaju przypadkach (np. art. 185 ust. 1 *ustawy Prawo ochrony środowiska*) wynikający z zasady zrównoważonego rozwoju obowiązek poszukiwania równowagi między interesem środowiska a potrzebami społeczno-gospodarczymi człowieka nie został w pełni zrealizowany. Usprawiedliwieniem dla braku tej równowagi nie mogą być ani patologie, których źródłem może być partycypacja społeczna w ochronie środowiska, ani też takie względy, jak szybkość postępowania, jego koszt itd. We wskazanych przypadkach możliwe jest dla wyeliminowania tych ryzyk zastosowanie rozwiązań mniej uciążliwych dla pierwszej grupy tych podmiotów aniżeli odgórne, o charakterze generalnym, ograniczenie legitymacji czynnej, która przysługiwałaby im nie tyle na podstawie szczególnej płynącej z systemu Aarhus, co na zasadach ogólnosystemowych.

Literatura

ADAMIAK, B., BORKOWSKI, J.: Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne. Warszawa: Lexis Nexis 2007, 604 s., ISBN 978-83-7334-779-3

BAR, M., JENDROŚKA, J., TARNACKA, K.: Prawo do sądu w ochronie środowiska. Wrocław: Centrum Prawa Ekologicznego 2002, 272 s., ISBN 83-912460-7-8

IWAŃSKA, B., Koncepcja „skargi zbiorowej“ w prawie ochrony środowiska. Warszawa: Wolters Kluwer 2013, 719 s., ISBN 978-83-264-4111-0

JABŁOŃSKI, J.: Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach ochrony środowiska w świetle standardów prawa międzynarodowego. In: Prawo i środowisko 3/2001, s. 87 - 110, ISSN 1234-8937

ŁĘTOWSKA, E.: Prawo do sądu – różnice perspektywy. In: GUDOWSKI, J., WEITZ, K. (eds.): *Aurea praxis aurea theoria: księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*. T. 2. Warszawa: LexisNexis 2011, s. 2857 – 2885, ISBN 978-83-7620-686-8

MICHALSKA-MARCINIAK, M.: Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego a prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane). In: GUDOWSKI J., WEITZ K. (eds.): *Aurea praxis aurea theoria: księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*. T. 2. Warszawa: LexisNexis 2011, s. 2941 – 2956, ISBN 978-83-7620-686-8

RADECKI, W. (eds.): *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*. Warszawa: Diffin 2010, 467 s., ISBN 978-83-7641-217-7

RADECKI, W.: Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska. In: SOMMER J. (eds.): *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź: Ossolineum 1987, s. 5 – 31, ISBN 83-04-02452-7

TRZEWIK, J.: Przemiany prawa ochrony środowiska a prawo do środowiska. In: RUDNICKI, M., HAŁADYJ, A., SOBIERAJ, K. (eds.): *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*. Lublin: Wydawnictwo KUL 2011, s. 149 – 170, ISBN 978-83-7702-319-8

URBAŃSKA, K.: Prawo podmiotowe do dobrego środowiska w prawie międzynarodowym i polskim. Poznań: Ars boni et aequi 2015, 312 s., ISBN 978-83-64321-52-8

WIERZBOWSKI, B., RAKOCZY, B.: *Podstawy prawa ochrony środowiska*. Warszawa: Lexis Nexis 2007, 325 s., ISBN 978-83-7334-750-2

WÓJCICKA, E.: *Actio popularis w prawie polskim*. In: *Państwo i Prawo* 11/2015, s. 67 – 81, ISSN 0031-0980

ZAKRZEWSKA, M.: Skarga powszechna w prawie ochrony środowiska. In: RUDNICKI, M., HAŁADYJ, A., SOBIERAJ, K. (eds.): *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*. Lublin: Wydawnictwo KUL 2011, s. 81 - 102, ISBN 978-83-7702-319-8

ZIMMERMANN, J.: *Prawo administracyjne*. Warszawa: Kantor Wydawniczy Zakamycze 2006, 425 s., ISBN 83-7444-356-1

ZIMMERMANN, J.: Prawo do sądu w prawie administracyjnym. In: *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2/2006, s. 307 – 321, ISSN 0035-9629

MEDZINÁRODNOPRÁVNE A ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY PRESADZOVANIA PRÁVA NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE²⁷⁹

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Kľúčové slová: právo na priaznivé životné prostredie – judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva – judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky – hmotnoprávne aspekty práva na priaznivé životné prostredie

1. Medzinárodnoprávne aspekty presadzovania práva na priaznivé životné prostredie v Slovenskej republike

Kľúčovou právnou otázkou v ochrane životného prostredia je *vymožiteľnosť práva na priaznivé životné prostredie*, ktoré je vyhlásené ústavami demokratických štátov.

Základným predpokladom vymožitelnosti predmetného ústavného práva jednotlivca je existencia mechanizmov na presadzovania subjektívnych práv jednotlivcov. Tieto mechanizmy však vznikali v čase, keď otázka presadzovania práv tzv. tretej generácie nebola aktuálna. S existenciou takýchto práv nerátali ani medzinárodné zmluvy.

Jednotlivec – súkromná osoba sa môže na Slovensku domáhať ochrany svojho práva na priaznivé životné súdnou cestou – a to buď *nepriamo*, občianskoprávnou cestou (ochrana vlastníckeho práva k environmentálne významnej zložke životného prostredia alebo prírodného zdroja) alebo *priamo*, administratívno-právnou cestou (ochrana verejného subjektívneho práva, ktorého obsah a rozsah určujú zákony).

Podstatnú úlohu pritom zohráva *aktívna procesná legitímácia* subjektu, ktorý sa ochrany domáha. V prvom prípade je aktívne procesne legitímovaný na podanie žaloby vlastníkom environmentálne významnej veci. V druhom prípade aktívna procesná legitímácia subjektu vyplýva z medzinárodnej zmluvy alebo zo zákona z oblasti verejného práva.

Spomedzi medzinárodných zmlúv, ktoré mali najvýraznejší vplyv na posun v zmene právnych názorov, pokiaľ ide o aktívnu procesnú legitímáciu osôb vo veciach ochrany životného prostredia v rámci súdництва, treba spomenúť *Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aarhuský dohovor)* z roku 1998. Platnosť pre Slovenskú republiku nadobudol 90. deň po dátume uloženia listiny o prístupení 5. marca 2006 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z.).

Pre presadzovanie práva na priaznivé životné prostredie má na Slovensku – z medzinárodného hľadiska – význam aj:

- rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva,
- rozhodovacia činnosť Súdneho dvora Európskej únie.

Rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva napomáha *uznávať environmentálny obsah niektorých tradičných ľudských práv* chránených *Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd*, ktorým je Slovenská republika – ako členský štát Rady Európy – viazaná.

Význam činnosti Súdneho dvora Európskej únie treba vidieť v tom, že presadzuje *environmentálne rozširujúci výklad práv zakotvených v Charte základných práv Európskej únie* v situácii, keď Charta nezaradila medzi práva občana Európskej únie právo na priaznivé životné prostredie, ale v čl. 37 vyjadrila povinnosť začleniť do politik Európskej únie vysokú úroveň

²⁷⁹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

ochrany životného prostredia a zlepšovania kvality životného prostredia v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja.

1. 1. Rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len ako „Dohovor“) patrí medzi medzinárodné zmluvy, ktoré boli prijaté skôr, než ochrana životného prostredia začala byť stredobodom pozornosti medzinárodného spoločenstva, preto neobsahuje žiadnu zmienku o životnom prostredí a jeho ochrane.

Základným prostriedkom, ktorý umožňuje využitie v ňom obsiahnutých ľudských práv na účely ochrany životného prostredia, je preto taký spôsob interpretácie vo vzťahu k životnému prostrediu, ktorý reaguje na súčasnú naliehavosť environmentálnych problémov. Hovorí sa tiež o reinterpretácii, rozšírení či o ozelenení (greening) ľudských práv.²⁸⁰

Takýto postup štrasburské orgány uplatnili v kontexte s nasledujúcimi právami explicitne uvedenými v tejto medzinárodnej zmluve:

- právo na život (čl. 2 Dohovoru),
- právo na súkromie (čl. 8 Dohovoru),
- právo na pokojné užívanie majetku (čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru),
- právo na slobodu prejavu (čl. 10 Dohovoru),
- právo na súdnu ochranu (čl. 6 Dohovoru).²⁸¹

Právo na život je chránené v čl. 2 Dohovoru. Článok sa netýka iba smrti vyplývajúcej priamo z činnosti štátu, ale ustanovuje tiež *pozitívny záväzok* pre zmluvné štáty prijať príslušné *opatrenia na ochranu životov* tých, ktorí sa nachádzajú v rámci jeho jurisdikcie.

Podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva tento záväzok sa môže uplatňovať aj v kontexte *nebezpečných činností* (nukleárne testy, činnosť chemických tovární s toxickými emisiami alebo skládky odpadov), bez ohľadu na to, či sú vykonávané verejno-mocenskými orgánmi alebo súkromnými spoločnosťami. *Rozsah predmetných záväzkov* orgánov zmluvného štátu závisí od faktorov, akými sú škodlivosť nebezpečných činností a predvídateľnosť rizika pre život.

V prípade *L. C. B. v. Spojené kráľovstvo, rozsudok z 9. júna 1998, ods. 36* Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že nenastalo porušenie čl. 2 Dohovoru, nakoľko sťažovateľka narodená v roku 1966 neprekázala príčinnú súvislosť medzi vystavením jej otca žiareniu počas služby v armáde počas nukleárných testov v 50-tych rokoch a jej leukémiou.

Podľa súdu bolo jeho úlohou určiť, či štát urobil všetko, čo bolo možné od neho požadovať pre zabránenie tomu, aby bol život navrhovateľky nevyhnutne vystavený riziku. Mal za to, že od Spojeného kráľovstva by bolo možné požadovať konanie z vlastnej iniciatívy za účelom poradenstva jej rodičom a monitorovania jej zdravia, iba a na základe informácií dostupných pre štát v inkriminovanom čase, bolo pravdepodobné, že vystavenie jej otca žiareniu mohlo spôsobiť skutočné riziko na jej zdraví.

Čiastkový záver: Európsky súd pre ľudské práva poskytuje ochranu právu na priaznivé životné prostredie nepriamo, za predpokladu, že je dotknuté ľudské právo alebo základná sloboda sťažovateľa chránené Dohovorom. Kľúčovým je preukázanie príčinnej súvislosti medzi environmentálnymi vplyvmi a porušením konkrétneho práva alebo slobody sťažovateľa chráneného Dohovorom.

²⁸⁰ Müllerová, H. in Damohorský, M. – Müllerová, H. – Stejskal, V. – Humlíčková, P.: Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí. IURIDICA 3/2011. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum 2012, s. 22.

²⁸¹ Pozri bližšie Svák, J. in Košičiarová, S. a kolektív: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina: Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, s. 122.

Vo veci *Öneryildiz v. Turecko*, rozsudok z 30. novembra 2004 (*Veľká komora*), ods. 71 Európsky súd pre ľudské práva zistil porušenie čl. 2 Dohovoru. V tomto prípade nastala explózia na obecnom smetisku, ktorá zabila 39 ľudí, ktorí si nelegálne postavili obydlia okolo nej. Deväť členov sťažovateľovej rodiny zomrelo pri nehode. Hoci expertná správa upozorňovala orgány obce na nebezpečenstvo metánovej explózie dva roky pred nehodou, orgány nič nepodnikli. Súd zistil, že orgány vedeli – alebo mali vedieť – o existencii skutočného a bezprostredného rizika pre životy ľudí žijúcich blízko smetiska. Preto mali povinnosť podľa čl. 2 Dohovoru prijať preventívne opatrenia na ochranu týchto ľudí. Súd tiež kritizoval orgány za neinformovanie osôb žijúcich v blízkosti smetiska, o rizikách, ktoré podstupovali tým, že tam žili.

Čiastkový záver: Nečinnosť štátnych orgánov v situácii, keď negatívne vplyvy životného prostredia predstavujú ohrozenie života osoby je porušením práva na život zaručeného Dohovorom. Zmluvný štát sa nemôže zbaviť svojej povinnosti vyplývajúcej z pozitívneho záväzku štátu v tom smere, aby jeho orgány vykonali preventívne opatrenia na odstránenie ohrozenia vyplývajúceho z environmentálnych rizík. Súčasťou takýchto preventívnych opatrení na ochranu života osôb je aj zabezpečenie ich informovanosti o stave životného prostredia.

Právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, ako aj obydlia (čl. 8 Dohovoru). Za súdny precedens, ktorým Európsky súd pre ľudské práva priznal právo na životné prostredie status práva chráneného Dohovorom, sa považuje rozhodnutie vo veci *Lopez Ostra v. Španielsko* (z roku 1994, č. 303-C).

Pani Lopez Ostra bývala v rodinnom dome v priemyselnom mestečku Lorca niekoľko stoviek metrov od jeho centra. Vo vzdialenosti 12 m od jej domu sprevádzkovala firma SACURSA spolupracujúca s magistrátom mesta skládku odpadu, ktorá sťažovateľku obťažovala nadmerným hlukom a zápachom. Európsky súd pre ľudské práva vo svojom rozhodnutí konštatoval, že španielskej vláde sa nepodarilo zachovať spravodlivú rovnováhu medzi hospodárskym záujmom mesta (vyriešenie situácie s uskladňovaním odpadov) a súkromným záujmom sťažovateľky (vychádzajúcim z práva na ochranu súkromia, domovej slobody a práva na rodinný život), a to v neprospech pani Lopez Ostra, čím došlo k porušeniu čl. 8 Dohovoru.²⁸²

Príkladom je prípad *Fadejeva v. Rusko* (rozhodnutie z roku 2005 týkajúce sa sťažnosti č. 55723/00). Sťažovateľka namietala, že došlo k porušeniu čl. 8 Dohovoru z dôvodu nesplnenia záväzku štátu chrániť jej súkromný život a obydlie pred závažným ekologickým ohrozením v dôsledku priemyselných aktivít oceliarne, ktorá nebola vo vlastníctve štátu.

Európsky súd pre ľudské práva skúmal, či existoval skutočný zásah do súkromnej sféry jednotlivca a či tieto obťažave dosiahli určitú úroveň závažnosti. Zistil, že po uplynutí podstatného časového obdobia koncentrácia rôznych toxických látok vo vzduchu v blízkosti domu sťažovateľky závažne prekročila bezpečnú úroveň a že zdravie sťažovateľky sa zhoršilo následkom dlhého vystavenia priemyselným emisiám z oceliarne. Na základe toho akceptoval, že skutočná ujma na zdraví sťažovateľky a jej blahobyte dosiahla dostatočnú úroveň, aby bolo možné použiť čl. 8 Dohovoru.

Podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva právo na rešpektovanie obydlia nezahŕňa iba právo *vzťahujúce sa na skutočné fyzické okolie, ale tiež na pokojné užívanie tohto okolia*. Tohto dôvodu porušenia tohto práva sa nevyhnutne neobmedzujú iba na také zrejme zásahy ako napríklad neoprávnený vstup do obydlia, ale môžu tiež vyplývať z nehmateľných zdrojov, akými sú hluk, emisie, zápach.

Čiastkový záver: Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že vplyvy prevádzok zaťažujúcich životné prostredie nad prípustnú mieru znečistenia môžu mať vplyv na blahobyt ľudí a brániť im v užívaní ich domovov v takom rozsahu, že ich práva zaručené v čl. 8 Dohovoru sú porušené.

²⁸² Svák, J. in Košičiarová, S. a kolektív: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina: Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, s. 122.

Na druhej strane samotné zhoršenie stavu životného prostredia v dôsledku negatívnych vplyvov prevádzky nemusí nevyhnutne znamenať porušenie čl. 8 Dohovoru.

Uvedený prístup sa markantne prejavil v prípade sťažností týkajúcich sa hluku z letísk vo veci *Rayner v. Spojené kráľovstvo (rozhodnutie z roku 1986 týkajúce sa sťažnosti č. 9310/81)*²⁸³ a vo veci *Hatton a ostatní v. Spojené kráľovstvo (rozhodnutie z roku 2001 týkajúce sa sťažnosti č. 36022/97)*.²⁸⁴

Čiastkový záver: Vplyvy prevádzok musia dosiahnuť určitú úroveň, ktorej posúdenie na účely ochrany práva a slobody sa odvíja od všetkých okolností konkrétneho prípadu (posudzuje sa napr. intenzita a trvanie porušenia, jeho fyzické či mentálne vplyvy).

Predmetom posudzovania zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva však nie je len miera vplyvu emisií, ale aj samotné správanie orgánov verejnej moci, ktoré im má zabrániť, prípadne znížiť na čo najnižšiu mieru.

V prípade *Moreno Gómez v. Španielsko, rozsudok z 16. novembra 2004, ods. 53*, ktorý sa týkal rušenia hlukom spôsobeným diskotékami a barmi, súd zistil porušenie čl. 8 Dohovoru. Španielske orgány mali prijať opatrenia, aby udržali rušenie hlukom na rozumnej úrovni. Hoci prijali podzákonné normy na stanovenie maximálnych úrovní hluku a umožnili ukladanie pokút a iných opatrení tým, ktorí nerešpektovali tieto úrovne, nezaistili, aby boli tieto opatrenia riadne implementované.

Čiastkový záver: Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva orgány verejnej moci by nemali iba prijať opatrenia zamerané na zabránenie porušenia životného prostredia, ale mali by tiež zabezpečiť, aby tieto opatrenia boli implementované v praxi.

Povinnosť členského štátu Rady Európy neprijímať opatrenia, ktoré zasahujú do súkromného a rodinného života alebo obydlija, nie je absolútna. V určitých situáciách môže byť zásah verejných orgánov podľa Dohovoru akceptovateľný, za predpokladu, že je oprávnený.

V prípade *Chapman v. Spojené kráľovstvo, rozsudok z 18. januára 2001 (Veľká komora) ods. 82* orgány verejnej správy odmietli umožniť sťažovateľke ostať v karaváne na pozemku, ktorý vlastnila z dôvodu, že tento pozemok sa nachádzal v oblasti, v ktorej, podľa platnej územnoplánovacej koncepcie, boli za týmto účelom obydlija zakázané. Súd rozhodol, že hoci odmietnutie orgánov zasahovalo do práva sťažovateľky na rešpektovanie súkromného a rodinného života a obydlija (najmä kvôli jej životnému štýlu Rómky), sledovalo legitímny cieľ ochrany práv iných a bolo úmerné tomuto cieľu.

Európsky súd pre ľudské práva zdôraznil, že rozhodnutia orgánov verejnej moci (t. j. aj orgánov verejnej správy) musia sledovať *legitímny cieľ*, akým je hospodársky blahobyt krajiny alebo ochrana práv a slobôd iných. Okrem toho musia byť *úmerne k sledovanému legitímnemu*

²⁸³ Predmetom sťažnosti boli lietadlá štartujúce a pristávajúce na londýnskom letisku Heathrow. Podľa názoru Európskej komisie pre ľudské práva Dohovor nezaručuje právo na tiché životné prostredie, čo však nevyklučuje rešpektovanie súkromného života aj pri využívaní letiska. Štát totiž zodpovedá nielen za rešpektovanie, ale aj za ochranu práv poskytovaných podľa čl. 8 Európskeho dohovoru. Komisia zvažovala, či intenzita hluku a vibrácií presahuje úmernú mieru a či využívanie letiska naplní intenzitu obmedzujúcich ustanovení čl. 8 ods. 2 Európskeho dohovoru. Konštatovala, že využívanie letiska je v najvyššom záujme štátu nielen z pohľadu ekonomického, a že obmedzenie práv podľa čl. 8 Európskeho dohovoru je preto opodstatnené a v tomto prípade aj primerané vzhľadom na intenzitu hluku a vibrácií. Na základe toho Komisia sťažnosť zamietla.

²⁸⁴ Súd vylúčil totožnosť tohoto prípadu s prípadom *Rayner v. Spojené kráľovstvo*, lebo predmetom tejto sťažnosti bol špecifický nočný hluk lietadiel (v predchádzajúcich sťažnostiach išlo o hluk lietadiel vo všeobecnosti) a pretože sťažovatelia kritizovali zvýšenie nočného hluku po opatreniach vlády vykonaných v roku 1993 za účelom zníženia nočného hluku lietadiel. Súd pri posudzovaní rovnováhy dvoch záujmov (zásah do súkromia bol verejnou mocou legitimizovaný záujmom na hospodárskom blahobyt krajiny) uviedol, že iba samotný odkaz na hospodársky blahobyt krajiny v takej citlivej oblasti akou je životné prostredie nestačí na to, aby prevážil nad inými záujmami. Opatrenia vlády nemohli predstavovať nevyhnutné opatrenia na ochranu postavenia sťažovateľov. Súd konštatoval, že týmto nedostatočným opatrením bolo porušené právo na súkromie podľa čl. 8 Dohovoru.

cieľu: za týmto účelom musí byť dosiahnutá spravodlivá rovnováha medzi záujmom jednotlivca a záujmom spoločenstva ako celku. Súd je oprávnený posúdiť, či orgány pristúpili k tomuto problému s náležitou starostlivosťou a zohľadnili všetky konkurujúce si záujmy.

Čiastkový záver: Ochrana životného prostredia je legitímnym cieľom v zmysle Dohovoru, ospravedlňujúcim určité obmedzenia zo strany orgánov verejnej moci vo vzťahu k právu osoby na rešpektovanie súkromného a rodinného života a obydlia.

Európsky súd pre ľudské práva v kontexte uplatnenia čl. 8 Dohovoru zdôraznil taktiež dôležitosť prístupu jednotlivcov k vnútroštátnym súdom v situácii, keď majú orgány verejnej správy rozhodnúť koncepčne environmentálne a hospodárske otázky. V rámci svojich rozhodovacích procesov by orgány mali brať do úvahy práva a záujmy jednotlivcov, ktorých práva podľa čl. 8 Dohovoru môžu byť dotknuté.

Ak títo jednotlivci zväžia, že ich záujmom nebola v rámci rozhodovacieho procesu daná dostatočná váha, mali by mať možnosť obrátiť sa na vnútroštátny súd.²⁸⁵

Právo na pokojné užívanie majetku. Dohovor v tretej vete čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru zakotvuje právo štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom.

Efektívny výkon tohto práva nezávisí výlučne len v plnení povinnosti orgánov nezasahovať do práva jednotlivca na pokojné užívanie majetku. Môže sa od nich vyžadovať, aby prijali pozitívne opatrenia na ochranu tohto práva. Taká povinnosť môže vzniknúť predovšetkým vo vzťahu k nebezpečným činnostiam.

Kľúčovou otázkou je, či povinnosť vlastníka veci, zákaz alebo určenie záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva má za následok čiastočné obmedzenie niektorého z oprávnení vlastníka k veci alebo ich úplné obmedzenie, t. j. ich odňatie. Ak by mal za následok úplné obmedzenie, ochrana vlastníka by patrila pod režim druhej vety čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.²⁸⁶

Orgány verejnej správy môžu mať širokú možnosť voľnej úvahy pri rozhodovaní, akým spôsobom budú implementovať opatrenia v súlade so všeobecným záujmom.²⁸⁷ Je tomu tak preto, lebo v týchto prípadoch nedochádza k obmedzeniu žiadnej z obsahových zložiek vlastníckeho práva.

Opatrenia nemajú individuálny charakter, ale všeobecný. Štát upravuje právo užívania majetku zákonom, a to zakotvením:

- povinností vlastníka veci,
- zákazov, alebo
- záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva.

Ako príklad v tomto smere možno uviesť vec *Alatulkkila a ostatní v. Fínsko (rozhodnutie z 28. júla 2005 týkajúce sa sťažnosti č. 33538/96)*, ktorý sa týkal zákazu lovu rýb. Zásah zo strany štátu však nepozbavil sťažovateľov úplne práva rybolovu v určených vodných plochách. Rybári, ktorých sa zákaz rybolovu dotkol, získali odškodnenie za svoje finančné straty. Európsky

²⁸⁵ Taşkın a ostatní v. Turecko, rozhodnutie z 29. januára 2004, „právna“ časť, ods. 116.

²⁸⁶ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, Žilina, s. 928.

²⁸⁷ V prípade Fredin v. Švédsko, rozsudok z 18. februára 1991, ods. 41 išlo o odňatie licencie na činnosť štrkoviska umiestneného na pozemku sťažovateľov na základe zákona o ochrane prírody. Súd zistil, že odňatie licencie sice zasahovalo do pokojného užívania majetku sťažovateľov, ale aj to, že existoval právny základ tohto rozhodnutia, ktorého účelom bol všeobecný záujem na ochrane životného prostredia. Súd podčiarkol, že sťažovatelia si boli vedomí možnosti orgánov rozhodnúť o odňatí licencie. Hoci orgány mali povinnosť brať do úvahy ich záujmy pri rozhodovaní o predĺžení licencie, čo robili každých desať rokov, toto nemuselo zakladať legitímne očakávanie na strane sťažovateľov pokračovať v ťažbe počas dlhšieho časového obdobia. Navyše sťažovateľom bolo udelené trojročné obdobie za účelom ukončenia ťažby, ktoré bolo následne predĺžené na ich žiadosť o jedenásť mesiacov. Súd uzavrel, že odňatie nebolo neúmerne sledovanému legitímnemu cieľu, t. j. ochrane životného prostredia, a preto článok 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru nebol porušený.

sky súd pre ľudské práva preto rozhodol, že kontrola využívania vodných plôch bola v súlade s požiadavkami článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.

Čiastkový záver: Všeobecný záujem na ochrane životného prostredia môže ospravedlniť určité obmedzenia práv jednotlivcov zo strany orgánov verejnej správy na pokojné užívanie majetku.²⁸⁸ Tieto obmedzenia by mali byť zákonné a proporcionálne vo vzťahu k sledovanému legitímnemu cieľu. Opatrenia orgánov musia dodržiavať spravodlivú rovnováhu medzi existujúcimi záujmami.

Právo na spravodlivý proces a na prístup k súdu. Nie všetky štáty zakotvujú vo svojich právnych poriadkoch špeciálne právo na priaznivé životné prostredie.

Vo viacerých sporoch, ktoré mali vzťah k životnému prostrediu, sa preto sťažovatelia na Európskom súde pre ľudské práva dovoľávali ochrany svojho práva na život, telesnú integritu alebo majetok. V týchto prípadoch sa najmarkantnejšie prejavila dôležitosť *preukázania príčinnej súvislosti medzi stavom životného prostredia a zásahom do hodnôt* explicitne chránených Dohovorom. Ak sa im to podarilo, mali priznané právo prístupu na súd so všetkými zárukami podľa čl. 6 Dohovoru.

Vzhľadom na znenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, podľa ktorého „každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený“, pre priznanie tohto práva podľa Dohovoru je dôležité, aby predmetom sporu bola vec, ktorá má *právnú povahu občianskeho práva alebo záväzku*.

V prípade *Zander v. Švédsko* (rozhodnutie z roku 1993) predmetom sporu bola takáto vec. Šlo o ochranu majiteľov pozemkov proti znečisteniu vody v ich studniach. Keďže sťažovatelia nemali podľa vnútroštátneho práva možnosť preskúmania rozhodnutia vlády súdom, Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že ods. 1 čl. 6 Dohovoru je aplikovateľný na prípad sťažovateľov.

Aj v iných prípadoch „práva“ jednotlivcov stavať alebo zveľaďovať svoj pozemok, alebo chrániť pečaťnú hodnotu svojho pozemku namietaním proti stavbám na susednom pozemku, Európsky súd pre ľudské práva považoval za „občianske práva“ pre účely čl. 6 Dohovoru.²⁸⁹

Pre úspešnosť sťažovateľa je dôležité nielen to, aby stavom životného prostredia bolo dotknuté jeho „občianske právo“ chránené Dohovorom. Európsky súd pre ľudské práva skúma aj to, či existuje *dostatočné priame prepojenie medzi ochranou životného prostredia a uplatňovaným občianskym právom*; iba nepatrné vzťahy alebo vzdialené následky nepostačujú. V prípade závažného, osobitného a hroziaceho environmentálneho rizika sa možno dovoľávať čl. 6 Dohovoru, ak nebezpečenstvo dosiahne stupeň pravdepodobnosti, ktorý spôsobuje, že výsledok konania je priamo rozhodujúci pre práva dotknutých jednotlivcov.

Príkladmi týkajúcimi sa práva obrátiť sa na vnútroštátny súd so žalobou vo veci životného prostredia na základe čl. 6 ods. 1 Dohovoru sú rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Balmer-Schafrothová a ostatní v. Švajčiarsko* (rozhodnutie z 26. augusta 1997) a vo veci *Athanassoglou a ostatní v. Švajčiarsko*.

V oboch prípadoch sťažovatelia neuspeli, nakoľko nepreukázali priamu súvislosť medzi podmienkami na činnosť elektrárne a právom na ochranu svojej telesnej integrity, (činnosť elektrárne ich osobne nevystavila nebezpečenstvu, ktoré by nebolo iba závažné, ale aj špecifické a bezprostredne hroziace). V prípade *Athanassoglou a ostatní v. Švajčiarsko* navyše sťažovatelia nenamietali špecifické a bezprostredné nebezpečenstvo vo vzťahu k nim osobne, ako všeobecné nebezpečenstvo vo vzťahu ku všetkým nukleárnym elektrárnám.

Európsky súd pre ľudské práva vyjadril názor, že je vecou každého zmluvného štátu, aby rozhodol, ako čo najlepšie upraviť využívanie jadrovej energie. V tomto prípade sa nerozho-

²⁸⁸ Pozri prípad *Pine Valley Development Ltd a ostatní v. Írsko*, rozsudok z 29. novembra 1991, ods. 57.

²⁸⁹ Pozri vec *Allan Jacobsson v. Švédsko* (č. 1), rozsudok z 19. februára 1998, ods. 42; *Ortenberg v. Rakúsko*, rozsudok z 25. novembra 1994, ods. 28.

dovalo o spore týkajúcom sa občianskych práv – napríklad práva na život, na fyzickú integritu a na pokojné užívanie majetku – ktoré švajčiarsky právny poriadok každému zo sťažovateľov priznáva. Z tohto dôvodu vyslovil, že čl. 6 ods. 1 Dohovoru nebol na tento prípad aplikovateľný.²⁹⁰

Osobitnou témou je právo záujmových združení na ochranu životného prostredia na prístup k vnútroštátnym súdom podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Vo veci *Gorraiz Lizarraga a ostatní v. Španielsko*, rozsudok z 27. apríla 2004, ods. 46 a 47, Európsky súd pre ľudské práva zaujal stanovisko, že záujmové združenia „oprávnené začínať konania podľa národných právnych systémov za účelom obrany záujmov svojich členov, sa môžu dovolávať práva prístupu na súd, keď sa snažia brániť hospodárske záujmy svojich členov (t. j. ich osobný majetok a životný štýl). Nevyhnutne však nemajú právo prístupu na súd v tom prípade, keď iba obraňujú široký verejný záujem.“²⁹¹

Čiastkový záver: Aktívna procesnoprávna legitímácia záujmových združení na prístup k súdu podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru vo veciach životného prostredia je zaručené, len ak predmetom sporu je vec, ktorá má právnu povahu občianskeho práva alebo záväzku a súčasne existuje príčinná súvislosť medzi stavom životného prostredia a zásahom do práv a slobôd členov združenia explicitne chránených Dohovorom.

1. 2. Rozhodovacia činnosť Súdneho dvora Európskej únie

Rozhodovacia činnosť Súdneho dvora Európskej únie *napomáha presadzovať práva občanov Európskej únie, ktoré možno odvodiť z právne záväzných aktov Európskej únie*, a to práv zaručených záväznými právnymi aktmi (predovšetkým smernicami), resp. právami zaručenými medzinárodnými zmluvami, ku ktorým pristúpila Európska únia ako subjekt medzinárodného práva.

Spomedzi orgánov Európskej únie, ktoré sa najvýraznejšie podieľajú na presadzovaní práva Európskej únie, možno spomenúť predovšetkým Európsku komisiu a Súdny dvor Európskej únie.

Európska komisia dbá v rámci svojej kontrolnej činnosti o vykonávanie práva Európskej únie. Ak sa domnieva, že členský štát porušil povinnosť vyplývajúcu zo zmlúv je oprávnená uskutočniť predsúdne konanie (tzv. infringement).

Predmetom predsúdneho konania vo veciach životného prostredia voči Slovenskej republike sa stala napríklad nesprávna transpozícia smernice Rady 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie z 27. júna 1985 (Ú. v. ES L 175, 5. júla 1985, s. 40). Komisia zaslala formálne oznámenie Slovenskej republike podľa čl. 226 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva z 31. januára 2008. Námietka Komisie smerovala voči tomu, že zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov za súčasť zainteresovanej verejnosti považoval len občiansku iniciatívu a záujmové združenie. Komisia predmetné ustanovenia označila za nesprávnu transpozíciu piatej odrážky čl. 1 ods. 2 smernice Rady 85/337/EHS, podľa ktorej ako člen zainteresovanej verejnosti môže vystupovať aj jedna fyzická osoba, ktorá má záujem zúčastniť sa environmentálneho posudzovania. Následne na to bol zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie novelizovaný zákonom č. 145/2010 Z. z. tak, že definícia pojmu sa zosúladiť s účinným znením smernice Rady 85/337/EHS.

Osobitný význam má rozhodovacia činnosť Súdneho dvora Európskej únie ohľadom predbežných otázok týkajúcich sa výkladu práva Európskej únie.

V odborných kruhoch na Slovensku najviac rezonoval rozsudok Súdneho dvora Európskej únie č. C-240/09, ktorým rozhodol vo veci predbežných otázok, ktoré Najvyšší súd Slovenskej republiky predložil v roku 2009 podľa čl. 234 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.

²⁹⁰ Svák, J. in Košičiarová, S. a kolektív: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina: Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, s. 129.

²⁹¹ Gorraiz Lizarraga a ostatní proti Španielsku, rozsudok z 27. apríla 2004, ods. 46 a 47.

Týkali sa možnosti priznať priamy účinok *Dohovoru EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia* z roku 1998 (ďalej len ako „Aarhuský dohovor“) v situácii, keď Európska únia po tom ako pristúpila k tejto medzinárodnej zmluve, nevydala predpis vykonávajúci uvedenú zmluvu pre podmienky komunitárneho práva, a možnosti priznať priamy účinok čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, po tom, čo sa stal súčasťou komunitárneho práva.

Súdny dvor Európskej únie vzal pri svojom rozhodovaní do úvahy:

- charakter Aarhuského dohovoru, ale aj jeho podstatu,
- zmysel ustanovenia čl. 12 ods. 1 *smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín* (Ú. v. ES L 206, s. 7; mim. vyd. 15/002, s. 102), podľa ktorej „členské štáty prijímú potrebné opatrenia na vytvorenie systému prísnej ochrany živočíšnych druhov uvedených v prílohe IV písm. a) v prostredí ich prirodzeného pohybu“,
- skutočnosť, že medveď hnedý (*Ursus arctos*) patrí podľa prílohy IV písm. a) smernice k živočíšnym druhom, ktoré sú predmetom záujmu Spoločenstva a vyžadujú prísnu ochranu.

Predmetom skúmania Súdneho dvora sa stala otázka, či jednotlivci a najmä združenia na ochranu životného prostredia, keď chcú napadnúť rozhodnutie orgánu verejnej moci, udeľujúce výnimku z režimu ochrany životného prostredia, ktorý zaviedla smernica o biotopoch, môžu vyvodit' svoju aktívnu legitimitáciu z práva Únie.

Súdny dvor rozhodol, že:

- na spor vo veci samej sa *vzťahuje právo Únie*,
- ustanovenia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru *nemajú priamy účinok, ale sú prameňom práva Európskej únie*,
- aplikoval *základné pravidlo dôležité pre vymožitelnosť práv garantovaných právom Európskej únie*, a to že „procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám vyplývajú z práva Únie, nesmú byť menej výhodné než procesné podmienky týkajúce sa podobných žalôb vnútroštátnej povahy (*zásada ekvivalencie*) a nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré priznáva právny poriadok Únie (*zásada efektivity*)“.

Súdny dvor argumentoval tým, že Európska únia ako subjekt medzinárodného práva musí presadzovať záväzky z medzinárodných zmlúv, ku ktorým pristúpila, a to aj v situácii, keď nebol prijatý záväzný právny akt Európskej únie na jej vykonanie. Keďže spor sa týkal ochrany chránených druhov, podliehajúcich prísnej ochrane podľa platnej smernice, bolo potrebné, aby vnútroštátne orgány posúdili vec v súlade so záujmom Európskej únie zabezpečiť ochranu prírody.

Rozhodnutie Súdneho dvora (C-240/09) v podmienkach Slovenskej republiky predstavovalo prielom v nazeraní na problematiku presaditeľnosti práv osôb (záujmových združení na ochranu životného prostredia), pokiaľ ide o prístup k súdom vo veciach upravených právom Európskej únie.²⁹²

Najvyšší súd Slovenskej republiky (rozsudok 5Sžp/41/20009) na základe rozsudku súdneho dvora C-240/09 priznal záujmovému združeniu L. Z. V. postavenie účastníka správneho konania v situácii, keď mu takéto procesné postavenie z platnej vnútroštátnej úpravy nevyplývalo. Svoj rozsudok odôvodnil nevyhnutnosťou vziať na vedomie záväzky vyvolané prístupom Slovenskej republiky k Aarhuskému dohovoru v spojení s rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie č. C-240/09.

²⁹² Blížšie k tomu pozri Košičiarová, S.: Dostęp do sadów w sprawach ochrony przyrody w Słowacji. In: Lisicka, H. – Lisowska, A.: Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygnięcia. Wrocław: Wydawnictwo prawa ochrony środowiska 2012, s. 136 – 143.

2. Ústavnoprávne aspekty presadzovania práva na priaznivé životné prostredie v Slovenskej republike

Ústava Slovenskej republiky obsahuje viaceré ustanovenia, ktoré sú východiskom pre zákonnú a podzákonnú právnú reguláciu starostlivosti o životné prostredie.

Tieto ustanovenia možno podľa *predmetu* ich úpravy rozčleniť do troch skupín. Ide o ustanovenia týkajúce sa:

- a) postavenia občana Slovenskej republiky,
- b) vymedzenia starostlivosti o životné prostredie ako pozitívneho záväzku štátu²⁹³,
- c) hospodárskych základov štátu.

Takáto ústavnoprávna regulácia zodpovedá prvému z dvoch modelov spôsobu zakotvenia práva na životné prostredie, ktoré opisuje vysvetľujúce memorandum k *odporúčaniu Parlamentného zhromaždenia 1614 (2003) Životné prostredie a ľudské práva* prijatému na pôde Rady Európy – kombinácii špecifického individuálneho práva na životné prostredie s objektívnou povinnosťou ho chrániť.²⁹⁴

Obsah práva na priaznivé životné prostredie Ústava Slovenskej republiky nevymedzuje.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa vo svojej judikatúre k obsahu práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy nikdy nevyjadril. Konštatoval len, že životné prostredie je verejným statkom (hodnotou), čo nevylučuje existenciu subjektívneho práva na priaznivé životné prostredie, ako i práva v zákonom ustanovenom rozsahu sa ho domáhať. V rozhodnutí, sp. zn. III. ÚS 100/08, uviedol: „Toto základné právo je úzko späté s výsledkami vedecko-technického rozvoja, ich dopadu na životné prostredie, ako aj s požiadavkami človeka na dôstojný život.“²⁹⁵

Pri interpretácii obsahu tohto základného práva zohráva, podľa nášho názoru, dôležitú úlohu:

- cieľ právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie²⁹⁶,
- právny výklad pojmu životného prostredie²⁹⁷,
- interpretácia prívlastku *priaznivé* životné prostredie.

S prihliadnutím na cieľ právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie možno *ústavné právo na priaznivé životné prostredie* vymedziť ako právo osoby žiť v životnom prostredí, ktoré umožňuje uspokojovať jej základné životné potreby a využívať ho vo svoj prospech tak, aby sa neznižovala rozmanitosť prírody a zachovali prirodzené funkcie ekosystémov.²⁹⁸

Právo osoby žiť v životnom prostredí, ktoré umožňuje uspokojovať jej základné životné potreby, je zabezpečené vtedy, ak štát v rámci svojho pozitívneho záväzku nielen garantuje, ale i reálne zabezpečuje (s využitím právnych a ekonomických nástrojov) stav:

- keď územie nie je zaťažované ľudskou činnosťou nad mieru únosného zaťaženia,
- keď sa dodržia medzné hodnoty prípustnej miery znečisťovania životného prostredia vyhlásené všeobecne záväzným právnym predpisom alebo ustanovené rozhodnutím orgánu,

²⁹³ Ústava v čl. 44 ods. 4 zakotvuje povinnosť štátu dbať o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečovať ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.

²⁹⁴ Müllerová, H. in Damohorský, M. – Müllerová, H. – Stejskal, V. – Humlíčková, P.: Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí. IURIDICA 3/2011. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum 2012, s. 36.

²⁹⁵ Trellová, L. in Cepek, B. a kolektív: Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2015, s. 40.

²⁹⁶ Cieľom právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie je dosiahnuť trvalo udržateľný rozvoj (§ 6 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov).

²⁹⁷ Podľa § 2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov: „Životným prostredím je všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.“

²⁹⁸ Košičiarová, S. in Čič, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, s. r. o. 2012, s. 325.

– keď sa vykonávajú opatrenia na predchádzanie nebezpečenstva nenávratného alebo závažného poškodenia životného prostredia.

Opatreniami štátu nesmie byť dotknuté právo jednotlivca chránené Dohovorom – napr. právo na pokojné užívanie majetku.

Podľa čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky sa jednotlivec môže domáhať účinnými právnymi prostriedkami ochrany *svojho základného práva* podľa čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky *v medziach zákonov, ktoré vykonávajú ustanovenia čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky*.

Právo na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky má tak charakter *verejného subjektívneho práva*. Nie je nim dotknuté právo osoby na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky a teda ani možnosť ochrany jednotlivca občianskoprávnou cestou.

V judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky i v judikatúre všeobecných súdov v rámci správneho súdnictva sa možno doposiaľ stretnúť s prevažne neúspešnými pokusmi osôb domáhať sa ochrany práva na životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Bolo to najmä v prípadoch, keď zlyhal štát, resp. iný vykonávateľ verejnej moci (napr. obec) v plnení úloh ochrany životného prostredia. Najčastejšie sa angažoval obyvateľ obce alebo osoby združené v záujmovom združení na ochranu životného prostredia, ktoré sa snažili presvedčiť súdy o tom, že sú aktívne procesne legitimované podať žalobu a domáhať sa prostredníctvom tohto právneho úkonu odstránenia nezákonnosti súvisiacej s výkonom verejnej správy.

Súdy vyžadujú *preukázanie existencie príčinnej súvislosti medzi porušením práva súkromnej osoby na priaznivé životné prostredie a nezákonným správaním iného subjektu*, ktoré ohrozuje alebo zhoršuje „jej životné prostredie“. Vymožiteľnosť verejného subjektívneho práva je však značne limitovaná, lebo *fyzická osoba nie je schopná v tomto smere uniesť dôkazné bremeno*. Opak, treba považovať za svetlú výnimku (pozri nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky I. ÚS 154/05-64 zo dňa 28. februára 2006).

V takejto situácii sa javí perspektívnou cestou legislatívna podpora *opatrení štátu*, ktoré zabezpečujú ochranu životného prostredia ako *verejného statku*. Úzko súvisí s *presadzovaním povinností* právnických a fyzických osôb ustanovených v čl. 44 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky (povinnosť chrániť životné prostredie, zákaz nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať a poškodzovať životné prostredie), a to najmä prostriedkami správneho a trestného práva.

Ďalšou, nemenej významnou možnosťou nepriamej podpory práva na priaznivé životné prostredie jednotlivcov je dôsledná a včasná transpozícia ustanovení medzinárodných zmlúv a právnych aktov Európskej únie podporujúcich prístup verejnosti (resp. tzv. zainteresovanej verejnosti) k súdom.

Literatúra

CEPEK, B. a kolektív: Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2015, 442 s., ISBN 978-80-7380-560-9

ČIČ, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, s. r. o. 2012, 827 s., ISBN 978-80-89447-93-0

DAMOHORSKÝ, M. – MÜLLEROVÁ, H. – STEJSKAL, V. – HUMLÍČKOVÁ, P.: Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí. IURIDICA 3/2011. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum 2012, 232 s., ISBN 978-80-246-2091-6

Kolektív: Verejná správa. Základné práva a slobody. Kraków: Spolek Slovákow w Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce 2015, 437 s., ISBN 978-83-7490-906-8

KOŠIČIAROVÁ, S. a kolektív: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Žilina: Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, 680 s., ISBN 978-80-89363-13-1 (SK), ISBN 978-80-7380-143-4 (CZ)

LISICKA, H. – LISOWSKA, A.: Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygania. Wrocław: Wydawnictwo prawa ochrony środowiska 2012, 190 s., ISBN 978-83-60644-10-2

SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, 1116 s., ISBN 80-88931-51-7

OCHRONA ZŁÓŻ KOPALIN W ŚWIETLE ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Słowa kluczowe: ochrona środowiska – złoża kopalin – zrównoważony rozwój

Bezspornie wedle art. 3 pkt 39 pr. o. ś.²⁹⁹ złoża kopalin są elementami środowiska, a większość z nich ma charakter nieodnawialny. Wykorzystywanie tych złóż jest niezbędne w celu zaspokajania potrzeb społecznych i stanowi jedną z niezbędnych przesłanek rozwoju gospodarczego. Nie sposób wyobrazić sobie państwo, którego gospodarka nie jest oparta na wykorzystywaniu surowców pochodzenia kopalnego. Pewność dostępu do złóż kopalin jest czynnikiem zapewniającym bezpieczeństwo surowcowe państwa, zarówno w odniesieniu do węglowodorów, jak i kruszywa naturalnego. Trudność polega natomiast na tym, że złoża kopalin są w środowisku rozmieszczone nierównomiernie, ich wydobycie powoduje nie tylko uszczerbek w środowisku, ale staje się również znaczącym źródłem negatywnych oddziaływań na pozostałe jego elementy. Co gorsza, szkodliwe wpływy wydobywania kopalin mogą niekiedy ujawnić się nawet po wielu latach od zakończenia tej działalności. Nic zatem dziwnego, że problematyka dotycząca poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania kopalin ze złóż jest niezwykle konfliktogenna³⁰⁰. Tytułem przykładu można wskazać, że właściciel złoża może być zainteresowany uzyskaniem korzyści z jego wydobywania, podczas gdy właściciele nieruchomości znajdujących się w zasięgu wpływów takiej działalności będą sprzeciwiać się jej podjęciu.

Nakaz ochrony środowiska, w sposób zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju, został wypowiedziany w Konstytucji RP. Ta ochrona jest obowiązkiem państwa (art. 5). Jej istotę określa natomiast art. 3 pkt 13 lit. „a” pr. o. ś., wedle którego polega ona m.in. na racjonalnym kształtowaniu oraz gospodarowaniu zasobami środowiska (a w istocie na wykorzystywaniu tych ostatnich), rzecz jasna zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Definicję tego ostatniego pojęcia zamieszczono w art. 3 pkt 50 pr. o. ś.³⁰¹ W istocie zrównoważony rozwój oznacza nakaz oszczędnego wykorzystywania wszystkich elementów środowiska (w tym złóż kopalin), w zakresie niezbędnym do zaspokajania aktualnych i przeszłych potrzeb. Szczegóły mogą jednak budzić wątpliwości, czego przykładem może być ustalenie istoty „podstawowych potrzeb” czy też zakresu potrzeb „przyszłych pokoleń”³⁰². Korzystanie ze środowiska (jego elementów) stanowi niezbędną przesłankę życia i rozwoju gospodarczego. Obowiązkiem państwa jest natomiast zapewnienie możliwości takiego wykorzystywania. Trybunał Konstytucyjny trafnie przyjmuje, że w istocie zrównoważonego rozwoju mieści się również troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury³⁰³. Celem ochrony środowiska jest bowiem zapewnienie bytu człowieka oraz rozwoju gospodarczego. Z art. 5 Konstytucji wynika, że zasada zrównoważonego rozwoju wiąże wszystkie organy państwa, w tym władze publiczne właściwe do stosowania mechanizmów regulacyjno-reglamentacyjnych ochrony środowiska, w tym dotyczących wykorzystywania jego elementów.

²⁹⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2016, poz. 672 ze zm.

³⁰⁰ Zob. Dobrowolski, G. (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Katowice 2016, s. 123 i n.

³⁰¹ Wedle którego oznacza on taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

³⁰² Zob. Bukowski, Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

³⁰³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05. Zob. także wyrok NSA z dnia 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06.

Z punktu widzenia tematu warto zaznaczyć, że do celów publicznych zaliczono co najmniej niektóre spośród tych, które służą ochronie środowiska rozumianej jako działania związane z zaspokajaniem potrzeb człowieka³⁰⁴ (a więc o charakterze produkcyjnym i naprawczym). Analiza znaczenia zasady zrównoważonego rozwoju prowadzi również do wniosku, że stopień wykorzystywania wspomnianych zasobów (co dotyczy również złóż kopalin) powinien wykazywać tendencję spadkową, czego uzasadnieniem jest nieodnawialny charakter wielu składników środowiska czy też ich niedostateczna podaż. Bezsprzecznie jednak do czasu znalezienia rozwiązań o charakterze alternatywnym, pozwalających w inny sposób zabezpieczyć potrzeby gospodarce (społeczne) zaspokajane obecnie poprzez wykorzystanie substancji (materiałów) pochodzenia kopalnego, złoża kopalin muszą podlegać ochronie rozumianej jako zapewnienie możliwości ich wykorzystywania (wydobycia), również w przyszłości. Tytułem uzasadnienia można powołać się tu na ustawową definicję „bezpieczeństwa energetycznego”. Wedle art. 3 pkt 16 Prawa energetycznego³⁰⁵ jest nim „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”. Odnosząc się zaś do tematu należy przyjąć, że istota bezpieczeństwa surowcowego powinna polegać na możliwości pokrycia (bieżącego i perspektywicznego) zapotrzebowania na surowce pochodzenia kopalnego. Wymaga to przede wszystkim określenia perspektywicznych potrzeb w tym zakresie. Brak natomiast odpowiedzi na pytanie o ich horyzont czasowy. Ustawy nie dają też odpowiedzi na pytanie, które złoża i w jakiej perspektywie mają podlegać ochronie rozumianej jako zapewnienie możliwości ich podjęcia ich wydobycia. Dalsza analiza poświęcona jest tej właśnie problematyce. Problemy ochrony złóż kopalin na etapie ich wydobycia bądź likwidacji wydobycia wymagają odrębnego omówienia.

Wydobywanie kopaliny ze złoża (co do zasady) wymaga uzyskania koncesji. Ta ostatnia zawsze ma charakter czasowy. O ile przed upływem terminu jej obowiązywania zasoby złoża kopaliny nie zostaną wyczerpane, jego wydobycie jest uzasadnione ekonomicznie, a nadto istnieje zapotrzebowanie na taką kopalinę, przedsiębiorca będzie zainteresowany uzyskaniem nowej koncesji (bądź przedłużeniem mocy obowiązującej koncesji dotychczasowej). Z wielu powodów, w tym przede wszystkim ze względu na usterki systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego (o czym dalej) oraz sprzeczny różnym grup nacisku, może to być niezwykle utrudnione. Warto też zwrócić uwagę na niezwykle niską świadomość prawną osób wchodzących w skład organów władz publicznych (które nierzadko większość wątpliwości związanych ze stosowaniem prawa rozstrzygają na niekorzyść inwestorów) oraz ogromną przewlekłość procedur związanych z podejmowaniem decyzji niezbędnych do rozpoczęcia działalności polegającej na wydobyciu kopalin ze złoża³⁰⁶. Problem ukształtowania zagospodarowania przestrzennego w sposób, który ograniczy wykonywanie uprawnień przedsiębiorcy (górniczego), może też pojawić się za sprawą późniejszych (w stosunku do koncesji) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 104 pr. g.³⁰⁷).

Nie ma wątpliwości co do tego, że sposób zagospodarowania (w istocie wykorzystania zasobów) środowiska znajdującego się w rejonie występowania złoża kopaliny może wykluczyć bądź znacząco utrudnić podjęcie jego wydobycia. Szczegóły zależą od lokalizacji złoża oraz

³⁰⁴ Jak np. budowa i utrzymanie urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, przesyłania, oczyszczania ścieków, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, jak również poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie kopalin objętych własnością górnictw (art. 6 pkt 3 i 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2015, poz. 1774 ze zm.).

³⁰⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 1997 r., Dz. U. 2012, poz. 1059 ze zm.

³⁰⁶ Dość wspomnieć, że w większości przypadków przesłanką koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża jest tzw. decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia. Dla kopalin o kluczowym znaczeniu gospodarczym (wymienionych w art. 10 ust. 1 pr. g. g.) podejmuje ją regionalny dyrektor ochrony środowiska. Czas oczekiwania na jej podjęcie przeważnie przekracza 6 miesięcy, zaś termin oczekiwania na rozpatrzenie odwołania (przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska) wynosi ponad rok.

³⁰⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 2016, poz. 1131 ze zm.

technologii jego wydobywania (metodą podziemną, otworową oraz odkrywkową). Bez trudu można sobie wyobrazić, że zabudowa nieruchomości gruntowej, bezpośrednio pod powierzchnią której na niewielkiej głębokości zalega złoża kopaliny, w praktyce wyklucza możliwość podjęcia wydobywania tego ostatniego. Co prawda likwidacja takiej zabudowy jest technicznie możliwa, tyle że może podważać opłacalność przedsięwzięcia. W odniesieniu do górnictwa podziemnego bądź otworowego problem ten w zasadzie nie jest tak drastyczny, jednak nie jest pozbawiony znaczenia. Dopóki złoża kopaliny nie zostało przeznaczone do wydobywania (a zwłaszcza nie jest przedmiotem koncesji na wydobywanie kopaliny), w zasadzie tak długo nie istnieją ograniczenia w zakresie zabudowy (zmiany zagospodarowania) tych nieruchomości, które mogą znaleźć się w zasięgu przyszłych wpływów wydobywania kopaliny, chyba dojdzie do ich wprowadzenia w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Odpowiedzi na pytanie, jakie to będą wpływy takiego wydobywania, ich wielkość oraz zasięg, można ustalić dopiero znając budowę takiego złoża, stan otaczającego je środowiska, a wreszcie rozmiary i technologię przyszłej jego eksploatacji. Powstaje zatem pytanie, kto oraz w drodze jakich instrumentów prawnych ma rozstrzygać o tych zależnościach, w tym o dopuszczalności podjęcia wydobywania kopaliny oraz o ograniczeniach w zakresie sposobu wykorzystywania nieruchomości.

Z pozoru problem ten wydaje się dość prosty. Od lat³⁰⁸ o wspomnianych zależnościach powinny rozstrzygać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. *De lege lata* art. 72 ust. 1 pr.o.ś. przewiduje, że w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopaliny i racjonalnego gospodarowania gruntami,
- uwzględnianie obszarów występowania złóż kopaliny oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż.

W istocie rozwiązania te należy ocenić jako wyraz zasady zrównoważonego rozwoju. Szczegóły mogą natomiast być sporne. „Złoża kopaliny“ zdefiniowano jako „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą“ (art. 6 pkt 19 pr. g. g.). Przydatność takiej definicji jest jednak problematyczna, bowiem nigdy nie można wykluczyć, że na skutek zmiany okoliczności (ekonomicznych, prawnych, politycznych, technicznych itd.) wydobywanie danego nagromadzenia minerałów itd. będzie mogło przynosić korzyści. Wiadomo natomiast, że gminy, których organy odpowiedzialne są za sporządzanie planów miejscowych, od lat dysponują prawem nieodpłatnego dostępu do informacji geologicznych dotyczących ich terytoriów (art. 47 pr. g. g. 1994 r.³⁰⁹, art. 99 – 100 pr. g. g.), a w konsekwencji istnienie udokumentowanych złóż kopaliny nie stanowi dla nich tajemnicy. Począwszy od 1 stycznia 2015 r. organy administracji geologicznej doreczają organom wykonawczym właściwych jednostek samorządu terytorialnego kopie decyzji dotyczących dokumentacji – między innymi – złóż kopaliny dotyczących ich terytoriów (art. 94 ust. 1 pr. g. g.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³¹⁰ przewiduje, że w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego należy uwzględnić informacje o występowaniu udokumentowanych złóż kopaliny (art. 10 ust. 1 pkt 11). Takie studium nie jest wprawdzie aktem prawa miejscowego, jednakże ma charakter wiążący dla przyszłego planu miejscowego (art. 20 ust. 1 u. p. z. p.). Skoro wspomniany 72 pr.o.ś. oznacza nakaz wprowadzenia do studium i planu miejscowego rozwiązań zapewniających ukształtowanie

³⁰⁸ To jest od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz. U. Nr 3, poz. 6.

³⁰⁹ Nieobowiązująca już ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 2005 Nr 228, poz. 1947 ze zm.

³¹⁰ Dz. U. 2016, poz. 678 ze zm. (dalej cyt. jako „u.p.z.p.“).

polityki przestrzennej gminy w sposób odpowiadający dyspozycji tegoż przepisu, to tym samym wyznacza on obowiązkową treść tych dokumentów. Pominięcie chronionych w ten sposób wartości oznacza jednocześnie naruszenie „zasad” sporządzania studium oraz planu miejscowego, co powinno skutkować ich nieważnością (art. 28 ust. 1 u. p. z. p.). W praktyce nakazy zamieszczania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego informacji o występowaniu udokumentowanych złóż kopalin oraz uwzględnianiu aktualnych i przyszłych potrzeb związanych z ich eksploatacją (art. 72 ust. 1 pkt 2 p. o. ś.) w znacznej mierze pozostają martwą literą prawa. Przyczyny tej sytuacji są wielorakie. Dzieje się tak z wielu powodów, a przede wszystkim górnictwo postrzegane jako wszystkim brudny i uciążliwy rodzaj działalności³¹¹.

W dotychczasowym stanie prawnym brak było odpowiedzi na pytanie, w jakim terminie organy gmin miały obowiązek wprowadzania przedstawionych wyżej wymagań do treści wspomnianych dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Warto zwrócić uwagę, że studium jest dokumentem obowiązkowym, zasadą jest natomiast że sporządzenie planu miejscowego pozostawiono uznaniu rady gminy. Z dniem 1 stycznia 2012 r. Prawo geologiczne i górnicze wprowadziło w tej mierze instrumenty dyscyplinujące. Jego art. 95 ust. 1 przewiduje, że udokumentowanie złoża kopalin (w celu ich ochrony) ujawnia³¹² się w studiach uwarunkowań i kierunków i zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województw (ust. 1). Wedle ust. 2 takie „wprowadzenie” do treści studium ma nastąpić w terminie 2 lat od daty zatwierdzenia stosownej dokumentacji geologicznej³¹³. Zbliżone rozwiązanie dotyczy też tych dokumentacji geologicznych, które przed 1 stycznia 2012 r. (w latach 2001 – 2011) zostały „przyjęte” w drodze wspomnianego zawiadomienia organu administracji geologicznej (art. 208 pr. g. g.). W takiej sytuacji termin wprowadzenia takich informacji do wspomnianych studiów biegnie od 1 stycznia 2012 r. Bardziej rygorystyczne rozwiązania dotyczą złóż węglowodorów, bowiem termin dokonania stosownej zmiany w studium wynosi 6 miesięcy od zatwierdzenia tzw. dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej. Koszt dokonania takowej zmiany studium obciąża przedsiębiorcę (art. 95 ust. 3 pr. g. g.). Jeżeli do takiej zmiany nie dojdzie, rada gminy traci swe kompetencje na rzecz wojewody, który wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze, w istocie dokonując zmiany studium. O ile jednak dwuletni termin dokonania stosownej zmiany studium jest realny, o tyle całkowicie niemożliwy jest do zachowania 6-miesięczny termin w odniesieniu do złóż węglowodorów. W świetle ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiana studium może bowiem zostać dokonana wyłącznie z zachowaniem wszystkich wymagań proceduralnych odnoszących się do opracowania projektu i uchwalenia studium, co wymaga strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, udziału społeczeństwa, zachowania wymagań terminowych związanych ze zgłaszaniem uwag do projektu studium itd. Wspomniane wymagania nie wiążą natomiast wojewody wydającego zarządzenie zastępcze³¹⁴.

Rozwiązania te bezspornie ograniczają samodzielność gminy w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego. Nie są one jednak nowością, a wyłącznie powtórzeniem rozwiązań ukształtowanych trzydzieści kilka lat temu (tyle że w praktyce nie stosowanych). Przyczyn opisanego wyżej stanu należy również upatrywać w strukturalnych wadach systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, w postawie organów gmin, a nadto bierności organów administracji rządowej³¹⁵. Zadania w zakresie wspomnianego planowania zaliczono bowiem do tzw. zadań własnych gmin. Rozwiązania przewidziane w art. 72 pr. o. ś. oraz art. 95

³¹¹ Tzw. syndrom NIMB.

³¹² Czyli muszą być ujawnione.

³¹³ Zapewne chodzi tu nie o datę podjęcia takiej decyzji, co jej ostateczności.

³¹⁴ Zob. prawomocne wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych:

1. z dnia 24 kwietnia 2015 r., II SA/Kr 97/15;

2. z dnia 8 lipca 2015 r., II SA/Bd 129/15.

³¹⁵ W tym reprezentujących Skarb Państwa jako podmiot prawa własności górniczej, dotyczącej kopalin o kluczowym znaczeniu gospodarczym.

pr. g. g. niewątpliwie ograniczają swobodę organów gmin w zakresie kształtowania treści planów miejscowych, a więc sposobu wykonywania tych zadań. Nie jest przy tym tajemnicą, że interes lokalny (na szczeblu gminy) może kolidować z interesami o charakterze ponadgminnym, w tym dotyczącym strategicznych potrzeb państwa. Co prawda ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera rozwiązania pozwalające na wprowadzenie do planu miejscowego rozwiązań stanowiących wyraz interesu publicznego o charakterze ponadgminnym, tyle że nie są one stosowane. Zasadą jest również³¹⁶, że sporządzenie planu miejscowego:

- zależy od uznania rady gminy, która nie jest (chyba że przepis szczególny stanowi inaczej) związana stanowiskiem innych podmiotów³¹⁷,
- następuje na koszt gminy (art. 21 ust. 1 u. p. z. p.), co jednak nie wyklucza to jednak możliwości poniesienia tych kosztów przez inne podmioty.

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając poniesienie przez inwestora kosztów opracowania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związanych z realizacją przedsięwzięć nie noszących cech inwestycji celu publicznego³¹⁸, uznała je za niezgodne z cyt. przepisem. Jej zdaniem dopuszczenie do dobrowolnego (na podstawie porozumienia) pokrywania przez inwestora tych kosztów może oznaczać również zgodę na nadmierne ekspozowanie jego interesów³¹⁹. Samodzielność gmin nie jest bowiem wartością absolutną i dotyczy wyłącznie działań (zaniechań) znajdujących oparcie w prawie. Granice wspomnianej samodzielności nie mogą być kształtowane wyłącznie wolą ich organów samorządu terytorialnego, co nie budzi wątpliwości w literaturze i orzecznictwie³²⁰. Ilustracją wspomnianych problemów może być stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 5 maja 2015 r.,³²¹ gdzie przyjęto, że:

- „1. Obowiązek ujęcia w planach miejscowych celów i uwarunkowań o szerszym znaczeniu ogranicza niewątpliwie władztwo planistyczne, lecz jest to celowy zabieg ustawodawcy. Związanie gminy w tym zakresie wynika z pionowej hierarchii aktów planistycznych i uzasadnione jest ujmowaniem w treści tych aktów celów o szerszym znaczeniu, związanych z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej państwa, województwa i powiatu, wyrażonych również w programach, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.p.z.p.
2. Korelacja między planem zagospodarowania przestrzennego województwa, a postanowieniem uzgadniającym z art. 24 u.p.z.p. jest taka, że postanowienie musi odzwierciedlać treść obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego województwa, jako aktu determinującego postanowienie. Przyjęcie odmiennego poglądu pomijałoby ponadto dualizm aktów prawnych: generalnego, tj. planu zagospodarowania przestrzennego województwa i indywidualnego – w postaci postanowienia uzgodnieniowego.
3. Związanie organu uzgadniającego postanowieniami planu, podobnie jak związanie gminy postanowieniem uzgadniającym, nie jest uwarunkowane pozytywną oceną planu zagospodarowania przestrzennego województwa dokonaną przez organy uzgadniające czy organy gminy, bowiem plan ten można badać wyłącznie w przezręczonych do tego trybach, m. in. nadzorczych wojewody i sądownoadministracyjnym“.

Rozstrzygnięcie to w pełni zasługuje na aprobatę, tyle że z niewiadomych powodów sąd w ogóle pominął argumentację wynikającą z omawianych już rozwiązań Prawa ochrony środowiska, zwłaszcza zaś z jego art. 72 ust. 1 pkt 1 – 2 oraz art. 125. Bezspornie przesłanką ograniczającą

³¹⁶ Nieliczne wyjątki można pominąć.

³¹⁷ Postanowienie WSA z dnia 24 sierpnia 2004 r., II SAB/Gd 48/04; wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., II OSK 1239/10. Podobnie NSA w postanowieniu z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2466/10.

³¹⁸ Będących elektrowniami wiatrowymi.

³¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Lublinie. Wystąpienie pokontrolne LLU – 4112-03-01/2012. S/12/008.

³²⁰ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 20 i n.

³²¹ II OSK 2411/13.

samodzielność planistyczną gminy jest konieczność uwzględnienia interesu publicznego o charakterze ponadgminnym. Dotychczasowe orzecznictwo przyjmuje, że ani art. 48 pr. g. g. 1994 r. (odpowiednik obecnego art. 95 pr. g. g.), ani art. 72 ust. 1 pkt 1 i 2 pr. o. ś. nie wymagają oznaczania w planie granic złóż kopalni, a jedynie uwzględnienia faktu ich istnienia i płynących z tego uwarunkowań przy przyjmowaniu odpowiednich rozwiązań planistycznych³²². Z tego rodzaju oceną nie sposób się jednak zgodzić, przede wszystkim dlatego, że brak wskazania lokalizacji (granic) złoża w studium oraz w planie miejscowym w praktyce wyklucza realizację nakazu jego ochrony. Skutkiem rozwiązań odnoszących się do wspomnianej ochrony mogą być ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości (np. poprzez zakaz zabudowy) w celu zabezpieczenia złóż (ich otoczenia) przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający przyszłe ich wydobywanie. Należy też dodać, że oba wspomniane dokumenty planistyczne podlegają kontroli sądownoadministracyjnej.

Lege non distinguente ustawowy nakaz wspomnianej ochrony odnosi się do wszystkich złóż, bez względu na rodzaj kopaliny, jej znaczenie gospodarcze, warunki występowania złoża itd., a w praktyce wspomniana ochrona może być zadaniem niewykonalnym³²³. Problem ten tylko częściowo daje się rozwiązać w drodze wspomnianych wyżej instrumentów pozostających w kompetencji organów pozagminnych. Przyczyną tego stanu jest brak odpowiedzi na pytanie, jak (w perspektywie co najmniej kilkudziesięciu lat) kształtować się będzie zapotrzebowanie na surowce pochodzenia kopalnego, co rzecz jasna rzutuje na potrzeby w zakresie ochrony ich złóż.

Istotnym czynnikiem zniechęcającym gminy do uchwalania planów miejscowych, w dodatku spełniających wymagania art. 72 pr. o. ś., są rozwiązania dotyczące wpływu tych planów na wartość nieruchomości. Ochrona złóż kopalni rozumiana jako dopuszczalność podjęcia ich wydobywania oznacza konieczność wprowadzenia ograniczeń w zakresie sposobu wykorzystywania nieruchomości, np. dotyczących zabudowy. Stosownie zaś do art. 36 u. p. z. p. jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego (jego zmianą) korzystanie z nieruchomości (jej części) w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania, wykupu, ewentualnie zamiany nieruchomości. Oznacza to, że gmina ponosi majątkowe konsekwencje ukształtowania planu w opisany wyżej sposób, nie mając pewności czy i ew. kiedy dojdzie do podjęcia wydobycia takiego złoża, a w dodatku czy odzyska ona nakłady poniesione na zaspokojenie opisanych wyżej roszczeń.

Wedle art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³²⁴ uzyskanie koncesji na wydobywanie kopaliny zaliczanej do kategorii przedsięwzięć „mogących znacząco oddziaływać na środowisko“ musi zostać poprzedzone „decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań“³²⁵ (art. 72). Wspomniane przedsięwzięcia dzielą się na dwie kategorie. Są nimi te, które mogą „zawsze znacząco“ oraz „potencjalnie znacząco“ oddziaływać na środowisko. Szczegóły określają przepisy wykonawcze³²⁶. W praktyce zaliczono do wspomnianej kategorii zaliczono większość przedsięwzięć w zakresie wydobywania kopalni (§ 2 ust. 1 pkt 4, pkt 25, pkt 26, pkt 28 oraz § 3 ust. 1 pkt 40 – 41 cyt. rozporządzenia). Kluczowym problemem jest odpowiedź na pytanie, jakie są przesłanki podejmowania decyzji środowiskowej. Jeżeli dla terenu objętego wnioskiem istnieje miejscowy plan zagospodarowania

³²² Wyrok NSA z dnia 24 marca 2011 r., II OSK 41/11.

³²³ Przykładem może być złożo kopaliny występujące w przestrzeni objętej szczególnym reżimem ochronnym zabraniającym jego wydobywania, jak chociażby w rezerwacie przyrody.

³²⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 353.

³²⁵ Dalej powoływana jako „decyzja środowiskowa“. Szczegóły uregulowano jednak w sposób daleki od jednoznaczności, czego przykładem mogą być koncesje dotyczące węgłowodórów.

³²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. 2016, poz. 71.

przestrzennego³²⁷, decyzja środowiskowa co do zasady musi być z nim zgodna. Nie dotyczy to przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopaliny (art. 80 ust. 2 u. o. o. ś), co trudno uważać za dostatecznie jednoznaczne. Co prawda takie poszukiwanie (rozpoznawanie) nie jest przedsięwzięciem wymagającym decyzji środowiskowej, tyle że ta ostatnia może być wymagana na potrzeby sporządzenia planu ruchu zakładu górniczego (art. 72 ust. 1 pkt 4 i nast. u. o. o. ś.). Bezsposornie natomiast decyzji środowiskowej może wymagać wydobywanie kopaliny. Nowela węglowodorowa³²⁸ dodała art. 80 ust. 3 u. o. o. ś., wedle którego w odniesieniu do innych koncesji (niż dotyczących poszukiwania i rozpoznawania złoża kopaliny) „kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony”. Skoro ustawodawca zdecydował się na zmianę stanu prawnego, to zapewne uznał dotychczasowe rozwiązanie (w oparciu o które do końca 2014 r. przesłanką decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia regulowanego prawem geologicznym i górniczym innego niż koncesja na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopaliny była zgodność z istniejącym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego) za wymagające zmiany³²⁹. Gdyby bowiem miało być inaczej, czyli jeżeli po 1 stycznia 2015 r. przesłanką decyzji środowiskowej dla koncesji na działalność inną niż wymagająca koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopaliny nadal miałyby być zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, dokonywanie opisanej zmiany byłoby całkowicie zbędne. Aktualny stan prawny stanowi zatem konsekwencję świadomych działań ustawodawcy, których uzasadnieniem mogą być zarówno systemowe wady wymagań dotyczących planowania przestrzennego, jak i rozbieżności pomiędzy ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2014 r.) oraz wymaganiami Prawa geologicznego i górniczego. To ostatnie przewidywało (i przewiduje nadal), że przesłanką podejmowania i wykonywania określonej nim działalności jest ustalenie, że nie narusza ona przeznaczenia nieruchomości określonego (w zasadzie) przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 7). Rozwiązanie to jest konsekwencją rozróżnienia działalności regulowanej tą ustawą (w szczególności zaś polegającej na wydobywaniu kopaliny) na wykonywanej metodą:

- odkrywkową,
- podziemną,
- otworów wiertniczych.

Istota metody odkrywkowej polega na zdjęciu nadkładu nad złożem kopaliny i wybieraniu znajdującego się poniżej (od kilkudziesięciu centymetrów do kilkudziesięciu metrów poniżej powierzchni terenu) złoża kopaliny. Konsekwencją jej zastosowania są znaczące przeobrażenia środowiska. Ich charakter i skala wykluczają możliwość wykorzystania objętego taką działalnością terytorium (zwłaszcza nieruchomości gruntowych) na inne cele. Inaczej mówiąc, nie można uzyskać decyzji środowiskowej dla wydobywania kopaliny metodą odkrywkową w sytuacji, w której dane nieruchomości (gruntowe) przeznaczone są w planie miejscowym na cele budowlane, rekreacyjne itp. Całkowicie odmiennie problem ten wygląda w odniesieniu do górnictwa podziemnego, kiedy to złożo kopaliny znajduje się na takiej głębokości, że udostępnianie go w drodze zdejmowania nadkładu byłoby nieopłacalne. Przede wszystkim takie złożo znajduje się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (nie jest ich częścią składową), czego dowodem jest chociażby treść art. 10 i nast. pr. g. g. Określone tam złożo kopaliny nie są objęte prawem własności gruntowej i stanowią przedmiot własności górniczej przysługującej wyłącznie Skarbowi Państwa. Złoża te nie są częściami składowymi nieruchomości gruntowych.

³²⁷ Który bezspornie jest aktem prawa miejscowego.

³²⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014, poz. 1133 ze zm.

³²⁹ Zob. Lipiński, A. Glosa do wyroku NSA z dnia 1 sierpnia 2012 r., II OSK 829/11 Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego Nr 4 (49)/2013, s. 172 – 178.

Takie same oceny należy odnieść do kopalni wydobywanych metodą otworów wiertniczych. Związane z tym wykorzystywanie nieruchomości jest niezbędne wyłącznie w miejscu udostępnienia złoża. Powstaje natomiast pytanie, jak rozumieć przewidziane przez art. 80 ust. 3 u.o.o.ś. określenie „kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony“.

Funkcją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustalenie przeznaczenia objętego nim „terenu“ (art. 4 u. p. z. p.). To ostatnie określenie nie doczekało się definicji ustawowej. Językowo „teren“ jest natomiast utożsamiany z „nieruchomością gruntową“ (gruntem). Każda taka nieruchomość bezspornie jest natomiast wyłącznie powierzchniowym wycinkiem skorupy ziemskiej (art. 46 § 1 k. c.). Oznaczałoby to zatem, że funkcją planu miejscowego jest określenie przeznaczenia nieruchomości gruntowych (ich części). Co prawda, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego niekiedy musi zawierać rozwiązania odnoszące się do przestrzeni znajdujących się poniżej dolnej części nieruchomości gruntowych, tyle że tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim wynika to z wyraźnego przepisu prawa (art. 104 pr. g. g.). Oznacza to jednocześnie, że o ile istnieje plan miejscowy, decyzja środowiskowa dotycząca wydobywania kopalni metodą:

- odkrywkową będzie mogła zostać podjęta tylko wówczas, gdy nieruchomości gruntowe położone w granicach projektowanego obszaru górniczego przeznaczone będą przez wspomniany plan w celu wydobywania kopaliny; w przypadku górnictwa odkrywkowego nie da się bowiem pogodzić wydobywania kopaliny z innymi sposobami wykorzystywania nieruchomości (zwłaszcza w celach budowlanych),
- podziemną i otworową będzie mogła zostać podjęta jeżeli nie naruszy ustaleń planu miejscowego, jak się wydaje określających przeznaczenie nieruchomości gruntowych.

Nie do rzadkości należą jednak sytuacje, w których wspomniane „ustalenia“, z oczywistą obrazą art. 72 pr. o. ś., zabraniają wydobywania kopalni, bez względu na to, jaką metodą takie wydobywanie miałyby być prowadzone. Rozwiązanie przewidziane w art. 80 u.o.o.ś. nie zostało bowiem zsynchronizowane z art. 7 pr. g. g. Ten ostatni przewiduje, że w razie istnienia planu miejscowego podejmowanie i wykonywanie działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy nie narusza ona określonego takim planem przeznaczenia nieruchomości. Co prawda, sformułowania użyte w art. 80 ust. 3 u. o. o. ś. oraz w art. 7 pr. g. g. nie są w pełni tożsame, to jednak trudno byłoby zgodzić się z tezą, że przesłanki podejmowania wspomnianych decyzji (środowiskowej, koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża itd.) miałyby być odmienne. Praktyka zmierza jednak w innym kierunku. Wykładnia zakładająca, że określenie przewidziane w art. 80 ust. 3 u. o. o. ś. oznacza potrzebę badania „zgodności“ zamierzonej działalności z treścią planu miejscowego, podczas gdy w świetle art. 7 pr. g. g. wystarczające byłoby nienaruszanie określonego planem miejscowym przeznaczenia nieruchomości, prowadzi natomiast do absurdów. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było utrzymanie rozwiązania polegającego na zachowaniu kryterium „zgodności“ zamierzonej działalności z planem miejscowym, zmiana wprowadzona przez art. 80 ust. 3 u. o. o. ś. byłaby oczywiście zbędna. Funkcją art. 80 ust. 3 u. o. o. ś. jest stworzenie możliwości uzyskania decyzji środowiskowej na – między innymi – podziemne oraz otworowe wydobywanie kopaliny, które wprawdzie nie jest przewidziane planem miejscowym, ale nie narusza określonego tym ostatnim przeznaczenia terenu (w istocie nieruchomości gruntowych). Inaczej nawet jeżeli plan miejscowy nie zawiera żadnych rozwiązań odnoszących się do wydobywania kopaliny metodą podziemną bądź otworową, a zamierzona działalność nie spowoduje braku możliwości wykorzystywania nieruchomości gruntowych w sposób zgodny ze wspomnianym planem, nie ma przeszkód do podjęcia decyzji środowiskowej. W zasadzie nie ma tu również znaczenia zagrożenie tzw. szkodami górniczymi. Jeżeli ich charakter i rozmiar nie wykluczą wykorzystania nieruchomości w sposób zgodny z ich przeznaczeniem w planie miejscowym (np. budowlanym), decyzję środowiskową można wydać. Prawo geologiczne i górnicze (art. 144 i n.) przewiduje zresztą,

że właściciel (zwłaszcza nieruchomości) nie może sprzeciwiać się zagrożeniom powodowanym ruchem zakładu górniczego. Przysługuje mu natomiast roszczenie odszkodowawcze (z tytułu zaistniałej szkody) bądź prewencyjne (na wypadek zagrożenia szkodą).

Uzyskanie koncesji na wydobywanie kopalin podlega uzgodnieniu m.in. z organem wykonawczym gminy (tj. wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta, art. 23 ust. 2 pkt 2 pr. g. g.). Podstawą takiego uzgodnienia mogą być wyłącznie rozwiązania przewidziane w art. 7 pr. g. g., na co zresztą wskazuje treść art. 23 ust. 2 pkt 2a pr. g. g. Krytycznie należy natomiast odnieść się do niestarannej terminologii przyjętej we wspomnianym art. 80 ust. 3 u. o. o. ś. Dziwi też niekonsekwencja ustawodawcy, który zakłada, że studium może stanowić przesłankę uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, podczas gdy jego treść pozostaje całkowicie bez znaczenia na etapie oceny oddziaływania na środowisko. Wytknąć również należy dublowanie się procedur.

Odrębnym problemem jest ochrona tych złóż znajdujących się na tych terenach, których przeznaczenie może być kształtowane z wyłączeniem systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to przedsięwzięć realizowanych na podstawie ustaw³³⁰:

- w) z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³³¹,
- w) z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³³²,
- x) z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego³³³,
- z) z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu³³⁴,
- aa) z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³³⁵,
- bb) z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych³³⁶,
- cc) z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących³³⁷,
- dd) z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych³³⁸.

Wspólnymi cechami łączącymi wspomniane ustawy są m. in.:

1. ograniczony zakres przedmiotowy, przeważnie obejmujący inwestycje liniowe,
2. wyłączenie (na potrzeby przewidzianych nimi decyzji) systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz niektórych (powszechnie obowiązujących) reżimów ochronnych, a w konsekwencji
3. stworzenie możliwości uzyskania decyzji zezwalających na realizację objętych nimi przedsięwzięć na odrębnych zasadach, zarówno procesowych, jak i materialnoprawnych.

Z punktu widzenia problematyki ochrony złóż kopalin oznacza to, że, przewidziane planem miejscowym przeznaczenie nieruchomości na cele związane z wydobywaniem kopaliny nie będzie stanowić przeszkody do podjęcia decyzji stanowiącej podstawę realizacji przedsięwzięć określonych wspomnianymi ustawami, co w praktyce może wykluczyć podjęcie wydobycia kopaliny. Odrębne wymagania dotyczą także złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich RP.

³³⁰ Potocznie określanych jako „specustawy“.

³³¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 687 ze zm.

³³² Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1297 ze zm.

³³³ Dz. U. Nr 42, poz. 340 ze zm.

³³⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1501 ze zm.

³³⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 880 ze zm.

³³⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 966 ze zm.

³³⁷ Dz. U. Nr 135, poz. 789 ze zm.

³³⁸ Dz. U. poz. 1265 ze zm.

Dokonana wyżej analiza uzasadnia ocenę, że prawny model ochrony złóż kopalin, rozumianej jako możliwość podjęcia ich wydobywania, cechuje się licznymi niedomówieniami, brakiem konsekwencji, a przede wszystkim brakiem zdecydowania władzy wykonawczej, która (zapewne z przyczyn ekonomicznych) nie wykorzystuje instrumentów przewidzianych prawem. Pozostawienie go warunkom gry rynkowej może doprowadzić do bezpowrotnej utraty możliwości podjęcia wydobywania tych złóż, które mają kluczowe znaczenie gospodarcze, w tym związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego. Przykładem może być złożo kopaliny nadającej się do wydobywania wyłącznie metodą odkrywkową. O ile znajdujące się w jego rejonie nieruchomości zostaną trwale zagospodarowane (np. w drodze zabudowy), podjęcie wydobywania będzie co najmniej utrudnione, a jego opłacalność może stać pod znakiem zapytania. Powstaje wreszcie pytanie, czy elementem tej ochrony nie powinny być ułatwienia w zakresie podejmowania rozstrzygnięć pozwalających na podjęcie wydobywania złóż kopalin. Dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie są bowiem stanowczo zbyt restrykcyjne.

Przed wszystkim wytknąć należy bierną postawę Skarbu Państwa jako właściciela większości złóż kopalin. W praktyce jego organy nie przejawiają żadnej aktywności w dążeniu do ukształtowania planów zagospodarowania przestrzennego w sposób pozwalający na podjęcie wydobywania złóż kopalin. Dopiero w 2015 r. z inicjatywy Ministra Środowiska przygotowano dokument o nazwie „Biała Księga Ochrony Złóż Kopalin”³³⁹, sygnalizujący potrzebę wdrożenia ich prawnej ochrony. Opracowanie to nie dostrzega natomiast przyczyn, z powodu których nie funkcjonuje ochrona oparta na systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nie zauważono również, że ochrona wszystkich złóż wszystkich kopalin nie jest możliwa, a dotychczas nikt nie podjął próby ustalenia jakichkolwiek priorytetów takiej ochrony. Podobnie należy ocenić przedstawiony ostatnio przez Ministerstwo Rozwoju projekt dokumentu o nazwie „Surowce dla Przemysłu. Plan działań na rzecz zabezpieczenia podaży nieenergetycznych surowców mineralnych”³⁴⁰. *De lege lata* żaden przepis prawa nie powierza natomiast ministrowi właściwemu do spraw środowiska³⁴¹ zadań w zakresie ochrony złóż kopalin³⁴², w tym uznawanych za „strategiczne” z punktu widzenia interesów państwa. Okoliczność ta nie była natomiast przeszkodą do tego, by w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Środowiska utworzyć Departament Polityki Surowcowej i Analiz. Zakresem jego działania objęto m.in. „inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki surowcowej Ministra, w tym analiza trendów krajowych i światowych”³⁴³. Ostatnio w strukturze Ministerstwa Środowiska utworzony został Departament Polityki Surowcowej i Analiz. Jego zadaniem jest m.in. „inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki surowcowej Ministra, w tym analiza trendów krajowych i światowych”³⁴⁴.

Literatura

DOBROWOLSKI, G. (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Katowice 2016, ss. 420, ISBN 978-83-63179-34-2

³³⁹ Zob. https://mos.gov.pl/g2/big/2015_11/bd1b42430ad098b1c9256f2bc338f6f7.pdf (data dostępu: 20 listopada 2015 r.).

³⁴⁰ Wersja z dnia 29 czerwca 2016 r.

³⁴¹ Który jest organem koncesyjnym oraz organem administracji geologicznej realizującym kluczowe zadania w zakresie gospodarki złożami kopalin.

³⁴² Działem administracji rządowej „gospodarka złożami kopalin” kieruje Minister Energii (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii, Dz. U. 2015, poz. 2087).

³⁴³ Zob. § 17 zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, Dziennik Urzędowy Ministra Środowiska 2016, poz. 41.

³⁴⁴ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, Dz. Urz. MŚr. 2016, poz. 41 (§ 17).

LIPIŃSKI, A., Niektóre problemy ochrony złóż kopalin w planowaniu i przestrzennym (W): Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarowania Surowcami Mineralnymi Energią PAN. Z. 91. Kraków 2015, s. 135 – 148, ISSN 2080-0819

RAKOCZY, B. (red.): Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz Lex. Warszawa 2015, ss. 976, ISBN 978-83-264-8327-1

SCHWARZ, H., Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I (wydanie drugie). Wrocław 2013, ss. 667, ISBN 978-83-935470-1-2

OBCE A OBČIANSKE ZDRUŽENIA – AKTÍVNA LEGITIMÁCIA NIEKTORÝCH PRÁVNICKÝCH OSÔB PRI PRESADZOVANÍ PRÁVA NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE³⁴⁵

JUDr. Michal Maslen, PhD.

Kľúčové slová: právnická osoba – občianske združenie – obec – právo na priaznivé životné prostredie – Ústavný súd – ústavná sťažnosť – aktívna legitimácia

Úvodné poznámky

Ústavnoprávne základy ochrany životného prostredia zaradil ústavodarca do čl. 44 a 45 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava“). Podľa čl. 44 Ústavy: „(1) Každý má právo na priaznivé životné prostredie. ... (2) Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. ... (3) Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky. ... (4) Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov. ... (5) Podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1 až 4 ustanoví zákon.“ Podľa čl. 45 Ústavy „Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu.“

Listina základných práv a slobôd (ďalej ako „Listina“) upravuje v čl. 35 právo na priaznivé životné prostredie. Podľa čl. 35 Listiny: „(1) Každý má právo na priaznivé životné prostredie. ... (2) Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a prírodných zdrojov. ... (3) Nikto nesmie pri výkone svojich práv ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje, druhové bohatstvo prírody a kultúrne pamiatky nad mieru ustanovenú zákonom.“ Obsah uvedeného ustanovenia sa premietol aj do znenia čl. 44 a 45 Ústavy. Ústavná úprava práva na ochranu životného prostredia sa dotýka troch oblastí. Tou prvou je právo na priaznivé životné prostredie, druhou je právo na informácie o životnom prostredí a tretou oblasťou ústavnej úpravy je ustanovenie povinnosti štátu, ale aj iným subjektom pri ochrane životného prostredia.³⁴⁶

Okrem toho však s ústavným rámcem vymedzenia ochrany životného prostredia súvisí aj úprava čl. 4 Ústavy. Podľa odseku 1 tohto článku „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií.“ Do odseku ustanovil v ústavodarca v roku 2014 povinnosti a obmedzenia vo vzťahu k vode. V súlade s týmto ustanovením „Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.“³⁴⁷

³⁴⁵ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

³⁴⁶ Majerčák, T.: Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie. In.: Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice, 2011, s. 9.

³⁴⁷ Tento ústavný rámec zároveň dotvára obsah čl. 43 ods. 2 Ústavy, v súlade s ktorým „Právo prístupu ku kultúrnemu bohatstvu sa zaručuje za podmienok ustanovených zákonom.“ Za oblasť ochrany životného prostredia prostredníctvom právnych nástrojov považuje právna veda aj právo na ochranu zdravia vyjadrené

Súdna judikatúra a aj právna veda v súčasnej dobe akceptujú záver, že právna ochrana práva na životné prostredie v dnešnom chápaní nezahŕňa výlučne prírodné zdroje a objekty ochrany prírody, ale aj krajinu v jej antropocentrickom význame. Súčasťou životného prostredia je preto aj oblasť prístupu ku kultúrnemu dedičstvu, predovšetkým v jeho hmotnej podobe, ale aj oblasť ochrany verejného zdravia. Do uvedenej úpravy zasahuje aj napr. právna úprava v oblasti energetiky a jadrového dozoru.

Interakcia človeka s jeho životným prostredím sa preto premietla do ústavne zaručeného práva na priaznivé životné prostredie a aj do zákonného vymedzenia pojmu životné prostredie, avšak nie v podobe absolútneho zakotvenia antropocentrického prístupu k životnému prostrediu.³⁴⁸

Tento záver je všeobecne akceptovaný českou aj slovenskou súdnou judikatúrou.³⁴⁹ Doposiaľ sa však právna veda ani súdna judikatúra nezhodla v tom, či Ústava Slovenskej republiky a ústavný poriadok Českej republiky považuje životné prostredie iba za určitú hodnotu, ktorá takpovediac „*environmentalizuje*“ ostatné ústavne zaručené práva, alebo či Ústava Slovenskej republiky a ústavný poriadok Českej republiky chránia životné prostredie prostredníctvom individuálne ústavne zaručeného práva.

Problematická je aj interakcia práva na priaznivé životné prostredie s ostatnými ústavne zaručenými právami. Rovnako nie je v našom právnom priestore vyriešená ani otázka nositeľa tohto práva. Právna veda ani súdna judikatúra nepovažuje za sporné, že toto právo prislúcha fyzickým osobám. Slovenská súdna judikatúra doposiaľ odmieta priznať právo na priaznivé životné prostredie právnickým osobám. Na druhej strane Ústavný súd Českej republiky už prezentoval právny názor, v ktorom priznal občianskemu združeniu na ochranu životného prostredia postavenie nositeľa práva na priaznivé životné prostredie.³⁵⁰

Ochrana práva na priaznivé životné prostredie v ústavnom súdnictve

Právo na priaznivé životné prostredie je verejným subjektívnym právom, ktoré Ústava Slovenskej republiky zaručuje každému. Ochrany pred porušením tohto práva sa preto možno domáhať podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa uvedeného „(1) *Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. ... (2) Ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojim rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah. Ak porušenie práv alebo slobôd podľa odseku 1 vzniklo nečinnosťou, ústavný súd môže prikázať, aby ten, kto tieto práva alebo slobody porušil, vo veci konal. Ústavný súd môže zároveň vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv*

v čl. 40 Ústavy. Podľa uvedeného „Každý má právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.“ Určitú interakciu s právom na ochranu životného prostredia vytvára aj čl. 20 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého „Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.“

³⁴⁸ Podľa § 2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí (ďalej ako „zákon č. 17/1992 Zb.“) „Životným prostredím je všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov včítane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.“ Ustavodarca teda včlenil zákonom chránený záujem na ochrane životného prostredia priamo do Ústavy.

³⁴⁹ Napríklad podľa uznesenia Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04 „...v demokratickej právni štát je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizovaná za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurz v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu.“

³⁵⁰ K tomu bližšie pozri napr. nález Ústavného súdu Českej republiky č. j. I. ÚS 59/14 zo dňa 30. 5. 2014.

a slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil práva alebo slobody podľa odseku 1, obnovil stav pred porušením. ... (3) Ústavný súd môže svojím rozhodnutím, ktorým vyhovie sťažnosti, priznať tomu, koho práva podľa odseku 1 boli porušené, primerané finančné zadostučinenie. ... (4) Zodpovednosť toho, kto porušil práva alebo slobody podľa odseku 1, za škodu alebo inú ujmu nie je rozhodnutím ústavného súdu dotknutá.“

Zákomom, ktorý vykonáva toto ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky je zákon NR SR č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (ďalej ako „zákona NR SR č. 38/1993 Z. z.“). Všeobecnú úpravu náležitosti návrhu na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky obsahuje § 20 tohto zákona, ktorý vymedzuje náležitosti návrhu na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Podľa uvedeného ustanovenia, *(1) Návrh na začatie konania sa Ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovateľia) alebo jeho (ich) zástupca. ... (2) K návrhu na začatie konania sa musí pripojiť splnomocnenie na zastupovanie navrhovateľa advokátom alebo komerčným právnikom, ak tento zákon neustanovuje inak. V splnomocnení sa musí výslovne uviesť, že sa udeľuje na zastupovanie pred Ústavným súdom. ... (3) Ak ten istý navrhovateľ doručí Ústavnému súdu v jeden deň desať a viac návrhov na začatie konania, tvoria tieto návrhy hromadný návrh. ... (4) Ústavný súd je viazaný návrhom na začatie konania okrem prípadov výslovne uvedených v tomto zákone.“*

Špeciálnu právnu úpravu vo vzťahu k individuálnym sťažnostiam fyzických osôb alebo právnických osôb ustanovuje § 49 a § 50 zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. Podľa § 49 zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. *„Sťažnosť môže podať fyzická osoba alebo právnická osoba (ďalej len „sťažovateľ“), ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom sa porušili jej základné práva alebo slobody, ak o ochrane týchto základných práv a slobôd nerozhoduje iný súd.“* Podľa § 50 zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. *„(1) Sťažnosť okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 musí obsahovať označenie, ... a) ktoré základné práva alebo slobody sa podľa tvrdenia sťažovateľa porušili, ... b) právoplatného rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu, ktorým sa porušili základné práva alebo slobody, ... c) proti komu sťažnosť smeruje. ... (2) K sťažnosti sa pripojí kópia právoplatného rozhodnutia, opatrenia alebo dôkaz o inom zásahu. ... (3) Ak sa sťažovateľ domáha primeraného finančného zadostučinenia, musí uviesť rozsah, ktorý požaduje, a z akých dôvodov sa ho domáha.“*

Na tieto požiadavky reaguje aj slovenskú súdna judikatúra. Ak teda napríklad sťažovateľ v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky spája porušenie svojho práva na priaznivé životné prostredie s realizáciou stavby stavebníka, ktorá zhoršuje podľa jeho názoru životné prostredie v jeho rodinnom dome, musí zároveň podať Ústavnému súdu Slovenskej republiky aj argumenty na podporu tohto spojenia (realizácia stavby – porušenie práva na priaznivé životné prostredie). Nemôže sa všeobecne odvolávať iba na prieťahy a dlhodobé riešenie problému „príslušným stavebným úradom“. Toto tvrdenie je ako hlavný argument, ktorý odôvodňuje porušenie základného práva na priaznivé životné prostredie, nepostačujúce. Poukaz na procesné a vecné chyby a nezákonnosť konania, ktoré nie sú právoplatne preukázané, takisto nepostačuje relevantnej argumentácii pre opodstatnenosť sťažnosti pre porušenie práva na priaznivé životné prostredie. V takýchto prípadoch Ústavný súd Slovenskej republiky prijíma záver, že podanej sťažnosti pre porušenie práva na priaznivé životné prostredie absentujú argumenty, ktoré by zakladali príčinnú súvislosť medzi postupom správneho orgánu v danom prípade a možným porušením namietaného základného práva sťažovateľa. Ústavný súd Slovenskej republiky preto sťažnosti tohto druhu odmieta pre ich zjavnú neopodstatnenosť.³⁵¹ Súvislosť medzi konaním

³⁵¹ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. augusta 2006, sp. zn. II. ÚS 264/06-8.

zakladajúcim porušenie práva na priaznivé životné prostredie by mala podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky byť nielen vecná, ale časovo aktuálna. V počiatočných judikatúrach Ústavného súdu Slovenskej republiky sa objavujú aj závery, kedy Ústavný súd Slovenskej republiky odmieta sťažnosti z dôvodu vzniku porušenia práva na priaznivé životné prostredie ešte pred momentom začiatku právnej existencie Ústavného súdu Slovenskej republiky. Tieto prípady treba podľa môjho názoru odlišovať od prípadov, kedy sťažovatelia namietajú porušenie svojho práva alebo slobody na základe zásahu, ktorý už netrvá. Ak však zásah, alebo spor, alebo protiprávny stav trvá aj po vzniku právnej existencie orgánu oprávneného chrániť základné práva a slobody, potom by mal uvedený orgán poskytnúť ochranu, alebo minimálne sa s uvedeným prípadom aspoň zaoberať.³⁵²

Nositelia práva na priaznivé životné prostredie

Viacero sťažností a rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky sa viaže k problematike nositeľov práva na priaznivé životné prostredie. Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky odmieta skutočnosť, že by nositeľom práva na priaznivé životné prostredie, a teda jeho subjektom, mohla byť aj právnická osoba. Vo svojich rozhodnutiach Ústavný súd Slovenskej republiky striktné trvá na názore, že nositeľom, resp. subjektom práva na priaznivé životné prostredie je vždy iba fyzická osoba. Nikdy nemôže byť subjektom tohto práva právnická osoba, pretože tá nemá spôsobilosť byť nositeľom práva na priaznivé životné prostredie.³⁵³

Účelom čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je garancia priaznivého životného prostredia. Ústavný súd Slovenskej republiky považuje toto právo za subjektívne právo verejnej povahy. Každá fyzická osoba má z tohto dôvodu nárok domáhať sa práva na priaznivé životné prostredie voči štátu. Uvedené právo je nerozlučne späté s požiadavkami na vedecko-technický rozvoj a s požiadavkami človeka na dôstojný život.

Ústavný súd Slovenskej republiky preto vytvoril doktrínu, podľa ktorej sú právne normy tvorené ľuďmi. Vzhľadom na to, že ľud vytvára právne normy, subjektom práva na priaznivé životné prostredie je preto vždy len fyzická osoba, a nikdy nie právnická osoba, a to aj preto, že stav a úroveň životného prostredia určuje kvalitu ľudského života, a teda nie kvalitu existencie právnických osôb.³⁵⁴ Treba povedať, že aj samotná Ústava Slovenskej republiky tak trochu „navádza“ k tomuto názoru, pretože podľa čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „*Štátna moc pochádza k občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.*“ Na druhej strane táto doktrína nezohľadňuje § 18 ods. 2 písm. a) zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, podľa ktorého „*Právnickými osobami sú: ... a) združenia fyzických alebo právnických osôb, ...*“, a to v kontexte čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. V právnom štáte si zákony neodporujú a právny poriadok je celistvý a kompaktný. Pokiaľ sú však právnické osoby tvorené fyzickými osobami, alebo združujú fyzické osoby, uvedené doktrína odvodená od čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nie je ucelená, a to minimálne v kontexte nálezu Ústavného súdu Českej republiky č. j. I. ÚS 59/14 zo dňa 30. 5. 2014, ktorý v určitej obmedzenej miere priznal občianskym združeniam a obciam ako právnickým osobám spôsobilosť byť nositeľom práva na priaznivé životné prostredie, pokiaľ vykonávajú uvedené právo na území pobytu fyzických osôb, ktoré združujú. Pri občianskych združeníach vyslovil Ústavný súd českej republiky ešte podmienku, že uvedené občianske združenia musia mať vyjadrenú ochranu životného prostredia ako účel svojej právnej existencie vo svojom zakladajúcom dokumente, napr. v stanovách.

³⁵² K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. januára 1997, sp. zn. I. ÚS 3/97.

³⁵³ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 93/08-31.

³⁵⁴ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 100/08-32.

Napriek tomu sa Ústavný súd Slovenskej republiky pridržiava línie, podľa ktorej je subjektom práva na priaznivé životné prostredie iba fyzická osoba. Pozitívny záväzok štátu zabezpečiť každému priaznivé životné prostredie má znamenať aj povinnosť stíhať protiprávne konania poškodzujúce životné prostredie. Tento záväzok sa však viaže iba k fyzickým osobám.³⁵⁵ K rovnakému záveru dospel Ústavný súd Slovenskej republiky v prípade sťažnosti právnickej osoby spojenjej s účasťou na tvorbe koncepčného materiálu. Ústavný súd Slovenskej republiky v tomto prípade sťažnosť zamietol, pretože sťažnosť podala právnická osoba a tá nie je subjektom práva na priaznivé životné prostredie.³⁵⁶

Od uvedenej línie neustúpil Ústavný súd Slovenskej republiky ani v prípade sťažností obcí. V roku 2011 obec V. namietala porušenie práva na priaznivé životné prostredie pri vydaní integrovaného povolenia na výkon činnosti skládky nie nebezpečného odpadu. Ústavný súd Slovenskej republiky v tomto prípade rozhodol, že obec ako právnická osoba nie je oprávnenou osobou na podanie sťažnosti vo veci porušenie čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.³⁵⁷ Napriek tomu je tento argument minimálne v kontexte českej súdnej judikatúry sporný, a to aj preto, že podľa čl. 64a Ústavy Slovenskej republiky „*Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon.*“ Rovnako podľa § 1 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení „*Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon.*“ Obdobne potom rozhodol Ústavný súd Slovenskej republiky aj roku 2012, a to Uznesením sp. zn. III. ÚS 288/2012-17, zo dňa 26. júna 2012. V tomto prípade podala obec sťažnosť na porušenie práva na súkromie a práva na priaznivé životné prostredie pre rozhodnutie o ťažbe štrkopiesku. Ústavný súd Slovenskej republiky však opätovne vyslovil záver, že obec je neoprávnená osoba na podanie sťažnosti pre porušenie čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Spôsobilý zásah a príčinná súvislosť

Ďalšiu skupinu rozhodnutí vytvárajú rozhodnutia týkajúce sa spôsobilých zásahov do práva na priaznivé životné prostredie. Občianske združenia v uvedených sťažnostiach spravidla namietajú právne významné odopretie účasti na určitom postupe. Toto odopretie má byť zároveň spôsobilé zasiahnuť do práva na priaznivé životné prostredie. V roku 2008 sa Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadril k postupu posudzovania vplyvov na životné prostredie. Dospel k záveru, že záverečné stanovisko podľa vtedy platného a účinného zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon č. 24/2006 Z. z.“) nemôže zasiahnuť do práva podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, lebo je len interným správnym aktom a vytvára podklad pre iné správne konania. Občianske združenie malo v takom prípade použiť petíciu alebo sťažnosť v oblasti verejnej správy. Záverečné stanovisko malo podľa tohto rozhodnutia len vypovedaciu hodnotu pre adresáta práva na priaznivé životné prostredie a zásah Ústavného súdu Slovenskej republiky do úvahy orgánu verejnej správy by bol preventívny, čo je zakázané.³⁵⁸ Toto rozhodnutia by už dnes však nebolo použiteľné. V súčasnosti platný a účinný zákon č. 24/2006 Z. z. upravuje náležitosti záverečného stanoviska v rovnakom rozsahu ako náležitosti rozhodnutia. Podľa § 20a zákona č. 24/2006 Z. z. „*Rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní a záverečné stanovisko okrem všeobecných náležitostí rozhodnutia obsahuje ... a) odôvodnenie rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní podľa § 29*

³⁵⁵ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 95/08-29.

³⁵⁶ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. apríla 2008, sp. zn. III. ÚS 102/08-34.

³⁵⁷ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20. januára 2011, sp. zn. IV. ÚS 2/2011-41.

³⁵⁸ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 17. apríla 2008, sp. zn. IV. ÚS 137/08-284.

ods. 13 alebo ... b) odôvodnenie záverečného stanoviska vrátane toho, ako sa príslušný orgán vysporiadal s jednotlivými stanoviskami doručenými v priebehu posudzovania vplyvov; ako aj s odborným posudkom podľa § 36 a dôvody odsúhlasenia alebo neodsoúhlasenia realizácie navrhovanej činnosti podľa § 37 ods. 5 a prílohy č. 12 časti VII a ... c) ďalšie údaje uvedené v prílohe č. 12. “ Okrem toho § 3 písm. r)³⁵⁹ a s)³⁶⁰ zákona č. 24/2006 Z. z. upravujú postavenie verejnosti a dotknutej verejnosti. Nie je to ojedinelý prípad. Ústavný súd Slovenskej republiky posudzoval obdobné sťažnosti a vydal obdobné rozhodnutia napr. vo veci posúdenia zámeru vodného diela alebo zámeru vyhlásenia zón Tatranského národného parku.³⁶¹

Rovnako zareagoval Ústavný súd Slovenskej republiky aj na sťažnosť v prípade prijímania koncepcného materiálu - Návrhu legislatívnych opatrení, inštitucionálnych a ekonomických opatrení na zmiernenie a následné zastavenie podkôrnikovej kalamity v smrečinách na Slovensku. Neuskutočnenie rozporového konania v takomto prípade neporušuje právo na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, pretože pre kvalifikovanie zásahu do uvedeného práva ako spôsobilého zásahu absentuje príčinná súvislosť medzi neuskutočnením rozporového konania a ujmom na práve na priaznivé životné prostredie.³⁶²

Poslednou skupinou prípadov týkajúcich sa spôsobilého zásahu do práva na priaznivé životné prostredie a príčinné súvislosti medzi zásahom a ujmom na práve na priaznivé životné prostredie sú sťažnosti týkajúce prípravy návrhu zákona. Občianske združenia majú v týchto prípadoch snahu deklarovat' porušenie práva na priaznivé životné prostredie skrz porušenie práv verejnosti pri príprave návrhu zákona. Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky má štát povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, nemá však povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý od neho občan žiada. Porušenie čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky môže nastať ... a) samotným právnym predpisom alebo b) aplikáciou právneho predpisu.³⁶³

Prelomové rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky

Ústavný súd Českej republiky vydal dňa 30. mája 2014 prelomový nález, ktorým v zásade pripustil aktívnu legitímáciu niektorých právnických osôb, najmä a predovšetkým občianskych združení, na podávanie individuálnych sťažností na ústavný súd za účelom ochrany práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 35 Listiny základných práv a slobôd. Ústavný súd Českej republiky v tomto konaní posudzoval procesný postup všeobecných súdov, v rámci ktorého uvedené súdy rozhodovali o návrhu občianskeho združenia na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy č. 1/2009 Zastupiteľstva obce Petkovy - územného plánu obce. Sťažovateľ bol občianskym združením, ktoré združuje občanov z obcí ležiacich na území prírodného parku Čížovky nachádzajúceho sa v oblastiach katastrálnych území Čížovky, Petkovy, Domousnice a ich blízkeho okolia. Predmetom činnosti tohto spolku je ochrana prírodného a krajinného prostredia vrátane

³⁵⁹ Podľa § 3 písm. r) zákona č. 24/2006 Z. z. „*verejnosť je jedna fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny.*...“

³⁶⁰ Podľa § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z. „*dotknutá verejnosť je verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní; platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a splňajúca požiadavky ustanovené v tomto zákone má záujem na takom konaní.*...“

³⁶¹ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. decembra 2014, sp. zn. I. ÚS 858/2014-28; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 25. marec 2014, sp. zn. III. ÚS 222/2014-21; Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. júl 2014, sp. zn. IV. ÚS 368/2014-52.

³⁶² K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 14. októbra 2009, sp. zn. I. ÚS 287/09-133; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 5. mája 2009, sp. zn. II. ÚS 175/09-27; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. septembra 2009, sp. zn. III. ÚS 246/09-129; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. mája 2009, sp. zn. IV. ÚS 178/09.

³⁶³ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 5. marca 2014, sp. zn. I. ÚS 73/2014-280; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. marca 2014, sp. zn. I. ÚS 112/2014-182; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. novembra 2014, sp. zn. II. ÚS 818/2014-26.

jeho kultúrnych a historických hodnôt Vyššie uvedené opatrenie všeobecnej povahy uvedené občianske združenie napadlo preto, že podľa jeho tvrdení bolo vydaním tohto územného plánu poškodené vo svojich právach. Porušenie práv mal spôsobiť postup obce Petkovy a vyvolať tak nezákonnosť celého územného plánu.

Krajský súd v Prahe svojim uznesením zo dňa 22. novembra 2012, sp. zn. 50 A 16/2012-47 odmietol návrh občianskeho združenia, ktorým sa bránilo proti územnému plánu. Krajský súd v Prahe dospel k záveru, že občianske združenie nebolo aktívne legitimované na podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy. Tento súd odkázala na judikatúru Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, okrem iného na rozsudok zo dňa 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao2/2007-42 a neho nadväzujúce rozsudky.³⁶⁴ Svoj zamietavý postoj podporil Krajský súd v Prahe aj poukazom na § 101a ods. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů a poukazom na čl. 9 ods. 2 a 3 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní a prístupu k právnej ochrane v záležitostiach životného prostredia prijatého dňa 25. júna 1998 v Aarhuse (ďalej len „Aarhuský dohovor“).

Proti rozsudku Krajského súdu v Prahe podalo občianske združenie kasačnú sťažnosť na Najvyšší správny súd Českej republiky, ktorý rozhodol rozsudkom zo dňa 24. 10. 2013, sp. zn. 5 Aos 3/2012-36, a to tak, že kasačnú sťažnosť zamietol. Najvyšší správny súd Českej republiky uviedol, že sťažovateľ ako občianske združenie zalomené podľa zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, so zameraním činnosti predovšetkým na ochranu prírody a krajiny, je právnickou osobou, ktorá samostatným nositeľom hmotných a procesných práv, odlišných od práv osôb, ktoré sú jeho členmi. Konštatoval, že z judikatúry vyplýva, že občianske združenia nie sú aktívne procesne legitimované na podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy v podobe územného plánu. Najvyšší správny súd Českej republiky pritom citoval uznesenie svojho rozšíreného senátu zo dňa 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009, podľa ktorého priznáva súd aktívnu procesnú legitimáciu na podanie predmetného návrhu nositeľom vecných práv - predovšetkým vlastníkom – k dotknutým nehnuteľnostiam nachádzajúcim sa na území regulovanom územným plánom, prípadne k nehnuteľnostiam susediacim s regulovaným územím, či situovaným v jeho blízkosti.

Najvyšší správny súd Českej republiky ďalej uviedol, že odklon od záveru o absencii aktívnej procesnej legitimácii občianskeho združenia na podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy nepredstavuje ani jeho rozsudok zo dňa 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010. V tejto veci nenapadlo občianske združenie územný plán, ale návštevný poriadok národného parku. Najvyšší správny súd Českej republiky zároveň odmietol posúdiť uvedenú sťažnosť v kontexte smernice Rady č. 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných zámerov na životné prostredie, v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/35/ES o účasti verejnosti na vypracovávaní niektorých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia a o zmene smernice Rady č. 85/337/EHS a smernice č. 96/61/ES, pokiaľ ide o účasť verejnosti a prístup k právnej ochrane (ďalej ako „smernica EIA“). Judikatúra Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sa zaoberal aj otázkou, či je možné odvodzovať aktívnu legitimáciu na podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy z Aarhuského dohovoru. V rozsudku zo dňa 24. 1. 2007 sp. zn. 3 Ao 2/2007 Najvyšší správny súd Českej republiky uviedol, Aarhuský dohovor patrí do kategórie medzinárodných zmlúv, ktoré vytvárajú súčasť právneho poriadku. Pokiaľ však ide o ich aplikačnú prednosť pred zákonom, je nevyhnutné skúmať aj podmienku samovykonateľnosti, resp. priamej aplikovateľnosti jednotlivých ustanovení tejto zmluvy. Najvyšší správny súd Českej republiky preto dospel k záveru, že z čl. 9 ods. 2 v spojení s čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru sa nedá odvodiť aktívna procesná legitimácia občianskeho združenia na podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy – územného plánu. Zároveň dospel

³⁶⁴ Rozsudok Najvyššieho správneho Českej republiky zo dňa 18. 9. 2008, sp. zn. č. j. 9 Ao 1/2008-34, rozsudok Najvyššieho správneho Českej republiky zo dňa 13. 8. 2009, sp. zn. 9 Ao 1/2009-36 a rozsudok Najvyššieho správneho Českej republiky zo dňa 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010-43.

k záveru, že občianske združenie, ktorého účelom je ochrana životného prostredia, je potrebné považovať za „dotknutú verejnosť.“ Avšak ani tento záver, teda prípadné priznanie postavenia dotknutej verejnosti, nezakladá podľa Najvyššieho správneho súdu Českej republiky aktívnu procesnú legitimáciu občianskeho združenia na podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy. Najvyšší správny súd Českej republiky vychádzal zo skutočnosti, že v posudzovanom prípade občianske združenie nepodalo žalobu proti rozhodnutiu správneho orgánu, ale návrh na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy v podobe územného plánu. V tomto návrhu občianske združenie zároveň nenamietalo porušenie hmotného práva Únie v oblasti životného prostredia, či takých ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré transponovali právo Únie.

Občianske združenie v ústavnej sťažnosti uviedlo, že obmedzenie aktívnej procesnej legitimácie iba na procesné otázky v konaní pred orgánom verejnej správy je neudržateľné ako z hľadiska medzinárodných záväzkov Českej republiky, tak aj z hľadiska dikcie príslušného vnútroštátneho právneho predpisu, t. j. § 70 ods. 1 zákona č. 114/1992 Sb. o ochrane prírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Občanom združeným v občianskom združení nemožno podľa sťažovateľa upierať právo na spoločnú účasť pri rozhodovaní o ich životnom prostredí len preto, že založili združenie ako špecifickú právnickú osobu, na ktorú delegovali svoje práva priamej účasti na ochrane prírody a krajiny. Občianske združenie zdôraznilo, že vzniklo z dôvodu ochrany konkrétneho prírodného parku a z tohto dôvodu navrhlo zrušenie zmeny územného plánu prijatého z dôvodu novej zástavby v tomto parku. Konalo pritom plne v intenciách záujmu svojich členov a v rámci svojho predmetu činnosti podľa stanov. Občianske združenie preto presadzovalo názor, že má právo na to, aby súd uznal jeho „dotknutie“, a teda aj jeho vecnú legitimáciu a podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy.

Najvyšší správny súd Českej republiky sa vyjadril k tejto sťažnosti. Pridržal sa argumentácie, podľa ktorej sa so všetkými relevantnými otázkami tohto prípadu už vyrovnal v konaní o kasačnej sťažnosti a týmto spôsobom aj potvrdil svoju ustálenú judikatúru. Ústavný súd Českej republiky však po preštudovaní podanej sťažnosti a vyjadrenia považoval podanú sťažnosť za dôvodnú.

Za relevantné ustanovenia vo vzťahu k tomu prípadu považoval Ústavný súd Českej republiky čl. 36 ods. 1 istiny základných práv a slobôd, podľa ktorého „Každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne.“ Toto ustanovenie previazal so znením § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, podľa ktorého „Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ Podľa čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru „Zainteresovaná verejnosť znamená verejnosť, ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia, alebo sa o tento proces zaujíma; pre potreby tejto definície sa mimovládne organizácie podnecujúce k ochrane životného prostredia a splňajúce všetky požiadavky národného práva považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces.“ Na základe čl. 9 ods. 2 písm. a) Aarhuského dohovoru „Každá Strana, v rámci svojho národného práva, zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti majúci dostatočný záujem mali prístup k opravným prostriedkom pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona za účelom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo opomenutia, ktoré sú predmetom ustanovení článku 6, v prípadoch upravených ustanoveniami národného práva a bez toho, že by boli dotknuté ustanovenia odseku 3, ktoré sú predmetom iných relevantných ustanovení tohto dohovoru. O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie ich práva, bude rozhodnuté v súlade s požiadavkami národného práva a v súlade s cieľom dať zainteresovanej verejnosti široký prístup k súdnemu konaniu v rozsahu, ktorý stanovuje tento dohovor. Pre tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá splňa požiadavky uvedené v článku 2, odsek 5 považuje za dostatočný pre účel písmena a). Tieto organizácie budú považované za také, že ich práva môžu byť poškodené pre účel písmena b). Ustanovenia odseku 2 nevylučujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a

nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správnych opravných prostriedkov pred súdnymi opravnými prostriedkami, ak takáto požiadavka vyplýva z národného práva.“ Premietnutie tohto ustanovenia Aarhuskeho dohovoru do českého právneho poriadku sa uskutočnilo § 70 ods. 1 zákona č. 114/1992 Sb. o ochrane prírody a krajiny, podľa ktorého sa ochrana prírody podľa tohto zákona uskutočňuje za priamej účasti občanov, prostredníctvom ich občianskych združení a dobrovoľných zborov.

Ústavný súd Českej republiky sa musel pri vydávaní svojho prelomového nálezu vyrovnat' s judikatúrou Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, ktorá deklarovala skutočnosť, že ekologické iniciatívy nie sú nositeľmi hmotných práv. Tieto subjekty tak mohli podľa judikatúry Najvyššieho správneho súdu Českej republiky úspešne namietať nezákonnosť rozhodnutí, avšak len do tej miery, pokiaľ tvrdili porušenie vlastných procesných práv. Česká judikatúra a právna úprava tak pred vydaním uvedeného rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky deklarovala účasť verejnosti v správnom konaní len na prípady, v ktorých verejná správa oznámila verejnosti informáciu o správnom konaní.³⁶⁵ Judikatúra Najvyššieho správneho súdu Českej republiky ďalej deklarovala fakt, že na aktívnu legitimáciu a podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy nestačilo len tvrdenie navrhovateľa o existencii nezákonnosti tohto opatrenia alebo o existencii nezákonnosti postupu, ktorý predchádzal vydaniu opatrenia všeobecnej povahy. Na úspešné uplatnenie vecnej legitimácie musel navrhovateľ splniť zvláštne procesné podmienky v podobe tvrdenia, že existujúca nezákonnosť sa priamo dotýkala subjektívnych práv navrhovateľa. Prípustnosť návrhu sa teda odvíjala od tvrdenia o porušení práv navrhovateľa príslušným opatrením všeobecnej povahy.³⁶⁶ Judikatúra Najvyššieho správneho súdu Českej republiky však okrem týchto skutočností dospela k záveru, že na podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy môžu byť aktívne legitimovaní taktiež vlastníci nehnuteľností, či iné osoby oprávnené z vecných práv k nehnuteľnostiam, ktoré susedia s územím regulovaným opatrením všeobecnej povahy, pokiaľ tvrdia, že ich vlastnícke, či iné vecné právo k nehnuteľnosti by mohlo byť priamo dotknuté aktivitou, ktorej prevádzkovaním na regulovanom území tento územný plán vydaný vo forme opatrenia všeobecnej povahy pripúšťa. Kritéria aktívnej legitimácie zahŕňajú v tomto prípade aj veľkosť sídelnej aglomerácie, charakter regulovaného územia a iné faktory. Splnenie podmienok aktívnej procesnej legitimácie tak podľa predchádzajúcej judikatúry Najvyššieho správneho súdu Českej republiky mohlo závisieť od okolností konkrétneho prípadu, t. j. v závislosti na povahe, predmete, obsahu a spôsobe regulácie vykonanej posudzovaným opatrením všeobecnej povahy. Táto judikatúra v zásade vychádzala zo skutočností, že územným plánom v princípe môžu byť dotknuté tri kategórie osôb. V prvom rade šlo o osobu, ktorá mala priamy a nesprostredkovaný vzťah k niektorej časti územia regulovaného územným plánom. Táto kategória preto zahŕňala vlastníkov, spoluvlastníkov, osoby oprávnené z vecného práva k nehnuteľnosti, avšak nie nájomcu. V druhej kategórii mohol byť aktívne legitimovaný aj navrhovateľ sám nebol vlastníkom alebo osobou oprávnenou z vecného práva k nehnuteľnosti na území regulovanom územným plánom, avšak tento subjekt tvrdil, že jeho vlastnícke alebo iné právo k nehnuteľnosti by mohlo byť priamo dotknuté určitou aktivitou, ktorej vykonávanie na regulovanom území povoľoval územný plán. Tretiu kategóriu osôb vytvárali subjekty dotknutej verejnosti podľa čl.9 ods. 2 a 3 Aarhuskeho dohovoru. Vo všeobecnosti bol preto prípustný návrh, v ktorom navrhovateľ namietať porušenie procedurálnych pravidiel, ktoré mohlo viesť k nezákonnosti opatrenia všeobecnej povahy a zároveň mohlo spôsobiť, že sa táto nezákonnosť dotkla právnej sféry navrhovateľa. Procesné chyby preto nesmeli vylučovať dotknutie právnej sféry navrhovateľa.³⁶⁷ V inom rozhodnutí Najvyšší správny súd Českej republiky uzavrel, že občianske

³⁶⁵ K tomu bližšie pozri uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007.

³⁶⁶ K tomu bližšie pozri uznesenie rozšíreného Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

³⁶⁷ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 21. 4. 2010, sp. zn. 8 Ao 1/2010.

združení, predmetom činnosti ktorého je ochrana životného prostredia, je aktívne legitimované na podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy – návštevného poriadku národného parku, pokiaľ opatrenie všeobecnej povahy upravuje otázky, ktoré sú predmetom hodnotenia podľa § 45h zákona č. 114/1992 Sb. ochrane prírody a krajiny, t. j. hodnotenia dôsledkov koncepcií a zámerov na európsky významné lokality a vtáčie územia.³⁶⁸

Ústavný súd Českej republiky nechcel spochybňovať predchádzajúcu interpretáciu Aarhuského dohovoru z hľadiska neexistencie jeho priameho účinku. Považoval však za potrebné vziať do úvahy status tejto zmluvy z pohľadu jej aplikačnej prednosti podľa čl. 10 Ústavy Českej republiky. Doktrína Ústavného súdu Českej republiky preto považuje Aarhuský dohovor za interpretačný nástroj a interpretačný prameň.³⁶⁹

Doktrína tohto súdu teda neuznala priamy účinok záväzkov vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru v žiadnom z jeho ustanovení. Vyjadrila však povinnosť interpretovať ustanovenia českého ústavného poriadku, ktoré sa dotýkajú práva na súdnu a inú právnu ochranu spôsobom, ktorý umožňuje účinnú ochranu práv fyzických a právnických osôb. Ústavný súd Českej republiky teda verbalizoval pravidlo, podľa ktorého v prípade viacerých možných spôsobov výkladu má prednosť ten, ktorý napĺňa požiadavky Aarhuského dohovoru. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES zo dňa 17. februára 2005 pristúpilo k Aarhuskému dohovoru tiež Európske spoločenstvo a Aarhuský dohovor sa stal súčasťou komunitárneho práva, a to v režime tzv. zmiešaných zmlúv. Napriek tomu, že v prípade Aarhuského dohovoru nie sú splnené všetky podmienky priameho účinku formulované Európou súdnou judikatúrou,³⁷⁰ t. j. dostatočná jasnosť a bezpodmienečnosť, majú orgány členských štátov povinnosť vykladať vlastnú právnú úpravu v súlade s medzinárodnoprávnym záväzkom Európskej únie.³⁷¹

Judikatúra Ústavného súdu Českej republiky prešla vo vzťahu k aktívnej legitimácii občianskych združení vo veciach, ktoré obsahujú aspekt práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 35 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd určitým vývojom. Predovšetkým vo svojich počiatočných táto judikatúra deklarovala, že práva vzťahujúce sa k životnému prostrediu prislúchajú len fyzickým osobám.³⁷²

Následne Ústavný súd Českej republiky deklaroval záver, že „... v demokratickom právnom štáte je životné prostredie hodnotou, jej ochrana má byť realizovaná za aktívnej participácie všetkých složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“³⁷³

Následný vývoj v rozhodnutiach Ústavného súdu Českej republiky sa hlási k postulátu interpretácie vnútroštátnych noriem týkajúcich sa životného prostredia v súlade s Aarhuským dohovorom. Znamená to, že sa tu postupne objavuje snaha presadzovať environmentálne procesné práva prostredníctvom aktívnej interpretácie a aplikácie Aarhuského dohovoru. Konformný výklad s Aarhuským dohovorom má preto v prípade interpretačných alternatív prednosť.³⁷⁴

³⁶⁸ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 13. 10. 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010.

³⁶⁹ K týmto otázkam sa už Ústavný súd Českej republiky vyjadril v plénaťom náleze zo dňa 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, v náleze zo dňa 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07 a v uznesení zo dňa 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08.

³⁷⁰ Porovnaj rozhodnutie Európskeho súdneho dvora č. 26/62 vo veci Van Gend en Loos, rozhodnutie Európskeho súdneho dvora č. C-8/81, vo veci Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt.

³⁷¹ Porovnaj rozhodnutie Európskeho súdneho dvora č. C-300/98 a C-392/98, vo veci Parfums Christian Dior SA.

³⁷² K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 6. januára 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

³⁷³ K tomu bližšie pozri uznesenie Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 28. júna 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

³⁷⁴ Pozri napríklad nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 19. novembra 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 alebo nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

Týmto spôsobom potom vnímal Ústavný súd Českej republiky situáciu viacerých interpretačných alternatív a otázky interpelačnej prednosti Aarhuského dohovoru aj v judikatúre Najvyššieho správneho súdu Českej republiky. Najvyšší správny súd Českej republiky pripustil, že z hľadiska posúdenia aktívnej procesnej legitímácie na podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy je prípustný návrh, ktorý tvrdí porušenie práv navrhovateľa. Navrhovateľ musí tvrdiť existenciu určitých jemu náležiacich subjektívnych práv, ktorých sa opatrenie všeobecnej povahy priamo dotýka. Tieto skutočnosti sú alfou a omegou posúdenia aktívnej vecnej legitímácie navrhovateľa v konaní o zrušení opatrenia všeobecnej povahy.³⁷⁵

V ich svetle neobstoja kategoricky vyznievajúce tézy,³⁷⁶ podľa ktorých nebolo do 31. 12. 2006 možné interpretačne odvodiť aktívnu procesnú legitímáciu občianskych združení, ktorých účelom zakotveným v stanovách bola ochrana prírody a krajiny, a teda, že tieto občianske združenia nemali oprávnenie podať návrh na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy, ktoré spočívalo v zmene časti územného plánu obce. Absurdnosť týchto téz vnímal Ústavný súd Českej republiky v situácii, v ktorej by napríklad vlastníci nehnuteľnosti – pozemku susediaceho priamo s regulovaným územím nebol aktívne procesne legitímovaný na podanie návrhu na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy – územného plánu len preto, že sa spolok s ďalšími osobami združil do občianskeho združenia a prostredníctvom tohto subjektu žiadal zrušenie opatrenia všeobecnej povahy. Občianske združenia združujú predovšetkým občanov. Sú to svojbytné právnické osoby založené za účelom dosiahnutie dohodnutého účelu a spoločného záujmu svojich členov. Práve preto považoval Ústavný súd Českej republiky svoju predchádzajúcu judikatúru a predchádzajúcu judikatúru Najvyššieho správneho súdu Českej republiky za neudržateľnú a práve preto už nebolo možné v uvedených záležitostiach zamedzovať týmto právnickým osobám v prístupe k súdom a neumožňovať im navrhovať zrušenie územného plánu. Aktívna legitímácia občianskych združení založených za účelom ochrany životného prostredia nemôže byť bez hraníc. Súdna judikatúra v českej republike preto videla potrebu ich vymedzenia. Odopieranie aktívnej legitímácie týmto subjektom preto považovala za trvalo neudržateľné. Dospela preto k záverom, že spolok, alebo občianske združenie musí predovšetkým tvrdiť, že bol opatrením priamo dotknutý vo svojich právach. Toto tvrdenie musí vymedzovať zásah, ktorého sa mal subjekt vydávajúci opatrenie všeobecnej povahy dopustiť. „Holé“ tvrdenie o nezákonnosti opatrenia, resp. nezákonnosti postupu, ktorý predchádzal vydaniu opatrenia, bez previazania s poukazom na konkrétne porušenie práv je preto nepostačujúce. Podstatným kritériom v takom prípade je aj miestny vzťah navrhovateľa k lokalite, ktorú opatrenie všeobecnej povahy reguluje. Miestnym vzťahom môže byť sídlo spolku, resp. občianskeho združenia alebo vlastnícke právo k nehnuteľnosti potenciálne dotknutých vlastníkov a členov združenia. Judikatúra tvrdí, že na uplatnenie vecnej legitímácie navrhovateľa nie je nevyhnutná kumulácia ekologického účelu a miestneho vzťahu združenia. Práve naopak samotný miestny vzťah združenia k lokalite môže byť postačujúci a združenie nemusí byť primárne založené za účelom ochrany životného prostredia. Združenie preto môže byť založené za účelom ochrany záujmov obyvateľov dotknutej lokality. V iných prípadoch však môže pre úspešné uplatnenie aktívnej legitímácie postačovať účel založenia združenia a jeho tzv. „etablovanosť“ v spoločenskom a právnom priestore. Judikatúra tento atribút nazýva tzv. „zavedenosť združenia“. Skutočnosť, že občan dá prednosť uplatňovaniu svojich práv prostredníctvom združenia mu nemôže byť na ujmu. Judikatúra však na záver tohto prípadu nezabudla zdôrazniť, že kritéria aktívnej legitímácie na podávanie ústavnej sťažnosti pre porušenie čl. 35 ods. 1 listiny základných práv a slobôd vzťahuje primárne k združeniam, ktorých hlavným predmetom činnosti je ochrana životného prostredia.

³⁷⁵ K tomu bližšie pozri uznesenie rozšíreného Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

³⁷⁶ K tomu bližšie pozri uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007.

Právna úprava právneho postavenia právnických osôb v Slovenskej republike

Podľa môjho názoru toto rozhodnutie sa interpretačne použiť aj v podmienkach slovenskej právnej úpravy. Postavenie právnických osôb vo všeobecnosti upravujú §§ 18 a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 40/1964 Zb.“). Podľa § 18 ods. 1 tohto zákona „*spôsobilosť mať práva a povinnosti majú aj právnické osoby.*“ Odsek 2 tohto paragrafu upravuje výpočet právnických osôb a zaraďuje medzi aj ... a) *zdrúženia fyzických alebo právnických osôb, a ... c) jednotky územnej samosprávy.*“ § 19a ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. ustanovuje pravidlo, že „*Spôsobilosť právnickej osoby nadobúdať práva a povinnosti môže byť obmedzená len zákonom.*“ Postavenie občianskych združení v Slovenskej republike upravuje zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov. Podľa § 1 tohto zákona „(1) *Občania majú právo slobodne sa združovať. ... (2) Na výkon tohto práva nie je potrebné povolenie štátneho orgánu.*“ Podľa § 2 ods. 1 a ods. 3 uvedeného zákona „*Občania môžu zakladať spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, kluby a iné občianske združenia, ako aj odborové organizácie (ďalej len „združenia“)* a združovať sa v nich. ... *Združenia sú právnickými osobami. Do ich postavenia a činnosti môžu štátne orgány zasahovať len v medziach zákona.*“ Vzáťah členov združení k združeniu vymedzuje § 3 predmetného zákona, podľa ktorého „(1) *Nikto nesmie byť nútený k združovaniu, k členstvu v združeniach ani k účasti na ich činnosti. Zo združení môže každý slobodne vystúpiť. ... (2) Nikomu nesmie byť občiansky na ujmu, že sa združuje, že je členom združení, že sa zúčastňuje na jeho činnosti alebo ho podporuje, alebo že stojí mimo neho. ... (3) Práva a povinnosti člena združení upravujú stanovy združení.*“ Z uvedených ustanovení preto podľa môjho názoru vyplýva, že občianske združenia ako subjekty práva umožňujú predovšetkým fyzickým osobám, aby sa právne relevantným spôsobom združovali, t. j. spájali za určitým účelom, a aby tak posilnili svoje faktické a právne postavenie. Niet preto pochyb o tom, že občianske združenia umožňujú svojim členom realizovať ich práva a nadväzovať vzťahy s inými subjektmi. Účelom združovania v tomto smere môže byť akýkoľvek zákonom nezakázaný dôvod, ktorý má celospoločenský, skupinový alebo miestny význam. Právna úprava sa v tomto smere preto veľmi neodlišuje od českej právnej úpravy a uvedené rozhodnutie je preto možné interpretačne použiť aj na postavenie občianskych združení v rámci slovenskej právnej úpravy.

Obdobne možno vnímať aj právnu úpravu postavenia obcí podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon SNR č. 369/1990 Zb.“). Podľa § 1 ods. 1 tohto zákona „*Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami.*“ Podľa § 3 písm. h) tohto zákona „*Obec pri výkone samosprávy ... h) utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport, ...*“ V danom prípade preto podľa môjho názoru právna úprava rovnako umožňuje, aby obyvatelia obce realizovali niektoré svoje práva práve prostredníctvom obce, v ktorej žijú. Právna úprava na Slovensku podľa môjho názoru umožňuje, ba priam navádza k tomu, aby obce pomáhali svojim obyvateľom realizovať ich právo na priaznivé životné prostredie. Všeobecnú klauzulu vzťahujúcu sa na samosprávu obce upravuje § 4 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb., podľa ktorého „*Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.*“ Pri spojení oboch ustanovení je možné odvodiť tézu, že pokiaľ fyzické osoby nevykonávajú svoje právo na priaznivé životné prostredie, môže ho v danej lokalite v rámci samosprávnej pôsobnosti realizovať v mene svojich obyvateľov práve obec. Na právne postavenie obcí pri výkone samosprávy možno v zásade až na niektoré výnimky (ako napr. komunálna normotvorba)

aplikovať čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.“ V prípade, že slovenská právna úprava výslovne neobmedzuje právnické osoby v spôsobilosti nadobúdať právo na priaznivé životné prostredie, možno v zmysle ústavne zásady čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 19a ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. a s § 1 ods. 1, § 4 ods. 1 a ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. a v spojení s § 1, § 2 ods. 1 a ods. 3 a § 3 zákona č. 83/1990 Zb. konštatovať, že slovenská právna úprava nezakazuje, ani neobmedzuje obce a občianske združenia ako osobitne typy právnických osôb v spôsobilosti nadobúdať a realizovať právo na priaznivé životné prostredie. Tomuto tvrdeniu svedčí ako obsah ustanovenia čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.“ Vzhľadom na to, že zákonné medze výkonu práva na priaznivé životné prostredie nezakazujú výkon tohto práva právnickým osobám ako súkromným (a teda aj samosprávnym) subjektom, možno podľa môjho názoru priznať aktívnu legitimáciu na podanie ústavnej sťažnosti pre porušenie práva na priaznivé životné prostredie v spojení s právom na súdnu a inú právnu ochranu aj občianskym združeniam a obciam, a to za podmienok ustanovených nálezom Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 30. mája 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

Záver

Na záver možno konštatovať, že slovenská judikatúra k právu na priaznivé životné prostredie je ešte opatrná a konzervatívna. Tento postoj je však pochopiteľný, pretože právo na priaznivé životné prostredie je relatívne „mladé“ ľudské právo. Jeho zakotvenie na úrovni medzinárodného práva verejného je minimálne sporné, ak nie pochybné. Uplatňovanie vo vnútroštátnej praxi je taktiež často problematické, pretože toto právo možno podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vykonávať v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Zodpovedať však, či niektorý zákon v oblasti právnej úpravy Slovenskej republiky priamo vykonáva čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky však nie je jednoduché. Odmietavý postoj Ústavného súdu Slovenskej republiky k množstvu sťažností nie je zapríčinený len jeho rezervovanou pozíciou. Často krát ju spôsobujú aj sami sťažovatelia svojou vlastnou procesnou taktikou.

Na druhej strane však podľa môjho názoru tento postoj Ústavného súdu Slovenskej republiky nie je trvalo udržateľný. Právny stav v Českej republike ukazuje, že je potrebné poskytnúť ústavnú ochranu právu na priaznivé životné prostredie, pokiaľ ho uplatňuje miestne (lokálne) dotknutá právnická osoba (občianske združenie) v spojení s právom na súdnu a inú právnu ochranu, resp. s právom účasti na správe vecí verejných. Otázkou zostáva vymedzenie materiálnej podstaty práva na priaznivé životné prostredie.

Slovenská právna úprava najmä pod vplyvom Aarhuského dohovoru postupne zakotvuje občianskym združeniam ako dotknutej verejnosti environmentálne procesné práva. Napríklad podľa § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z.: „Dotknutá verejnosť má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povoloňavacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. Právo dotknutej verejnosti na priaznivé životné prostredie, ktorá prejavila záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene postupom podľa odseku 3 alebo odseku 4, môže byť povolením navrhovanej činnosti alebo jej zmeny alebo následnou realizáciou navrhovanej činnosti alebo jej zmeny priamo dotknutá.“ Obdobne rozširuje procesné práva dotknutej verejnosti aj zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. Podľa § 42 tohto zákona: „Ak má zainteresovaná verejnosť alebo dotknutá verejnosť (ďalej len „zainteresovaná verejnosť“) právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia, je oprávnená ... a) podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a), ... b) podať žalobu proti nečinnosti podľa § 6 ods. 2 písm. e), ... c) podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu, ... d) zúčastniť sa na konaní o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm.

a); ustanovenia tohto zákona týkajúce sa osoby zúčastnenej na konaní sa primerane použijú aj na zainteresovanú verejnosť. ... (2) Zainteresovaná verejnosť koná pred správnym súdom prostredníctvom určených zástupcov; tým nie je dotknuté ustanovenie § 49 ods. 1. “ Nakoniec aj v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa objavujú názory, že občianske združenie ako právnická osoba predstavuje subjekt, prostredníctvom ktorého fyzické osoby uplatňujú svoje právo na priaznivé životné prostredie.³⁷⁷ Za uvedených okolností, preto nie je udržateľný stav, v rámci ktorého Ústavný súd Slovenskej republiky nepovažuje občianske združenia za oprávnené osoby na podanie sťažnosti pre porušenie práva na priaznivé životné prostredie a bude preto najmä vecou súdnej judikatúry, aby reagovala na tento vývoj a prípadne ustanovila určité mantinely, resp. limity, v rámci ktorých by mohla považovať občianske združenia za oprávnené osoby na podanie sťažnosti pre porušenie práva na priaznivé životné prostredie.

Literatúra

MAJERČÁK, T.: Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie. In: Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. In: Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Perduková, V., Koľová, S. (eds.) Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice, 2011, 168 s., ISBN 978-80-7097-873-3

³⁷⁷ K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. januára 2011, sp. zn. 8Sžz 1/2010.

ROLE PRÁVNÍCH PRINCIPŮ V INTERPRETACI PRÁVA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

Klíčová slova: právní principy – lidské právo na příznivé životní prostředí – zákaz regrese – vnitřní hodnota biodiverzity

Úvod

Základní právo na příznivé životní prostředí je v nějaké podobě zakotveno v celé řadě národních ústav. Je však třeba říci, že jeho obsah zatím zůstává poměrně nejasný a jeho výklad obtížný, což pro interpretaci čl. 35 odst. 1 české Listiny základních práv a svobod platí v plné míře. Ve svém příspěvku³⁷⁸ bych se ráda zamyslela nad tím, jakou roli mohou hrát při interpretaci základního práva na příznivé životní prostředí právní principy. K tomu účelu nejprve velmi stručně nastíním povahu a úlohu právních principů vůbec, dotknu se teorie rozlišení principů a norem, a poté se pokusím specifikovat účel využití principů v právu životního prostředí a v právu na životní prostředí. Poté pojednám blíže dva nové či rodící se principy práva životního prostředí, které by mohly, jak se domnívám, pozitivně přispívat při výkladu tohoto základního práva – princip zákazu regrese a princip vnitřní hodnoty přírody resp. biologické rozmanitosti.

Právní principy a právní normy

Právní principy jsou obecná vodítka formulovaná někdy zákonodárcem, častěji soudy nebo doktrínou, vyjadřující určité hodnotové postoje a umožňující tak zvolit podle jejich klíče z několika možných řešení takové, které lze v daném případě považovat za správné. Právní principy poskytují základní orientaci a směr, kterým se má ubírat pozitivní právo, slouží jako racionálně pro zákony, a to aniž by samy o sobě musely mít podobu norem platného práva. Mohou indikovat esenciální charakter právních institutů, vyjadřovat základní právní hodnoty nebo zaplňovat mezery v platném právu. Jsou určeny také k tomu, aby odstraňovaly kontradikce norem a doplňovaly nekompletní pravidla. Principy tak zajišťují koherenci norem, které tvoří určitý právní systém nebo obor práva.³⁷⁹ Proto můžeme hovořit například o principech práva životního prostředí. V konkrétní rovině principy napomáhají vyřešit obtížné případy, které nelze vyřešit pomocí pouhé aplikace norem platného práva. Dále mohou principy velmi silně napomáhat k řešení případů, při nichž je nezbytné vážení různých protichůdných zájmů; to je ostatně velmi výrazný rys současného práva, dobře patrný v judikatuře ESLP i ECJ. Zdá se, že soudy se uchylují k principům zvláště tehdy, když cítí, že je třeba jednu interpretaci upřednostnit před jinou a tuto preferenci je nutno dobře odůvodnit.³⁸⁰

Významný prostor je v literatuře věnován odlišení principů (*principles*) a norem (*rules*), které původně vychází z jasné dichotomie obou forem.³⁸¹ Podle tohoto odlišení jsou právní normy rigidní a podle naplnění podmínek hypotézy se buď aplikují, nebo neaplikují, zatímco principy jsou flexibilnější a poskytují subjektu, který provádí interpretaci, větší diskreci. Principy mohou být poněkud adaptovány a využity takovým způsobem, aby se hodily pro

³⁷⁸ Tento příspěvek vznikl jako součást řešení grantového projektu GA ČR č. 14-32244S s názvem „Lidské právo na příznivé životní prostředí ve vnitrostátním měřítku: rozvinutá teorie, chudá praxe?“.

³⁷⁹ Sadeleer, N. D. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. New York: Oxford University Press, 2008 (Reprint), s. 267 – 268.

³⁸⁰ *Ibid.*, s. 263 – 264; 274 – 275.

³⁸¹ Zejména Ronald Dworkin a na něj navazující autoři, např. Joseph Raz. Srov. Dworkin, R. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977, s. 24. Cit. v Sadeleer R, N. D. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. Op. cit., s. 307.

danou konkrétní situaci. Když je v případě aplikovatelných více principů, které jsou vzájemně neslučitelné, může soudce zvolit ten princip, který považuje pro danou situaci za nejpříhodnější. Takové vážení a volení není mezi normami možné.³⁸² Další výhodou principů je, že jsou stále, oproti normám, které se musí měnit vždy, když se změní okolnosti. Vždy však platí, že principy nemohou fungovat samy o sobě, ale jedině v tandemu s normami, které vedou.³⁸³

Současné postmoderní právo lze charakterizovat jako nestabilní a obtížně srozumitelné právní prostředí, v němž nízká účinnost a stále nové mezery vznikající v právu díky objevování nových rizik vedou zákonodárce k přijímání stále nových a dalších norem, které jsou ovšem přidávány k existujícímu právu, aniž by (obvykle) zvyšovaly jeho účinnost. Podle N. Sadeleera je tomu bohužel často tak, že potřeba vytváření nových norem (včetně environmentálních) pramení z chronického stavu neschopnosti skutečně prosazovat legislativu již existující.³⁸⁴ S rozvojem moderního a postmoderního práva se stala součástí právních řádů řada norem, které nejsou dostatečně určité ve smyslu výše uvedeného rozlišení principů a norem, což dalo vzniknout úvahám o nutnosti rozlišovat normy s určitým a s neurčitým obsahem. Právní normy s určitým obsahem jsou díky formulaci, využití pojmů s jednoznačným obsahem, konkrétnosti atd., tak jasné, že umožňují regulovat, zakazovat, přikazovat atd. konkrétní typy chování, a to bez rizika, že význam se interpretací posune nebo vytratí. Pravidla s neurčitým obsahem mají naopak tak vysokou míru abstrakce, že není možné z nich vyvodit jasnou povinnost, ani nejsou schopny tak, jako pravidla s určitým obsahem, adresátovi určit, které konkrétní chování z více variant má zvolit. Zdá se tedy, že rozlišení norem s určitým a neurčitým obsahem poněkud znejasnilo hranici mezi právními principy a normami s neurčitým obsahem.³⁸⁵ To však nijak neoslabilo jednu ze základních funkcí principů napomáhat právní jistotě v nestabilním právním prostředí, neboť právě právní principy jsou to, co může poněkud čelit popsaným neblahým trendům nebo řešit problémy, které z nich vyplývají.³⁸⁶ Právě tímto způsobem napomáhají principy k určité stabilitě právního řádu. Funkci prvku vyjasňujícího nepřehledný stav práva principy tím spíše plní v kontextu současného právního pluralismu, kdy existuje více rovin práva a více zákonodárců, více soudů různých úrovní atd. V tomto smyslu mají principy své nezastupitelné místo a patrně stále rostoucí roli. Právě ve světle těchto úvah je třeba vidět roli právních principů již zavedených i rodících se v oblasti práva životního prostředí, včetně jeho ústavně zakotveného prostředku právní ochrany, základního práva na příznivé životní prostředí.

Právní principy v právu životního prostředí

Během vývoje práva životního prostředí již byla rozvinuta a teoreticky rozpracována celá řada základních principů, vedoucích právo této oblasti. Některé se aplikují obecně v právu vůbec, zatímco jiné jsou navázány pouze na právo životního prostředí. Existuje několik stěžejních děl věnujících se principům práva životního prostředí obecně a mezinárodního práva životního prostředí zvláště.³⁸⁷ A. Kiss a D. Sheltonová dokonce uvádějí, že právní principy jsou pravděpodobně v mezinárodním právu životního prostředí využívány více než v kterékoli jiné oblasti mezinárodního práva.³⁸⁸

Mnoho teoretiků se již věnovalo důkladné analýze principů dnes již považovaných za zavedené či klasické principy, kterými se má řídit právní ochrana životního prostředí, jako je zejména princip znečišťovatel platí, princip prevence a princip předběžné opatrnosti, ale i novějšími principy, jako je princip udržitelnosti nebo princip mezigenerační spravedlnosti. Principy práva

³⁸² Sadeleer, N. D. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. Op. cit., s. 307.

³⁸³ *Ibid.*, s. 274 – 275.

³⁸⁴ *Ibid.*, s. 274.

³⁸⁵ *Ibid.*, s. 308 – 309.

³⁸⁶ *Ibid.*, s. 274.

³⁸⁷ Zejména je třeba uvést již citované dílo N. Sadeleera a dále Sands, P. *Principles of International Environmental Law*. New York: Cambridge University Press, 2003.

³⁸⁸ Kiss, A. C. a Shelton, D. *A Guide to International Environmental Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2007, s. 89.

životního prostředí se liší stupněm svého uznání a zapracování do platného práva. Lze rozlišit jasně uznávané principy vtělené do mezinárodního environmentálního *hard law* a do ústav států, a pak další stupně, zejména rodící se principy vyjadřované převážně ve formách *soft law* a nově formulované zásady aspirující stát se právními principy. Lze rozlišovat principy mířící do hmotněprávní roviny (udržitelnost, společné dědictví ad.) a principy procesní (konzultace, přístup ke spravedlnosti ad.).³⁸⁹

V právu životního prostředí plní principy tutěž stabilizační, interpretační a právní jistotu posilující roli, jako v jiných oborech práva. Jejich první význam spočívá v rovině tvorby práva. Zákonodárce musí při tvorbě práva vytvářet normy, které budou naplněním zavedených principů (například princip znečišťovatel platí je realizován přijetím příslušné legislativy v oblasti poplatků a daní), a při tvorbě právních norem, které souvisí s ochranou životního prostředí i jen nepřímo, musí postupovat v souladu s těmito principy. Tento imperativ vyplývá z obecné funkce principů práva jako vodítka; jak však poznamenává N. Sadeleer, není běžným způsobem vynutitelný, protože jen některé principy jsou zakotveny platným právem na úrovni zákonů. Z toho důvodu se tento autor domnívá, že aby principy plnily tuto svou úlohu bez popsanych rizik, měly by mít v hierarchii norem vyšší postavení než běžné zákony, tj. měly by být zakotveny na úrovni ústavních norem.³⁹⁰

Druhá funkce principů práva životního prostředí je v rovině konkrétního rozhodování. Veřejná správa se každodenně ocitá v situacích, kdy musí při aplikaci práva vyvažovat protichůdné zájmy a při tom je jí svěřena různá míra diskreční pravomoci. Zvláště v oblasti životního prostředí je vyvažování zájmů velmi komplikované v souvislosti s množstvím konkurujících zájmů ekonomických a sociálních. Právní principy mohou zásadním způsobem přispívat k tomu, aby diskreční pravomoc nebyla využívána svévolně.³⁹¹

Již citovaný N. Sadeleer navrhuje, aby vztah mezi principy práva životního prostředí a právními normami práva životního prostředí nebyl chápán ve světle výše uvedených úvah o nestabilitě a chaotičnosti právních řádů jako opozice, ale spíše jako *gradace* po sobě jdoucích kroků, kdy posuzovaný princip je s ohledem na stupeň své určitosti blíže nebo dále vůči pravidlům s určitým obsahem, které se týkají téže problematiky. Určitá hodnota může být nejprve vyjádřena jen velmi obecně a neurčitě, v podobě obecného principu, ale je-li tento princip aplikován, každá jednotlivá aplikace může přidat nový vklad směrem k určitosti a modifikuje princip k vyšší míře konkrétnosti. Tímto způsobem se podle N. Sadeleera principy mohou stávat více normativními a lze budovat určitou strukturu principů obecných a konkrétnějších, majících blíže k právním normám, a některé nejkonkrétnější principy se mohou stát součástí pozitivního práva v podobě právních norem.³⁹²

Právní principy a právo na životní prostředí

Při hledání vztahu mezi základními právy na životní prostředí a právními principy bude asi prvotní otázkou vůbec povaha tohoto základního práva. Je zřejmé, je v právních rádech, kde právo na životní prostředí tvoří součást katalogu ústavně zakotvených základních práv, musíme hledat jeho umístění v oblasti norem. Zároveň však platí, že toto základní právo zatím tak, jak je rozpracováno a aplikováno, nepatří mezi příliš konkrétní a jasně formulovaná pravidla. Je spíše normou s neurčitým obsahem, ale podle některých autorů je samo toto právo *principem* práva životního prostředí, jímž má být poměřováno zacházení s přírodními zdroji.³⁹³ Ve smyslu

³⁸⁹ Nanda, V. a Pring, G. *International Environmental Law and Policy for the 21st Century. 2nd Revised Ed.* Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, s. 19.

³⁹⁰ Sadeleer, N. D. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules.* Op. cit., s. 270.

³⁹¹ *Ibid.*, s. 271 – 272.

³⁹² *Ibid.*, s. 310.

³⁹³ Srov. Nanda, V. a Pring, G. *International Environmental Law and Policy for the 21st Century. 2nd Revised Ed.*, op. cit., kteří řadí právo na příznivé životní prostředí mezi základní hmotněprávní principy mezinárodního práva životního prostředí.

již naznačené gradace či posloupanosti principů a konkrétnějších pravidel lze skutečně na ústavní právo na životní prostředí nahlízet jako na velmi obecné ustanovení, při jeho prvních aplikacích možná až jako na princip, jako součást kostry oboru, a poté v případě interpretačního vyjasňování jako na určitější princip a následně se možná jednou jeho obsah stane určitým. Z tohoto pohledu je právo na životní prostředí samo tedy principem, ale zároveň z opačného pohledu je normou, jejíž interpretaci napomáhají jiné právní principy, a to od takových super-principů, jako je princip rovnosti, zákaz diskriminace, zásada zákonnosti, princip dobré víry, legitimního očekávání, právní jistoty, zákaz retroaktivity, atp., až po principy práva životního prostředí.

Další možný pohled nabízí N. Sadeleer, jenž popisuje vztah principů práva životního prostředí a lidského práva na životní prostředí jako trojúhelník, jehož vrcholy tvoří hmotné právo na životní prostředí, procesní environmentální práva a právní principy. Vše trojí se vzájemně podporuje, doplňuje a vyvažuje. Uvádí, že ústavní právo a hlavní principy k ochraně životního prostředí (zejména prevence a předběžná opatření) se vzájemně posilují a podporují. Uvádí příklad Německa, jehož doktrína dovodila oba uvedené principy, stejně jako princip udržitelného využívání obnovitelných zdrojů a šetrného využívání neobnovitelných zdrojů z čl. 20a GG, a podobně příklad Belgie, kde byl princip předběžné opatření dovozen z čl. 23 Ústavy.³⁹⁴ Principy již pevně zavedené jako principy práva životního prostředí mohou pak hrát podobnou roli, ať už jde o principy obecnější, např. prevenci, nebo principy konkrétnější, jako je např. zásada BAT. Kýženým efektem je zde využít vzájemnou synergii působení principů směrem k takovému výkladu práva na příznivé životní prostředí, který zajistí co největší pozitivní efekt pro ochranu životního prostředí.

Princip zákazu regrese

Princip zákazu regrese (angl. *standstill clause* nebo *principle of non regression*, případně se lze pro pojem regrese setkat s výrazem *backtracking*) je označován jako nově se formující princip práva životního prostředí, o kterém se píše v souvislosti s vývojem práva mezinárodního i vnitrostátního.³⁹⁵ Znamená zákaz přijímání takových opatření (v širokém smyslu), která by vedla ke zhoršení úrovně ochrany životního prostředí oproti stávajícímu stavu, tj. navrácení k horšímu oproti tomu, co již bylo v oblasti ochrany životního prostředí dosaženo. Zákaz regrese se ovšem nevztahuje pouze na ochranu životního prostředí, ale jde o obecný princip platný pro celou ochranu lidských práv. Zákaz regrese je dovoditelný například z Mezinárodních paktů z r. 1966: výklad uváděný v Obecném komentáři č. 3 Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva omezuje jakákoli úmyslná retrogresivní opatření na pouze výjimečné případy a váže je na důkladné zvážení a řádné odůvodnění.³⁹⁶ Ostatně myšlenka, že jakmile je jednou nějaké lidské právo uznáno a zařazeno mezi garantovaná práva, nemůže být svévolně zrušeno, odvoláno nebo zásadně omezeno, je sdílena všemi důležitými mezinárodními instrumenty ochrany lidských práv.³⁹⁷

Princip zákazu regrese jako princip práva životního prostředí lze kromě tohoto obecného odůvodnění vyplývajícího z mezinárodního práva lidských práv obhajovat rovněž z pozice mezinárodního práva životního prostředí: společným cílem instrumentů mezinárodního práva životního prostředí bezpochyby je zlepšovat kvalitu životního prostředí, což znamená, že opatření jdoucí opačným směrem by byla tomuto cíli protichůdná.³⁹⁸ M. Prieur pak dává principu zákazu

³⁹⁴ Sadeleer, N. D. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. Op. cit., s. 275, 278 – 279.

³⁹⁵ Viz zejména díla M. Prieura, zvláště pak monografické zpracování Prieur, M. a Sozzo, G. *La non régression en droit de l'environnement*. Bruylant, 2012.

³⁹⁶ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*, 14 December 1990, E/1991/23, Para. 9. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>.

³⁹⁷ Například čl. 17 a 53 Evropské úmluvy, čl. 5 obou Mezinárodních paktů.

³⁹⁸ Prieur, M. Non-regression in Environmental Law. *SAPIENS (Surveys And Perspectives Integrating Environment & Society)*. 2012, č. 2 - IUCN Commissions [online], s. 54. Dostupné z [www: <http://sapiens.revues.org/1405>](http://sapiens.revues.org/1405).

regrese do přímé souvislosti s principem udržitelnosti a s povinností zohledňovat zájmy budoucích generací. Argumentuje, že tento princip zakazuje vystavovat budoucí generace legislativě, která by snižovala úroveň ochrany životního prostředí.³⁹⁹

Princip zákazu regrese lze teoreticky vztáhnout na:

- přijímání nové legislativy, a to v podobě imperativu, aby připravovaná legislativa (a to nejen legislativa z oblasti životního prostředí) byla zhodnocena z toho hlediska, zda nezpůsobí zhoršení úrovně ochrany životního prostředí oproti stávajícímu stavu;⁴⁰⁰
- rozhodování o konkrétních záměrech, kde ho lze patrně vidět v úzké souvislosti s procesem posuzování vlivů na životní prostředí, neboť jádrem tohoto procesu je právě zamezit opatřením, která by měla na životní prostředí negativní vliv, tj. zhoršovala jeho kvalitu;
- interpretaci práva při jeho aplikaci obecně, kdy princip zákazu regrese by měl sloužit jako výkladové vodítko.

S konkrétními projevy principu zákazu regrese se můžeme setkat v různých vnitrostátních legislativách, někde byl dovozen judikaturou nejvyšších soudů, ale je přítomen i v unijním právu. V určité nadsázce bychom za jeho projev mohli považovat i samu existenci legislativy zaměřené na ochranu životního prostředí vůbec, protože ta je celá zacílena na ne-zhoršování, ale naopak zlepšování nebo alespoň zachování úrovně ochrany životního prostředí.

Princip zákazu regrese v unijním právu

V právu EU z oblasti ochrany životního prostředí není princip regrese zakotven v obecné rovině, ale jeho vyjádření lze nalézt v některých předpisech sekundární legislativy.

Například směrnice evropského parlamentu a rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků stanoví v článku 13: „Uplatnění opatření přijatých na základě této směrnice nesmí, pokud jde o ochranu druhů ptáků uvedených v článku 1, vést ke zhoršení současné situace.“

Druhým příkladem může být Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Ta v článku 4 stanoví environmentální cíle, přičemž ukládá členským státům provést potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod a k zamezení zhoršení stavu všech útvarů podzemních vod.

V návaznosti na to lze uvést též směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2006/118/ES ze dne 12. prosince 2006 o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu, která je celá zaměřena na ne-zhoršování stavu podzemních vod a například v čl. 5 ukládá členským státům v případě zjištění vzestupného trendu koncentrace znečišťujících látek v útvech podzemních vod změnit dosavadní zavedená opatření tak, aby znečištění bylo opět sníženo.

Princip zákazu regrese v Belgii

Výraznou odezvu má princip zákazu regrese v Belgii, v podobě tzv. *standstill* doktríny, která se váže právě k oblasti ochrany životního prostředí.⁴⁰¹ Ústavní zakotvení práv vztahených k ochraně životního prostředí představuje čl. 23 belgické Ústavy, který obsahuje mj. právo na ochranu zdravého životního prostředí (*le droit à la protection d'un environnement sain*) a který je celý interpretován jako spadající pod princip zákazu regrese. Znamená to, že úroveň ochrany

³⁹⁹ Prieur, M. *Non-regression in Environmental Law*. Op. cit., s. 54.

⁴⁰⁰ V tomto ohledu lze uvést, že v ČR by snad tuto úlohu mělo alespoň zčásti plnit tzv. vnější připomínkové řízení, v němž se Ministerstvo životního prostředí vyjadřuje k návrhům právních předpisů právě s ohledem na rámec legislativy ochrany životního prostředí.

⁴⁰¹ Detailně k ústavní ochraně životního prostředí v Belgii viz Müllerová, H.: Lidské právo na ochranu zdravého životního prostředí v Belgii: trocha inspirace pro české stojaté vody. *České právo životního prostředí*. 2014, č. 2, s. 83 – 102.

garantovaného práva tak, jak byla dosažena v právním řádu, nesmí být zpětně snížena.⁴⁰² Toto ústavní ustanovení je tedy překážkou přijímání jakýchkoli nových norem, které by dosaženou úroveň tohoto práva snižovaly. Belgický Ústavní soud v r. 2002 účinek *standstill* obecně popsal tak, že vylučuje „opatření obsahující krok zpět nebo zhoršení aktuální úrovně ochrany, (...) ale neznemožňuje orgánům rozhodnout, jakým způsobem bude příslušné právo zajišťováno neúčinněji.“⁴⁰³

Pro oblast životního prostředí, ve vztahu k čl. 23 Ústavy, uznal belgický Ústavní soud výslovně platnost zákazu regrese v r. 2006.⁴⁰⁴ Prohlásil, že „článek 23 Ústavy zahrnuje, co se týče ochrany životního prostředí, povinnost *standstill*, která znemožňuje zákonodárci podstatně snížit úroveň ochrany garantované současnou legislativou bez důvodu veřejného zájmu.“⁴⁰⁵

To znamená, že snížení úrovně ochrany podléhá určitým podmínkám. Za prvé, nepodstatná regrese je přípustná, z čehož vyplývá, že pouze závažná regrese zakládá porušení klauzule *standstill*. Tento rys judikatury Ústavního soudu je některými autory kritizován, protože teoreticky může umožňovat postupné snižování ochrany po malých krocích, které by ve svém celku vedlo k podstatnému zhoršení.⁴⁰⁶

Za druhé, podstatná regrese je přípustná, je-li odůvodněna veřejným zájmem. Takto judikuje belgický Ústavní soud od r. 2004.⁴⁰⁷ Vychází přitom zejména z čl. 13 Mezinárodního Paktu o ekonomických, sociálních a kulturních právech. Podle tohoto přístupu je regrese za určitých okolností přípustná, zejména s ohledem na ekonomické kapacity státu, neboť ekonomická, sociální a kulturní práva jsou závislá nejen na politické vůli, ale také na ekonomické situaci státu a dostupných prostředcích. Doplňkově se zde vynětí ze zákazu regrese poměřuje principem proporcionality a veřejným zájmem.⁴⁰⁸ Tyto případy se posuzují podle konkrétních okolností a soud věnuje zvláštní pozornost odůvodnění takového kroku a jeho vyvážení vůči veřejnému zájmu. Shodně judikuje belgická Státní rada; ta v rozsudku z 29. dubna 1999 rozhodla, že ústavní právo na ochranu zdravého životního prostředí „v sobě zahrnuje kromě jiného požadavek, aby *uvolnění stávajících environmentálních standardů mohlo být uznáno za souladné s ústavou pouze*

⁴⁰² Např. Lavrysen, L. a Theunis, J. The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution: Retrospect and international perspective. In Larmuseau, I. (Ed.). *Constitutional rights to an ecologically balanced environment, Report of the international conference*. Gent: Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht, 2007, s. 21.

⁴⁰³ Rozhodnutí Ústavního soudu č. 169/2002 z 27. listopadu 2002, B.6.6. Citováno v Martens, M. Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium. *Review of European Community & International Law (RECIEL)*. 2007, č. 3, s. 291.

⁴⁰⁴ Rozhodnutí Ústavního soudu č. 165/2006 a č. 137/2006, obě ze dne 14. září 2006.

⁴⁰⁵ Například v rozhodnutí 137/2006 šlo o případ územního plánu regionu Valonsko, který při plánování průmyslových zón v celkovém plánu zrušil požadavek předchozí existence okresního územního plánu, čímž „přeskočil“ určité fáze plánování včetně možností, které tyto fáze dávají obyvatelům v rámci procesních pravidel (konkrétně posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné slyšení). Soud konstatoval, že v takovém případě je porušeno právo místních obyvatel a obyvatel sousedících s plánovanými průmyslovými zónami založené čl. 23 Ústavy, protože tyto osoby byly vystaveny podstatnému zhoršení úrovně ochrany zaručené předchozí legislativou. Blíže viz Martens, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*. Op. cit., s. 292-293.

⁴⁰⁶ Tamtéž, s. 293. Velmi silná pochybnost o funkčnosti celého principu právě z tohoto důvodu viz též Romainville, C. L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis. In Braën, A. (Ed.). *Droits Fondamentaux et Environnement. Actes du colloque «Regards croisés sur les rapports entre les droits fondamentaux et l'environnement: Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France» tenu à la Section de droit civil de l'Université d'Ottawa, le 25 janvier 2013*. Montréal: Wilson & Lafleur, 2013, s. 103 – 105. Zde se upozorňuje na nutnost poměřovat podstatnost regrese rovněž ve světle principu proporcionality, pokud klauzule *standstill* má být skutečně funkční a sloužit ve prospěch ochrany životního prostředí.

⁴⁰⁷ Např. rozhodnutí Ústavního soudu č. 130/2004 ze 14. července 2004, B.5; rozhodnutí Ústavního soudu č. 150/2004 z 15. září 2004, B.12; rozhodnutí Ústavního soudu č. 59/2005 z 16. března 2005, B.7.2.; rozhodnutí Ústavního soudu č. 189/2005 ze 14. prosince 2005, B.9. Citováno v Martens, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*. Op. cit., s. 293.

⁴⁰⁸ *Ibid.*

tehdy; jsou-li k tomu pádné důvody.⁴⁰⁹ Lze uvést konkrétní příklady rozhodnutí Státní rady, která ve světle doktríny *standstill* zkoumala návrhy nové legislativy. V rozporu s čl. 23 shledala například tyto návrhy: změnu povinné konzultace s obecní radou pro územní plánování na pouze fakultativní; uvolnění podmínek pro vjíždění motorových vozidel na lesní komunikace; zrušení mechanismu certifikace souladu vykonávaných prací při realizaci stavebního povolení. Snížení úrovně ochrany bylo v těchto případech shledáno jako nedostatečně vyvážené důvody veřejného zájmu.⁴¹⁰

Za třetí, posouzení, zda jde o regresí, se vždy váže ke stavu příslušné právní úpravy před navrhovanou změnou. Tento závěr o „referenčním bodu“ v čase, k němuž se vztahuje požadavek zákazu regrese, se vyvinul po určitých debatách, k jaké úrovni ochrany se přesně povinnost *standstill* vztahuje, zejména zda se má tento účinek vykládat jako vázaný k pevně danému (a do budoucna neměnnému) stavu v okamžiku vstupu ustanovení v účinnost, anebo zda má jít o pohyblivou úroveň, která se nicméně má zvyšovat a nikdy se nesmí vrátit k horšímu stavu. Výklad, k němuž se Státní rada přiklonila, upřednostňuje „pohyblivý“ referenční bod, neboť fixní úroveň by podle ní znamenala riziko, že úroveň ochrany životního prostředí bude zakonzervována a nebude dále zvyšována.⁴¹¹ V případě práva na ochranu zdravého životního prostředí se tedy bere v úvahu úroveň ochrany daná aplikovatelnou legislativou platnou před poslední změnou práva.⁴¹² Nevýhodou tohoto pojetí ovšem je, že při posuzování referenční hladiny se bere v úvahu pouze legislativní, nikoli faktická situace. Brát v úvahu faktickou situaci ostatně Ústavní soud výslovně odmítl.⁴¹³

Princip zákazu regrese ve Finsku

Druhým příkladem země, kde je princip zákazu regrese rozpracován, je Finsko. Finská Ústava⁴¹⁴ zakotvuje základy ochrany životního prostředí v článku 20, nazvaném „Odpovědnost za životní prostředí“, v němž mj. stanoví, že orgány veřejné správy usilují o to, aby každému bylo zajištěno právo na zdravé životní prostředí a aby každý měl možnost ovlivnit rozhodnutí, která se týkají životního prostředí, v němž žije.

Princip zákazu regrese je ve Finsku považován za obecný princip, uplatňující se u základních práv vůbec, který má ovšem při rozvoji práva na životní prostředí zvlášť důležitou úlohu.⁴¹⁵ Míni se jím, že veřejná správa má povinnost alokovat hospodářské prostředky na uplatňování základních práv tak, aby míra ochrany těchto práv zůstala na dostatečné úrovni bez ohledu na hospodářskou situaci. Jinými slovy, jak potvrdil Finanční výbor Finského parlamentu,⁴¹⁶ uplatňování základních práv nesmí být závislé na konjunktuře. Usnesení Finančního výboru Finského parlamentu z poslední doby jsou interpretována tak, že výbor schvaluje určitou regresí, „pokud je nepatrná a netýká se centrální oblasti základních práv.“⁴¹⁷

⁴⁰⁹ Rozhodnutí Státní rady v případě *Jacobs*, č. 80.018 z 29 dubna 1999. Citováno v Lavrynsen, L. a Theunis, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution: Retrospect and international perspective*. Op. cit., s. 19.

⁴¹⁰ Blíže viz Haumont, F. *Le Droit Constitutionnel Belge a la Protection d'un Environnement Sain - État de la Jurisprudence*. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2005, Numéro Spécial, s. 47 – 48.

⁴¹¹ *Ibid.*, s. 45. Stejně stanovisko viz MARTENS, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*. Op. cit., s. 294.

⁴¹² Lavrynsen, L. a Theunis, J. *The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution: Retrospect and international perspective*. Op. cit., s. 21.

⁴¹³ Rozhodnutí Ústavního soudu č. 40/94 z 19. května 1994. Citováno v Martens, M. *Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium*. Op. cit., s. 292.

⁴¹⁴ Suomen perustuslaki. Ústavní zákon č. 731/1999 z 11. června 1999, vstoupila v účinnost 1. března 2000. Šlo o zásadní revizi první finské Ústavy z r. 1919.

⁴¹⁵ Viljanen, J., Heiskanen, H., Raskulla, S., Koivurova, T. a Heinämäki, L. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, 2014, s. 24. [online]. Dostupné z [www: <http://docplayer.fi/18243450-Miten-ymparistoperusoikeus-toteutuu.html>](http://docplayer.fi/18243450-Miten-ymparistoperusoikeus-toteutuu.html).

⁴¹⁶ Výbory Finského Parlamentu hrají určitou roli při posuzování ústavnosti návrhů zákonů.

⁴¹⁷ Viz Rautiainen, Pauli: *Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus* 2013:3, s. 261 – 283. Cit. v Viljanen, J., Heiskanen, H., Raskulla, S., Koivurova, T. a Heinämäki, L. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, op. cit., s. 24.

Podmínky přípustnosti regrese jsou formulovány následovně:

- Regrese musí být omezena v čase: nesmí trvat delší dobu, než na jakou se podle obecně uznávaného odhadu očekávají závažné finanční obtíže veřejného hospodářství, jimiž bylo zavedení regrese odůvodněno.
- Regrese musí být ve správném poměru se situací veřejného hospodářství: uplatňování dosažené úrovně základních práv nesmí být zhoršeno více, než je kvůli zhoršení stavu veřejného hospodářství nezbytné.
- Regrese nesmí vést k růstu nerovnosti ve společnosti: regrese týkající se základních práv nesmí být namířena proti nejslabším a nejzranitelnějším společenským skupinám.

V době zhoršování hospodářské situace je zákaz regrese a jeho zajišťovací předpoklady třeba vzít v úvahu. Protože základní právo na životní prostředí má často těsnou spojitost s nejzranitelnějšími skupinami ve společnosti, soudobá úroveň ochrany musí zůstat přinejmenším zachována. Za dobré hospodářské situace je pak třeba usilovat o zvýšení úrovně ochrany.⁴¹⁸

Projevy principu zákazu regrese v českém právu

Přestože princip zákazu regrese nepatří u nás k zavedeným principům řazeným standardně mezi principy práva životního prostředí, v platné legislativě přesto najdeme cosi, co můžeme považovat za jeho projevy, byť nepřímé, protože nejde výslovně o zákaz zhoršení, ale spíše o vytyčení cíle zlepšení.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, například v § 15 odst. 2 o národních parcích stanoví, že veškeré jejich využití musí být podřízeno zachování a zlepšení přírodních poměrů a musí být v souladu s vědeckými a výchovnými cíli sledovanými jejich vyhlášením. To můžeme jistě považovat za nepřímé vyjádření zákazu regrese. V současné době je projednávána v Parlamentu novela tohoto zákona,⁴¹⁹ v jejímž návrhu je role zákazu regrese, jak se zdá, ještě poněkud posílena; v navrhovaném novém § 15 odst. 3 se uvádí: Dlouhodobým cílem ochrany národních parků je zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků.

Ohledně právní úpravy národních parků je nyní v ČR rozsáhlá debata v souvislosti se snahami změnit řadu pravidel platných pro NP Šumava. Pokud by byl všeobecně přijímán princip zákazu regrese, patrně by mohl sloužit jako argument, proč některé konkrétní návrhy změn prosazované různými zájmovými skupinami směrem k oslabení režimu ochrany nelze akceptovat.

Princip vnitřní hodnoty biodiverzity

Concept uznání vnitřní hodnoty (*intrinsic value*, někdy též *inherent value*) přírody pochází z morální filozofie. Lze ho vyjádřit takto: příroda je cenná pro svou vlastní podstatu a vlastnosti, bez ohledu na to, zda subjekt ji hodnotí jako užitečnou.⁴²⁰ Neboli uznání, že něco má vnitřní hodnotu, znamená, že to oceňujeme pro to, co to je, nikoli pro to, co to dělá. Vnitřní hodnota se často definuje pomocí svého opaku, což je hodnota instrumentální. Ta je odvozena od funkce objektu, od jeho užitečnosti, zatímco hodnota vnitřní je spojena přímo se samotnou posuzovanou entitou jako jedinečnou, tj. nelze ji nahradit jinou entitou téhož druhu, jako to lze u objektů, které mají pouze instrumentální hodnotu. To, co má vnitřní hodnotu, si zaslouží nakládání se

⁴¹⁸ Ibid.

⁴¹⁹ Sněmovní tisk č. 501.

⁴²⁰ Tato definice je od environmentálního filozofa Paula Taylora: Taylor, P. W. *Respect for Nature: A Theory of Environmental Ethics*. Princeton: Princeton University Press, 1986, s. 73. Cit. v Riggio, A. *Ecology, Ethics, and the Future of Humanity*. New York: Palgrave Macmillan, 2015, s. 9.

respektem a spravedlivě, a to s ohledem na své vlastní blaho, nikoli pouze s ohledem na blaho toho, kdo má z tohoto nakládání prospěch.⁴²¹

Z historických myslitelů, kteří dovozovali, že minimálně některé části přírody mimo člověka mají vnitřní hodnotu, lze jmenovat Alberta Schweitzera nebo Aldo Leopolda. Existují různé varianty učení o vnitřní hodnotě, které přisuzují vnitřní hodnotu v zásadě buď podle kritéria stavu (vnitřní hodnotu má například stav radosti, potěšení, vědění, spravedlnosti apod.), nebo podle kritéria přináležení k určitému typu entit (vnitřní hodnotu mají lidé, podle některých autorů rozumové bytosti, citící bytosti, části přírody atp.).⁴²²

Právě tento způsob uvažování, pokud vezmeme v úvahu druhé kritérium, stojí například za hnutím za práva zvířat, podle premisy, že zvířata (resp. určitá zvířata, například obratlovci, nebo citící (*sentient*) zvířata, savci a ptáci atp. podle různých autorů) mají vnitřní hodnotu stejně jako lidé, přináležejí tedy do stejné morální komunity jako člověk, a tudíž si zaslouží zacházení s respektem, nikoli zneužívání (např. Tom Regan). Pro debatu o právech částí přírody je princip vnitřní hodnoty zásadní – je pro ni východiskem: kdo nebo co má vnitřní hodnotu, tomu náleží morální práva, a minimálně některá morální práva se následně stávají právy subjektivními. Nechci zde dále uvažovat o právech částí přírody, ale o tom, zda by tento koncept vnitřní hodnoty nemohl být využitelný jiným způsobem, konkrétně pro výklad lidského práva na příznivé životní prostředí.

Koncept vnitřní hodnoty v biologii, filozofii a etice

Koncept vnitřní hodnoty živé přírody je silným elementem oboru tzv. ochranné biologie (*conservation biology*), která se zabývá ochranou biodiverzity – druhů i stanovišť. Premisa, že části živé přírody mají vnitřní hodnotu nezávislou na jejich hodnotě instrumentální a na jejich užitečnosti, stojí v jádru celého tohoto oboru. Podle Společnosti pro ochrannou biologii (*Society for Conservation Biology*) „v přírodní diverzitě organismů, komplexitě ekosystémů a odolnosti vytvořené evolučními procesy je vnitřní hodnota“. Z této pozice může být vnitřní hodnota připisovaná živé přírodě přímo důležitým důvodem pro celou ochranu biodiverzity, tj. ochranu biodiverzity pro ni samou, byť v tomto se názory rozcházejí s těmi, kdo tvrdí, že příroda je chráněna pro její užitečnost pro člověka, a že tento důvod ochrany vede k úplně stejným prostředkům ochrany jako důvod motivovaný vnitřní hodnotou.⁴²³

Teorie toho, co přesně zakládá vnitřní hodnotu, se různí. Lze se odkázat na základní pohledy na život na planetě, kdy zjednodušeně lze říci, že podle antropocentrismu mají vnitřní hodnotu pouze lidé, podle zoocentrismu též zvířata, podle biocentrismu všechny živé organismy, podle ekocentrismu všechny formy života včetně jejich populací, druhů a ekosystémů.⁴²⁴ Podle různých autorů je oním rozhodujícím kritériem schopnost cítit potěšení a bolest, smyslové vnímání, vědomá vůle, rozum, inteligence a další. Následujícím krokem zkoumání pak musí být vymezení okruhu živých bytostí, které takovými schopnostmi disponují, což není vždy jednoduché, zejména pokud jako kritérium vezmeme v úvahu schopnosti, které z našeho pohledu u jiných živočichů můžeme těžko ověřit nebo doložit, že je mají. Takto problém popisuje etik: „[N]emůžeme mít důkaz pro něco, co není relevantním způsobem spojeno s naším pozorováním a zkušeností. Otázka vyvstávající pro každého, kdo chce obhajovat určitou hodnotu je, jakým způsobem může naše pozorování a zkušenost tuto hodnotu dokázat.“⁴²⁵

⁴²¹ Vucetich, J. A., Bruskotter, J. T. a Nelson, M. P. Evaluating whether nature's intrinsic value is an axiom of or anathema to conservation. *Conservation Biology*. 2015, č. 2, s. 323.

⁴²² Bradley, B. Two concepts of intrinsic value. *Ethical Theory and Moral Practice*. 2006, č. 2, s. 111 – 130.

⁴²³ Vucetich, J. A., Bruskotter, J. T. a Nelson, M. P. *Evaluating whether nature's intrinsic value is an axiom of or anathema to conservation*. Op. cit., s. 322.

⁴²⁴ *Ibid.*, s. 323.

⁴²⁵ Samuelsson, L. On the Possibility of Evidence for Intrinsic Value in Nature. *Ethics & the Environment*. 2013, č. 2, s. 110 – 111.

Pokud by ve společnosti převládlo přesvědčení o vnitřní hodnotě (určitých) částí přírody, ovlivnilo by to pravděpodobně rozhodovací procesy, protože co má vnitřní hodnotu, s tím musí být nakládáno spravedlivě a s ohledem na jeho prospěch či blaho. Tady by ovšem pochopitelně často nastal problém rovného zacházení (mezi člověkem a jiným tvorem, kterému přiznáme vnitřní hodnotu), protože s řadou živočichů je v nynějším systému, z pohledu rovnosti založené vnitřní hodnotou, nakládáno nespravedlivě, slouží-li lidským potřebám (srov. např. využití zvířat pro pokusy).⁴²⁶ Právě tento moment je asi největší slabinou tohoto konceptu, který je tak některými považován za neuchopitelný a nefunkční, protože není schopen poskytnout jakékoli vodítko v konfliktech mezi lidskými prioritami a prioritami jiných druhů.⁴²⁷

Určitým klíčem k překonání popsaných problémů by mohlo být takové pojetí principu vnitřní hodnoty, podle něhož vnitřní hodnotu mají nikoli určité části přírody, nýbrž *biodiverzita* jako taková, a to na základě jedinečnosti (*singularity*) každého jednotlivce, kterážto jedinečnost s sebou nese absolutní hodnotu takového jednotlivce, tj. tato jeho hodnota nemizí, ani když jeho život skončí, neboť procesy v přírodě jsou neustálou proměnou, destrukcí i rozením nové jedinečnosti. A souhrn jednotlivců není jenom jejich součtem, ale díky tomu, že mají společný původ v začátku univerza, tvoří také jedinečnou integritu a celek, a to rozmanitost (*multiplicity*) sloučenou příbuzností. Zastánce tohoto pojetí, A. Riggio, zároveň však upozorňuje, že morální filozofie (a to ani environmentální morální filozofie) jakožto naučná disciplína nemůže vytvářet specifická pravidla pro politiku a právo a nutit je lidem jako soubor nařízení.⁴²⁸

Projevy principu uznání vnitřní hodnoty v právu životního prostředí

Již jsem uvedla, že princip vnitřní hodnoty nechci zkoumat jako klíč k udělení práv částem přírody, ale jako interpretační pomůcku, použitelnou ve prospěch výkladu práva na životní prostředí, a k tomu je zapotřebí mnohem více než jeho pojetí v čistě teoretické morální filozofii zkoumat, zda tento princip se nějak odráží v platném právu.

Úmluva o biologické rozmanitosti v preambuli uvádí, že smluvní strany jsou si vědomy „*vnitřní hodnoty biologické rozmanitosti a ekologických, genetických, společenských, vědeckých, naučných, kulturních, rekreačních a estetických hodnot biodiverzity a jejich složek.*“ Uvádí se ovšem, že toto je jediná výslovná odvolávka na pojem vnitřní hodnoty biodiverzity v závazném mezinárodním právu (a navíc pouze v preambuli).⁴²⁹ Z dokumentů *soft law* lze uvést například Světovou chartu (*Earth Charter*), která vnitřní hodnotu přírody zakotvuje v prvním ze čtyř hlavních principů: „*všechny živé bytosti jsou vzájemně provázány a každá forma života má hodnotu nezávislou na její užitečnosti pro lidské bytosti.*“⁴³⁰

Ohledně dalších oblastí platného práva je třeba připustit, že princip vnitřní hodnoty přírody v něm není v obecné rovině příliš promítnut. Za jednoznačné projevy tohoto principu v platném českém i unijním právu, ovšem pouze v určité dílčí oblasti, je nicméně jistě možno považovat řadu ustanovení zacilených na ochranu zvířat proti týrání a na jejich *welfare*. Například preambule českého zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, stanoví: „*Zvířata jsou stejně jako člověk živými tvory, schopnými na různém stupni pociťovat bolest a utrpení, a zasluhují si proto pozornost, péči a ochranu ze strany člověka.*“ Podobně vyjadřuje vnitřní hodnotu zvířat § 494 nového českého občanského zákoníku: „*Živé zvíře má zvláštní význam a hodnotu již jako smysly nadaný živý tvor.*“

⁴²⁶ Vucetich, J. A., Bruskotter, J. T. a Nelson, M. P. *Evaluating whether nature's intrinsic value is an axiom of or anathema to conservation.* Op. cit., s. 327-328.

⁴²⁷ Riggio, A. *Ecology, Ethics, and the Future of Humanity.* Op. cit., s. 9.

⁴²⁸ *Ibid.*, s. 196 a násled.

⁴²⁹ Lucia, V. D. *Competing Narratives and Complex Genealogies: The Ecosystem Approach in International Environmental Law.* *Journal of Environmental Law.* 2015, č. 1, s. 111.

⁴³⁰ *Ibid.*

Závěr

Právní principy hrají v právu životního prostředí důležitou úlohu. Základní lidské právo na příznivé životní prostředí lze z jednoho úhlu pohledu vnímat samo jak důležitý princip práva, který by měl ovlivňovat přijímání a aplikaci práva v jiných sférách, z druhého úhlu pohledu pak při interpretaci tohoto základního práva a hledání jeho konkrétního obsahu fungují právní principy jako významné pilíře a vodítka. Principy různého stupně obecnosti a konkrétnosti lze chápat jako gradaci směrem k normám.

Mezi nové nadějně principy lze řadit princip zákazu regrese a princip vnitřní hodnoty biodiverzity. V případě principu zákazu regrese lze ve vztahu k právu na životní prostředí poznamenat, že cílem a jádrem tohoto lidského práva je vždy zlepšovat kvalitu životního prostředí resp. ji alespoň nezhoršovat, což by *a contrario* mělo znamenat, že toto právo implikuje zákaz opatření, která by kvalitu životního prostředí zhoršila, a to jak v rovině právních předpisů, tak individuálních aktů nebo jiných forem činnosti správy. Je však otázkou, zda by bylo možno zákaz regrese uplatnit jak na *snížení úrovně ochrany* životního prostředí (v právním a instrumentálním smyslu), tak na *hrozcí snížení kvality* životního prostředí (ve smyslu faktickém), což by patrně poskytovalo poněkud větší manévrovací prostor a dávalo tomuto principu větší váhu.

Bylo by prospěšné, pokud by bylo uznáno, že právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 české Listiny základních práv a svobod v sobě zahrnuje princip zákazu regrese. Domnívám se, že takové uznání by mohlo napomoci výkladu *příznivosti* životního prostředí například v tom směru, že příznivé životní prostředí nemůže zajistit akt, který úroveň ochrany (ev. kvality) životního prostředí oproti předchozímu stavu snižuje. Uplatnění tohoto principu by podle mého názoru mohlo pomoci rozšířit vymezení příznivosti životního prostředí i mimo oblast environmentálních standardů, s nimiž je dosud pojem příznivosti převážně spojován,⁴³¹ tj. mimo oblast např. technických limitů, jako jsou emisní a imisní limity znečišťování složek životního prostředí. Snížení úrovně ochrany (a případně i snížení kvality) životního prostředí je totiž snad identifikovatelné a doložitelné i mimo oblast měřitelných a číselně vyjádřitelných hodnot environmentálních standardů, jako například v oblasti estetických krás přírody či krásy krajiny a uplatnění tohoto principu by tak možná mohlo zamezit zhoršení životního prostředí v případech, kdy k tomu nedostačuje aplikace existujících právních norem.

Domnívám se dále, že bylo-li by uznáno, že základní právo na příznivé životní prostředí zahrnuje princip vnitřní hodnoty biodiverzity, mohlo by to napomoci výkladu, co se u tohoto práva rozumí *životním prostředím*. Pokud by právo na životní prostředí zahrnovalo vnitřní hodnotu biodiverzity, bylo by možné ho oprostít od úzce antropocentrického pojetí, které neumožňuje nebo ztěžuje jeho využití pro ochranu těch hodnot životního prostředí, které nemají bezprostřední vazbu na život člověka, jako je právě zejména biologická rozmanitost a hodnota ekosystémů. Ve sporných případech, kdy aplikace norem pozitivního práva by v daném případě neumožnila ochranu dané části přírody, by tak dovolávání se práva na příznivé životní prostředí při uznání vnitřní hodnoty biodiverzity mohlo poskytnout ten prostředek, který rozpor překlene. Mám konkrétně na mysli problém obtížného prokazování přímé souvislosti mezi ohrožením biodiverzity a zásahem do práva na příznivé životní prostředí, který byl výstižně vyjádřen v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci Perlorodka říční: „[V]ýskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život.“⁴³² Jinými slovy – zásah do populací perlorodky říční nemůže založit porušení práva na příznivé životní prostředí. Aplikace principu vnitřní hodnoty biodiverzity by v tomto typu případů mohla umožnit vtáhnout hodnotu druhů do rozsahu lidského práva na příznivé životní prostředí.

⁴³¹ V tom smyslu, že příznivé životní prostředí je takové, v němž jsou dodržovány právem předepsané environmentální standardy, a naopak jsou-li porušovány, mění se stav životního prostředí na nepříznivý. Tento výklad však neumožňuje postihnout takové hodnoty životního prostředí, pro něž nelze vydat standardy.

⁴³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 6Ao 5/2010-43 ze dne 13. října 2010, odst. 34.

Literatura

BRADLEY, B. Two concepts of intrinsic value. *Ethical Theory and Moral Practice*. 2006, č. 2, s. 111 – 130

HAUMONT, F. Le Droit Constitutionnel Belge a la Protection d'un Environnement Sain - État de la Jurisprudence. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2005, Numéro Spécial, s. 41 – 52

KISS, A. C. a SHELTON, D. *A Guide to International Environmental Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2007, 330 s., ISBN 9781571053442

LAVRYSEN, L. a THEUNIS, J. The right to the protection of a healthy environment in the Belgian Constitution: retrospect and international perspective. In LARMUSEAU, I. (Ed.) *Constitutional rights to an ecologically balanced environment, Report of the international conference*. Gent: Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht, 2007, s. 9 – 29

LUCIA, VITO DE Competing Narratives and Complex Genealogies: The Ecosystem Approach in International Environmental Law. *Journal of Environmental Law*. 2015, č. 1, s. 91 – 117

MARTENS, M. Constitutional Right to a Healthy Environment in Belgium. *Review of European Community & International Law (RECIEL)*. 2007, č. 3, s. 287 – 297

NANDA, V. a PRING, G. *International Environmental Law and Policy for the 21st Century. 2nd Revised Ed.* Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, ISBN 978-90-04-24286-9

PRIEUR, M. a SOZZO, G. *La non régression en droit de l'environnement*. Bruylant, 2012, ISBN 9782802737186

PRIEUR, M. Non-regression in Environmental Law. *SAPIENS (Surveys And Perspectives Integrating Environment & Society)*, 2012, Vol. 5, č. 2 - IUCN Commissions. Institut Veolia Environnement. Dostupné z: <http://sapiens.revues.org/1405>

RIGGIO, A. *Ecology, Ethics, and the Future of Humanity*. New York: Palgrave Macmillan, 2015, ISBN 978-1-349-55916-9

ROMAINVILLE, C. L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis. In BRAËN, A. (Ed.) *Droits Fondamentaux et Environnement. Actes du colloque «Regards croisés sur les rapports entre les droits fondamentaux et l'environnement: Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France» tenu à la Section de droit civil de l'Université d'Ottawa, le 25 janvier 2013*. Montréal: Wilson & Lafleur, 2013, s. 79 – 106, ISBN 978-2-89689-155-9

SADELEER, N. D. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. New York: Oxford University Press, 2008 (Reprint), 433 s., ISBN 978-0-19-928092-6

SAMUELSSON, L. On the Possibility of Evidence for Intrinsic Value in Nature. *Ethics & the Environment*. 2013, č. 2, s. 101 – 114

SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. New York: Cambridge University Press, 2003, ISBN 9780521521062

VILJANEN, J., HEISKANEN, H., RASKULLA, S., KOIVUROVA, T. a HEINÄMÄKI, L. *Jak je uplatňováno základní právo na životní prostředí? (Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?)*, 2014, [online]. Dostupné z [www: <http://docplayer.fi/18243450-Miten-ymparistoperusoikeus-toteutuu.html>](http://docplayer.fi/18243450-Miten-ymparistoperusoikeus-toteutuu.html). Z finského originálu přeložil M. Švec (Skandinávský dům).

VUCETICH, J. A., BRUSKOTTER, J. T. a NELSON, M. P. Evaluating whether nature's intrinsic value is an axiom of or anathema to conservation. *Conservation Biology*. 2015, č. 2, s. 321 – 332

TRADE RELATED INSTRUMENTS OF PROMOTION OF HUMAN RIGHT TO THE ENVIRONMENT IN INTERNATIONAL CLIMATE LAW

Dr Maciej Nyka

Key words: climate law – economic instruments – Paris agreement – Kyoto Protocol

Market based instruments are widely used in environmental policies both in national and international level. They can be considered as an alternative towards the traditional command and control instruments of environmental protection, which many times have proven to be ineffective in achieving the environmental goals. Market based instruments are being described as regulations which are aiming at supporting certain positive actions through market incentives, more than direct legal orders which concern emission levels, or production standards⁴³³. Additional positive feature of Market based instruments of environmental protection is the fact that often they turn out to be a market supporting as they can help to diminish the market failures⁴³⁴, one of which can be the internalization of environmental costs of the production or more sustainable trade in selected goods⁴³⁵. Positive effects of proper usage of market based instruments of protection of the environment were identified also in social sphere⁴³⁶. Their usage results in positive effects in supporting environmental impacts of entities towards which the instrument is being used. Market based instruments can be categorized into some basic groups, among which taxes and charges, ecological subsidies tradable emission allowances can be given as the examples⁴³⁷.

It is estimated that around 10 % of all multilateral environmental agreements contain market based instruments of regulation of trade to achieve their goals⁴³⁸. Market instruments are more common in relatively modern regulations, which are more specific and oriented on improvement in the various areas of international environmental law. Among those the contemporary international climate change regulation is one of the most important ones. The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)⁴³⁹, the 1997 Kyoto Protocol⁴⁴⁰ and Paris Agreement⁴⁴¹.

Kyoto rotocol to the UNFCCC and also recently agreed Paris Agreement all recognize the potential in market based instruments and use them to achieve their goals⁴⁴². Separate group of

⁴³³ Hrytzak, D. *The Impact of Trade Related Environmental Measures on International Trade*. Saskatchewan Economics Journal vol. 4 (2002), p. 19; Gralczyk, A., Gralczyk, A. *Wprowadzanie mechanizmów rynkowych w ochronie środowiska*. Warszawa 2011, p. 37, see also Fiedor, B., Gralczyk, A. (red.) *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*. Białystok 2006; Stavins, R. *Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments*. Discussion Paper E-99-18, Kennedy School of Government, Harvard University 2001, p. 1; UNEP Economic Instruments in Biodiversity-Related Multilateral Environmental Agreements UNEP 2004, p. 24.

⁴³⁴ Tietenberg, T.: *Emissions Trading: Principles and Practice*. Wyd. 2 Earthscan 2006, p. 453, Gralczyk, A. Gralczyk, A. *Wprowadzanie mechanizmów rynkowych do ochrony środowiska*. Warszawa 2011, p. 24 – 30; UNEP *Economic Instruments in Biodiversity-Related Multilateral Environmental Agreements* UNEP 2004, p. 25 - 26; R. Stavins *Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments*. Discussion Paper E-99-18, Kennedy School of Government, Harvard University 2001, p. 3.

⁴³⁵ Wold, C., Gaines, S., Block, G. *Trade and the Environment. Law and Policy*. Durham 2011, p. 642.

⁴³⁶ UNEP *Trade-related Measures and Multilateral Environmental Agreements*. UNEP 2007, p. 5.

⁴³⁷ Wold, C., Gaines, S., Block, G. *Trade and the Environment. Law and Policy*. Durham 2011, p. 643 – 647.

⁴³⁸ UNEP *Trade-related Measures and Multilateral Environmental Agreements*. UNEP 2007, see also UNEP *Environment and Trade. A Handbook*. Wyd. 2 UNEP 2005, p. 14.

⁴³⁹ United Nations Framework Convention on Climate Change (1992) 1771 UNTS 107.

⁴⁴⁰ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (1997). 2303 UNTS 148.

⁴⁴¹ FCCC/CP/2015/10/Add.1

⁴⁴² Woederman, E. *The Institutional Economics of Market-Based Climate Policy* Amsterdam 2004, pp. 5 – 7.

market based instruments of climate protection can be identified among implementation instruments undertaken by the member states to those above mentioned agreements. Those instruments are not directly mentioned by the sources of international climate law but are undertaken by states to achieve the emission reduction levels agreed by those states by the means of Kyoto protocol and in near future on Paris agreement.

Trade regulations in international climate change law can however pose a danger to trade liberalization goals set by the international economic law. Among most important sources of law here, the system of World Trade Organization seems to pose a threat to market based environmental regulations⁴⁴³. Discriminatory taxes, charges, some production process standards or specific subsidies are subject to WTO law⁴⁴⁴. Dispute settlement process in the WTO is not always prepared to distinguish between legitimate environmental regulation which takes form of those trade measures and protectionist measures which only pretend environmental measures. The trade measures in multilateral environmental agreements (MEA's) and among them the climate protection regime are one of the areas of interest of recent Doha round of WTO negotiations. Doha Ministerial Declaration of 14 November 2001⁴⁴⁵ calls in paragraph 31(i) to clear by means of negotiations interrelations between trade measures introduced by the MEAs and the WTO law system⁴⁴⁶. However no binding solution to solve a potential conflict between trade measures containing MEA's and WTO law has been yet agreed. What is more already available drafts of such solutions concentrate more on solving the procedural problems of jurisdiction and choice of applicable law. One can observe a relatively sympathetic attitude of WTO institutions, towards trade measures introduced directly by the MEA's⁴⁴⁷.

United Nations Framework Convention on Climate Change is the most important legal document which aims at regulation and limitation anthropogenic influence on climate⁴⁴⁸. It stands on the realistic position that two sets of actions has to be undertaken in order to overcome the problems connected with climate change. First line of actions are those aiming at mitigation of human activities impact on climate system⁴⁴⁹. This is however not enough, as drastic measures of greenhouse gases elimination would surely negatively affect the development, what is unacceptable especially to the developing countries. This is why the second group of actions are advocated by the Convention – namely actions which aim at adaptation to the changing climate conditions. Both of those lines of actions can be effectively supported by the market based instruments.

The United Nations Framework Convention follows the framework convention and protocols model of regulation which has proven to work well in case of ozone protection regime. This results with the Convention serving as a guideline for the main aim of the climate protection system and instrument of introducing the institutional framework for further substantial developments. United Nations Framework Convention on Climate Change, acting as *legi generali* while forming it, was able to introduce to the system of climate protection basic legal principles for the protection of the climate. Those principles have to be translated into the language of substantial

⁴⁴³ Watson, J. *The WTO and the Environment. Development of competence beyond trade*. London and New York 2013, p. 113 – 119.

⁴⁴⁴ See generally Matsushita, M., Schoenbaum, T., Mavroidis P. *The World Trade Organization. Law Practice and Policy*. Oxford 2006.

⁴⁴⁵ WT/MIN(01)/DEC/1

⁴⁴⁶ Watson, J. *The WTO and the Environment. Development of competence beyond trade*. London and New York 2013, p. 146.

⁴⁴⁷ Ciechanowicz-McLean, J., Nyka, M. *Multilateralism as a way of obtaining compliance in national environmental policies with international economic law*. Gdańskie Studia Prawnicze Tom XXII (2009) p. 47 – 62.

⁴⁴⁸ Kenig-Witkowska, M. *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*. Warszawa 2011, p. 175; Ciechanowicz-McLean, J. *Międzynarodowe Prawo Ochrony Środowiska*. Warszawa 1999, p. 154 – 156.

⁴⁴⁹ Voigt, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston 2009, p. 46.

obligations in the protocols to the Convention. This had been done by Kyoto protocol and is now being created on the basis of Paris agreement.

The decision on participating in the United Nations Framework Convention initiatives itself can be analysed from the perspective of trade measures and legality with the WTO regime. Joseph Stiglitz presents a view that the decision of the USA not to participate in UNFCCC reduction initiatives – decision not to ratify the Kyoto protocol, can be considered as a form of subsidy for the US industry⁴⁵⁰. This is due to the fact that it allows to externalize the environmental costs of functioning of this industry what in consequence puts them on the better market position towards their competitors from the countries which are party to the Kyoto protocol. Stiglitz suggests even the possibility of using WTO instruments for unfair subsidization to address this. This view has however been criticized by the majority of the doctrine due to the procedural problems in starting such action in the WTO's dispute settlement mechanism⁴⁵¹. In his opinion Stiglitz seems to use the term subsidy in the economic sense not in the legal meaning.

From the perspective of market based instruments of climate protection the most important role is played by the principle of sustainable development⁴⁵². Convention underlines the need to promote and support the open international economic order, which according to the Convention is a condition of common growth and economic development. Such growth is able in the long perspective to switch the main focus of developing states to the environmental protection, including the climate protection. This holistic approach seems to have a strong logical base, however one can have doubts if the climate system protection can wait until the various social and economic problems of developing countries will be solved.

While referring to the instruments of achieving the goals of the UNFCCC the Convention in article 3 (5) underlines that instruments introduced to achieving those goals can not pose an instrument of arbitrary discrimination in international trade, or disguised restriction to international trade⁴⁵³. This reservation reflects the limits of national and international policy instruments posed by the international economic law documents, including the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). On the other hand however, the United Nations Framework Convention on Climate Change allows for use of unilateral trade regulatory means as the national instruments of climate protection⁴⁵⁴. Unilateral means of trade regulation are often challenged in the World Trade Organization's dispute settlement procedures.

Second principle of the UNFCCC which is important for the use of market based instruments is the principle of intergenerational and intragenerational justice⁴⁵⁵. In the text of the Convention this principle is closely related with the newly introduced by this legal instrument the principle of common but differentiated responsibility⁴⁵⁶. Convention classifies its parties to According to the

⁴⁵⁰ Stiglitz, J. *A New Agenda for Global Warming* Economists' Voice 2006, July, p. 2; see also Espa, I., Rolland, S. *Subsidies, Clean Energy, and Climate Change* International Centre for Trade and Sustainable Development Geneva 2015, p. 2.

⁴⁵¹ See eg. Bhagwati, J., Mavroidis, P. *Is action against US exports for failure to sign Kyoto Protocol WTO-Legal?* World Trade Review 6 (2) 2007, p. 302.

⁴⁵² Voigt, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston 2009, p. 48.

⁴⁵³ Kernohan, D., De Cian, E. *Trade, the environment and climate change: multilateral versus regional agreements*. [w:] Climate and Trade Policy. Bottom-up Approaches Towards Global Agreement. C. Carraro, C. Egenhofer Edward Elgar 2007, p. 70.

⁴⁵⁴ Howse, R., Eliason, A. *Domestic and international strategies to address climate change: an overview of the WTO legal issues*. [w:] *International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change. World Trade Forum*. T. Cottier, O. Nartova, S. Bigdeli (ed.) Cambridge 2009, p. 52; F. Deane *Emissions Trading and WTO Law. A Global Analysis*. Edward Elgar 2015, p. 16.

⁴⁵⁵ Voigt, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston 2009, p. 96-104; M. Nyka *Future Generations Rights to Natural Resources: The Post Rio 20+ Perspective* [in:] *Enacting Environmental Justice through Global Citizenship* M. Nyka, E. Schneider (ed.) Oxford 2014 p. 39 – 50.

⁴⁵⁶ Voigt, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston 2009, p. 37.

art. 4 (4) of the Convention it is possible to identify the states which are particularly endangered by the climate change. The research shows that the climate change affects most severely the developing states, and within the societies which live in those states, the individuals which live in the worst social and economic conditions⁴⁵⁷. On the other hand it is shown that most the biggest emission per capita historically but also today is being emitted by the developed states, which have technical and economic means to limit the scope of negative impact of climate change on their societies. It is therefore recommended as instrument of satisfying the need for justice among the contemporary societies and states, that the high developed countries would bear most of the costs and burdens of climate protection⁴⁵⁸. It can be done either by direct actions undertaken by developed countries at their territories or by financial contribution or technological transfer to the projects undertaken at the territories of developing countries.

The Kyoto protocol has been agreed during the third Conference of Parties (COP-3) of the UNFCCC⁴⁵⁹. It was originally designed to create obligations within two commitment periods until the year 2012. However during the Doha 2012 Conference of Parties a decision has been made to introduce additional commitment period which made the Kyoto protocol binding and operational until 2020⁴⁶⁰. Protocol adds more substantive content to the Convention, as well as to establish in a more precise way the exact reduction targets – individual obligations of the developed countries which are the base for any further actions undertaken by those countries for the climate change mitigation⁴⁶¹. The main aim of the protocol is to limit the level of greenhouse gases emitted into the atmosphere⁴⁶². Even this shows that the parties to the Kyoto protocol see the need to differentiate the obligations between the developing and developed countries. While the Convention itself refers to the stabilization of greenhouse concentration in the atmosphere, the Kyoto protocol mentions the need to reduce the emissions below the reference year 1990 levels⁴⁶³. This ambitious goal is able to be achieved only because of the introduction by the Kyoto protocol market based instruments which brings flexibility not in the sphere of aims of the protocol, but in the sphere of means of achieving those aims.

Kyoto protocol introduces three market based instruments which play subsidiary role towards the mitigation of greenhouse gases production. First is the emission trading mechanism which allows for trading with emission trading units in a situation when those units haven't been used⁴⁶⁴. The mechanism used here is the „cup and trade“ – first setting the amount of emissions which will be acceptable and which would allow achievement of reduction goals, and than consuming for own needs or selling/buying the rest⁴⁶⁵. The Kyoto protocol introduces two levels of emission

⁴⁵⁷ Stern, N. *Stern Review on the Economics of Climate Change* Cambridge 2007. http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf (30.08.2016)

⁴⁵⁸ Cameron, J. *Climate Change in Business* [in:] *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, D. Freestone and C. Streck (eds.) Oxford 2005, p. 29.

⁴⁵⁹ Kenig-Witkowska, M. *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*. Warszawa 2011, p. 179.

⁴⁶⁰ Doha - Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment) FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1

⁴⁶¹ Voigt, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston 2009, p. 59 – 70.

⁴⁶² Kenig-Witkowska, M. *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*. Warszawa 2011, p. 180.

⁴⁶³ IPCC, *Climate Change 2007, Fourth Assessment Report, Synthesis Report*, Summary for Policymakers, p. 6. https://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm (30.08.2016)

⁴⁶⁴ Howse, R., Eliason, A. *Domestic and international strategies to address climate change: an overview of the WTO legal issues* [in:] *International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change* Cottier, T. Nartova, O. Gideli, S. (ed.) Cambridge 2009, p. 53.

⁴⁶⁵ Graczyk, A., Graczyk, A. *Wprowadzanie mechanizmów rynkowych w ochronie środowiska*. Warszawa 2011, p. 89.

trading⁴⁶⁶. One is the emission trading at the international level between the states. States can trade in the emission limits which they have received according to the Kyoto protocol. Second level of emission trading is the level of countries, or as it is within the European Union, within the economic integration organization⁴⁶⁷. Here the entities which acquired the carbon credits can trade in them in order to satisfy their demand or to sell the surplus.

In order to analyse the emission trading mechanism from the perspective of its legality from the World Trade Organization law point of view it has to be decided if the carbon market constitutes a market at which trade of goods (regulated by the General Agreement on Trade in Goods - GATT) takes place or is it a trade in services (regulated by the General Agreement on Trade in Services - GATS). The doctrine of climate change seems unable to decide without any doubts if the carbon units should be classified as the product or service. There is no case law which would show which of those two classification is more probable to be used by the WTO Dispute Settlement Body, however in the EC-Bananas case⁴⁶⁸ Appellate Body in its report held that there is a possibility that the same regulatory scheme affects both trade in goods and trade in services⁴⁶⁹. Therefore both regulatory regimes – the one for the trade in goods and the one for the trade in services may be applicable. The emission trading which according to the Kyoto protocol can take place only between the states which agreed to reduce their emission by covering it by the „cap“, so between the so called Annex 1 states. This means that such closed market discriminates against those WTO member states which are not Annex 1 countries⁴⁷⁰. This constitutes the breach of the most favoured nation (MFN) principle, as it differentiates the position of one category of WTO member states against the other⁴⁷¹. The MFN principle is an non discrimination instrument used both in the General Agreement on Trade in Goods, and the General Agreement on Trade in Services. In the US-Gambling case⁴⁷², the Appellate Body interpreted the exclusion of particular service provider originating in another WTO member state as the quantitative restriction within the meaning of Article XVI of the GATS. This shows that a scenario in which a whole category of potential service providers is excluded from the market is probable to be identified as a situation of breach of the WTO law⁴⁷³.

Important problem of potential breach of obligations stemming from the World Trade Law in relation to the emission trading is the problem of allocation of certain carbon credits free of charge to certain sectors or certain companies. The probability of breach anti subsidy law of the WTO (The Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) has been identified even by the European Commission which identifies situations in which national allocation plans may be considered as illegal state aid. Example of such situation can be the problem of allocation of free carbon credits in the amount higher than the amount of projected emissions, which allows the company to sell those credits on the market⁴⁷⁴.

⁴⁶⁶ Dupuy, P., Viñales, J. *International Environmental Law*. Cambridge 2015, p. 150; Simonetti, S. de Witt Wijnjen, R. *International Emissions Trading and Green Investments Schemes*. [in:] *Legal Aspects of Carbon Trading*. Freestone, D., Streck, C. (ed.) Oxford 2006, p. 157.

⁴⁶⁷ Baran, J., Janik, A., Ryszko, A. *Handel Emisjami w teorii i praktyce*. Warszawa 2011, p. 209.

⁴⁶⁸ Appellate Body Report of 9 September 1997 par 221 case WT/DS27/AB/R.

⁴⁶⁹ Cottier, T., Nartova, O., Giggeli, S. (ed.) *International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change* Cambridge 2009, p. 53.

⁴⁷⁰ Howse, R., Eliason, A. *Carbon Trading and the CDM in WTO Law* [in:] *Climate Finance: Regulatory and Funding Strategies for Climate Change and Global Development*. R. Stewart, B. Kingsbury, B. Rydyk (ed.) New York 2009, p. 255 – 256.

⁴⁷¹ Bartels, L. *The WTO Legality of the Application of the EU's Emission Trading System to Aviation* European Journal of International Law. Vol. 23 no 2 p. 444.

⁴⁷² Appellate Body Report of 7 April 2005, case WT/DS285/AB/R par. 263 – 265.

⁴⁷³ Martin, M. *Trade law implications of restricting participation in the European Union emissions trading scheme* Georgetown International Environmental Law Review vol. 19 (2007), p. 466.

⁴⁷⁴ Zhong Xiang Zhang, *Greenhouse Gas Emissions Trading and the World Trading System*, Journal of World Trade, vol.32, no.5, 1998, pp. 226 – 227.

Second group of flexibility mechanism consists of Clean Development Mechanism⁴⁷⁵ and Joint Implementation Mechanism⁴⁷⁶. They both are closely connected with each other as they both function as instruments of giving certain incentives for climate protective investments. Clean Development Mechanism is introduced to the climate protection law by the art. 12 of the Kyoto protocol. This mechanism is strongly connected with the environmental justice principle and uses the common but differentiated responsibility mechanism in a way in which developing states can become the beneficiaries of the climate protection⁴⁷⁷. The Clean Development Mechanism aims at facilitating cooperation between developing states and developed countries in investment projects which result in the creation of Certified Emission Reduction. This instrument creates the possibility of achieving sustainable development in developing states through foreign investments in climate friendly technologies, infrastructure and carbon sinks⁴⁷⁸. On the other hand Annex I countries can take advantage due to the fact that thanks to those projects they are able to achieve compliance with their quantified emission limitation and reduction commitments usually easier and at lower costs than through the investments in their own territories⁴⁷⁹. Although the cooperation has intergovernmental character it is obvious that most of such initiatives are undertaken by private sector⁴⁸⁰. The whole process is carefully monitored by the Clean Development Board Executive Board in order to evaluate the Certified Emission Reduction, the level of the reduction and estimate if the project is environmentally justified.

Joint Implementation Mechanism deals with the problem of financing the climate friendly projects in a bit different way. In this case the regulation is aiming at putting into practice the common but differentiated responsibility from the perspective of duties of developed countries (annex I countries). Kyoto Protocol describes this mechanism in article 6. Under certain conditions relating to the verification of emission, emission reduction units (ERU) Party included in Annex I may transfer to, or acquire from, any other such Party emission reduction units resulting from projects aimed at reducing anthropogenic emissions by sources or enhancing anthropogenic removals by sinks of greenhouse gases in any sector of the economy⁴⁸¹. Joint Implementation mechanism is a mechanism which establishes the international cooperation but limits its scope only to the annex I countries. There are two possible procedures for carrying out a joint implementation project. First is designed to cover the cooperation between states which fully meets all eligibility requirements. In this situation, the host Party takes advantage of the possibility of carrying out its own procedures to projects, issue ERUs and transfer them to the investing Party. The second procedure applies if the host Party does not meet all the eligibility requirements. In such cases the supervision of Supervisory Committee is needed to verify the number of ERUs generated by projects. The most common projects developed under the Joint Implementation mechanism relate to switching the fuel or other resource consumption to the resources which generate less greenhouse gases, development of renewable energy production installations, improvement of energy efficiency, manure management changes to reduce the greenhouse gases discharges, and the development of carbon sinks⁴⁸². Projects concerning the

⁴⁷⁵ Voigt, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston 2009, p. 74.

⁴⁷⁶ Baran, J., Janik, A., Ryszko, A. *Handel Emisjami w teorii i praktyce*. Warszawa 2011 p. 424; Kenig-Witkowska, M. *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*. Warszawa 2011 p. 182.

⁴⁷⁷ Sands, P. Peel, J. Fabra, A. MacKenzie, R. *Principles of International Environmental Law*. 3ed Cambridge 2013, p. 289.

⁴⁷⁸ Graczyk, A., Graczyk, A. *Wprowadzanie mechanizmów rynkowych w ochronie środowiska*. Warszawa 2011, p. 88.

⁴⁷⁹ Sands, P., Peel, J., Fabra, A., MacKenzie, R. *Principles of International Environmental Law*. 3ed. Cambridge 2013, p. 288.

⁴⁸⁰ Voigt, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston 2009, p. 81.

⁴⁸¹ Baran, J., Janik, A., Ryszko, A. *Handel Emisjami w teorii i praktyce*. Warszawa 2011, p. 422.

⁴⁸² Graczyk, A., Graczyk, A. *Wprowadzanie mechanizmów rynkowych w ochronie środowiska*. Warszawa 2011, pp. 82 – 83; Baran, J., Janik, A., Ryszko, A. *Handel Emisjami w teorii i praktyce*. Warszawa 2011, pp. 440 – 443.

Joint Implementation are more likely to be established in the states with economies in transition, due to the fact that improving the energy efficiency or other ERU generating projects can usually be implemented in those countries at lower costs.

The Clean Development Mechanism and Joint Implementation Mechanism both pose similar problems concerning the potential conflict of this instrument with WTO regulation⁴⁸³. The developed countries receives CER or ERU units which are transformed into energy production (at lower cost of emission) and consumption. Both those mechanisms are connected with certain services, which are covered by the nondiscriminatory GATS regulations. However both those mechanism are discriminatory in their nature as they give better market access conditions to certain groups of entities on the base of their nationality. The very construction of Clean Development Mechanism poses some restrictions on service liberalization. Clean Development Mechanism activity circle consists of several steps, starting with Project design, through validation and registration, financing, monitoring, verification and other. Different services are involved at least at the projecting of the CDM activity, financing of the activity and monitoring of the activity. So we can assume that use of services is inevitable in the CDM projects⁴⁸⁴. The services liberalization under GATS agreement is subject to individual commitment mechanism which means that only those sectors of services are covered by GATS specific obligations which are selected by the country. However the nondiscrimination principle from the art. II of GATS covers all service sectors including also those in which member state haven't decided to undertake specific commitments. Due to the fact that Clean Development Mechanism covers the projects in which only Kyoto protocol party country cooperates with developing country we have a situation in which CDM projects exclude certain categories of service providers which can be identified as the violation of GATS nondiscriminatory principle⁴⁸⁵. Those categories would cover entities from countries which are not party to the Kyoto protocol which haven't been authorized by the Kyoto protocol party developed state; and entities which come from the Kyoto protocol annex I country, but the country it comes from is not in compliance with its eligibility requirements for participation in the flexibility mechanisms. The above mentioned requirements for participation in Clean Development Mechanism establish the absolute restrictions on services and thus discriminate whole categories of service providers from not Annex I countries, what is against the art. II GATS principle of nondiscrimination⁴⁸⁶. Another area of potential conflict of world trade law with Clean Development Mechanism and Joint Implementation Mechanism is the art. 2 of the Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMS)⁴⁸⁷. The regulation of the Trade-Related Investment Measures is limited only to the trade in goods, but still exists some potential for a inconsistency with nondiscriminatory obligations which stem from the most favourite treatment standard or relevant national treatment standard. Such a violation together with possible risk of inconsistency with art. XI GATT rules on quantitative restrictions could result in violation of art. 2 (1) of TRIMS as it is likely to fall within the situations described in the Annex to the TRIMS agreement⁴⁸⁸.

Nondiscrimination and national treatment in international sale in goods and services can be endangered also due to the amorphous characteristic of Clean Development and Joint Implemen-

⁴⁸³ G. Wiser *Frontiers in Trade: The Clean Development Mechanism and the General Agreement on Trade in Services* International Journal for Global Environmental Issues, vol. 2 no 3-4 (2002), pp. 297 – 298.

⁴⁸⁴ Voigt, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston 2009, p. 239.

⁴⁸⁵ Charnovitz, S. *Trade and Climate: Potential Conflicts and Synergies' in Beyond Kyoto: Advancing the International Effort against Climate Change*, Pew Center on Global Climate Change, December 2003, p. 156.

⁴⁸⁶ Carlarne, C. *The Kyoto Protocol and the WTO: reconciling tensions between free trade and environmental objectives*. Colorado Journal of International Environmental Law & Policy vol. 17 (2006), p. 67.

⁴⁸⁷ Cottier, T., Nartova, O., Giggeli, S. (ed.) *International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change* Cambridge 2009, p. 78.

⁴⁸⁸ Cottier, T., Nartova, O., Giggeli, S. (ed.) *International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change* Cambridge 2009, p. 78.

tation projects⁴⁸⁹. Any measurement of the level of carbon dioxide which has not been emitted due to certain investment can be made only in a very imprecise way. Sometimes also the effects of initiatives undertaken within the CDM programs are very distant – it can be very well seen in the reforestation projects. The effects of planting forests on CO₂ emissions will be visible decades after the projects ends, whereas the Certified Emission Reduction units are available to the investor earlier. This shows that Clean Development Mechanism and Joint Implementation projects can raise questions of WTO law conformity both in the areas of law and fact .

Paris Agreement introduces new scenario for market based instruments of climate protection⁴⁹⁰. Whereas the Kyoto Protocol and to some extent also the United Nations Framework Convention on Climate Change concentrated on stabilisation and reduction commitments the Paris accord takes more realistic approach. This approach is strongly needed provided that Paris agreement sets up the ambitious goal of limiting the temperature increase to 1,5°C above the pre-industrial level⁴⁹¹. It identifies various instruments of achieving its ambitious goal. The market instruments seem to play very important role in this new climate protection legal system⁴⁹². What is underlined by many commentators this agreement creates new and wider perspectives for already known flexibility mechanisms known from the Kyoto Protocol⁴⁹³. The exact shape and scope of the obligations which stem from the Paris agreement is still unknown but some information can be already found in the text of the agreement. Article 6 recognizes that some Parties choose to pursue voluntary cooperation in the field of meeting their contributions as well as to be able to achieve higher reduction goals⁴⁹⁴. National and regional emission trading markets will be supplemented under art. 6 of Paris agreement with new emission trading market which would be global in its scope and what is also important supervised by the United Nations⁴⁹⁵. Such cooperation would enable connection of reduction units providers with potential buyers in countries which have still high level of emissions due to the industrial production. Contemporary problem with existing emission trading markets (eg. European one) is that due to the carbon leakage the supply exceeds the demand what results in a drastic drop of the price of the carbon emission unit⁴⁹⁶.

Another initiative is a new Mechanism (Sustainable Development Mechanism) to contribute to the mitigation of greenhouse gas emissions and support sustainable development⁴⁹⁷. Mechanism introduces new quality into the market based mechanisms of climate protection, as it aims „to deliver overall mitigation in global emissions“⁴⁹⁸. The description of the aims of this mechanism in art. 6 par. 4 – 7 of the Paris Agreement it can be stated that it reflects the aims and mechanisms which are today available in the Clean Development Mechanism and Joint Imple-

⁴⁸⁹ Cottier, T., Nartova, O., Gidgeli, S. (ed.) *International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change* Cambridge 2009, p. 78.

⁴⁹⁰ See Paris Agreement adopted 12 December 2015 FCCC/CP/2015/L.9.

⁴⁹¹ Art. 2.1(a) Paris Agreement adopted 12 December 2015 FCCC/CP/2015/L.9.

⁴⁹² International Chamber of Commerce *Business views on the role of market mechanisms in a COP21 Paris-Agreement*.
p.1 <http://cop21.iccwbo.org/pdf/ICC-position-2015-COP21-Paper-MARKET-MECHANISMS.pdf> (01.09.2016).

⁴⁹³ Davide, M., Calliari, E., D'Aprile, A. *Climate policy after Paris: assessment and perspectives*. Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici Research Papers Issue RP0277 December 2015 <http://www.cmcc.it/wp-content/uploads/2016/06/rp0277-ecip-12-2015.pdf>

⁴⁹⁴ Art. 6.1 Paris Agreement adopted 12 December 2015 FCCC/CP/2015/L.9 see A. Marcu *Carbon Market Provisions in the Paris Agreement (Article 6)* CEPS Special Report no. 128/January 2016 p. 4.

⁴⁹⁵ Art. 6.3 Paris Agreement adopted 12 December 2015 FCCC/CP/2015/L.9; R. Rosenzweig *Global Climate Change Policy and Carbon Markets: Transition to a New Era* Palgrave Mcmillan 2016, p. 239.

⁴⁹⁶ Koch, N., Fuss, S., Grosjean, G., Edenhofer, O. *Causes of the EU ETS price drop: Recession, CDM, renewable policies or a bit of everything?—New evidence* Energy Policy vol. 73, October 2014 pp. 676 – 685.

⁴⁹⁷ Marcu, A. *Carbon Market Provisions in the Paris Agreement (Article 6)* CEPS Special Report no. 128/ January 2016, pp. 13 – 21.

⁴⁹⁸ Rosenzweig, R. *Global Climate Change Policy and Carbon Markets: Transition to a New Era*. Palgrave Mcmillan 2016, p. 239.

mentation Mechanism⁴⁹⁹. As Kyoto protocol will last only until the year 2020 it can be expected that new mechanism will substitute the two above mentioned flexibility mechanisms⁵⁰⁰. The new mechanism will likely combine many elements of Kyoto's CDM and JI schemes, attempting to learn from their mistakes while adopting their best practices and possibly their project methodologies⁵⁰¹. Detailed regulations will be prepared during the upcoming Conference of Parties meetings, but a change in approach is here expected. Mechanism to contribute to the mitigation of greenhouse gas emissions and support sustainable development is to be concentrated more on the broader policies change than on the individual projects. Conference of Parties Decision which accompanies the Paris agreement stresses the instruments of supervision and control. For example paragraphs 35 and 37 of the COP-21 decision stress the need to avoid double counting of emission removals what can happen in the present system⁵⁰².

The sustainable development in the flexibility mechanisms under Paris agreement will be supported by the obligation to promote environmental integrity⁵⁰³. In the effect the markets will have to consider social and environmental factors other than just amount of carbon being traded or emissions avoided when taking advantage of market flexibility instruments⁵⁰⁴. Comparing to the existing situation, new framework of non-market cooperation is being introduced by the Paris agreement. This framework includes integrated, holistic and balanced non-market approaches being available to Parties to assist in the implementation of their nationally determined contributions, in the context of sustainable development and poverty eradication, in a coordinated and effective manner, including through, inter alia, mitigation, adaptation, finance, technology transfer and capacity-building, as appropriate⁵⁰⁵. This new approach may introduce new, additional dimension to the common but differentiated responsibility principle in international climate change law. Commentators identify this as a mean of channelling climate finance in a better measurable, reportable and verifiable than the market based instruments .

The problems which arise from the use of market based instruments of climate protection in the light of potential conflict of those instruments with WTO can be overcome.

Trade liberalization and sustainable development have to be seen as mutually supportive and complementary⁵⁰⁶. The international law functions as a fragmented system, but still as a system, which allows us to hope that the potential conflicts can be overcome by coordination the WTO and the climate change regimes. World Trade Organization experiences something what can be called the process of „greening“ international economic law⁵⁰⁷. This process can be identified in substantial law and in the Dispute Settlement Body decisions. Most important element of greening of the substantial norms of the WTO is the inclusion of the reference to sustainable development

⁴⁹⁹ As proposed in Brazilian Submission of 6 November 2014.

—http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/73_99_130602104651393682-BRA-ZIL%20ADP%20Elements.pdf (01.09.2016).

⁵⁰⁰ Doha - Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment) FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1

⁵⁰¹ Szabo, M. *Paris Agreement rings in new era of international carbon trading* Carbon Pulse <http://carbon-pulse.com/13339/> (01.09.2016)

⁵⁰² Decision of the COP 21 Adoption of Paris Agreement FCCC/CP/2015/L.9

⁵⁰³ Art. 6.1 Paris Agreement.

⁵⁰⁴ To ensure environmental integrity, Parties have already agreed in Durban (decision 2/CP.17, paragraph 79) and Doha (1/CP.18 paragraph 42) on a set of core principles that must govern the use of markets under a 2015 agreement, namely that the promotion of environmental integrity shall include the recognition that any standards must deliver „real, permanent, additional and verified mitigation outcomes, avoid double counting of effort, and achieve a net decrease and/or avoidance of greenhouse gas emissions“.

⁵⁰⁵ Proposal for a Council Decision on the conclusion on behalf of the European Union of the Paris Agreement adopted under the United Nations Framework Convention on Climate Change COM/2016/0395 final

⁵⁰⁶ Voigt, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston 2009, p. 125.

⁵⁰⁷ Ciecchanowicz-McLean, J., Nyka, M. *Rola międzynarodowych instytucji finansowych w ochronie środowiska*, [in:] *Finanse publiczne*, Dobaczewska, A., Juchniewicz, E., Sowiński, T. (ed.). Warszawa 2010, pp. 81 – 92.

principle in the preamble to the Agreement Establishing the World Trade Organization. This reference is a strong interpretative advice in cases of conflict between the international rules of environmental protection and world trade law⁵⁰⁸. Another important element of this process is the existence of environmental exceptions included into the GATT and GATS agreements⁵⁰⁹. Two exceptions are of particular relevance to the protection of the environment: paragraphs (b) and (g) of Article XX⁵¹⁰. Pursuant to these two paragraphs, WTO members may adopt policy measures that are inconsistent with GATT disciplines, but necessary to protect human, animal or plant life or health (paragraph (b)), or relating to the conservation of exhaustible natural resources (paragraph (g)). Similar exception can also be found in the GATS agreement. Article XVI of GATS states that nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures which among others are necessary to protect human, animal or plant life or health. The Appellate Body in US — Gambling elaborated on the similarities between Article XX of the GATT 1994 and Article XIV and stated that the article sets out general exceptions under the GATS (services) much in the same way as Article XX of the GATT 1994 does under the GATT (goods)⁵¹¹.

Despite potential conflict between trade related market based instruments of climate protection in the International Climate Law and World Trade Law there can also be identified a vast area of cooperation and support. In the axiological level neither international climate protection regime wants to pose the obstacles to international trade, nor the international trade law aims at negatively affecting the human right to the environment. However the mutual support of those regimes or even just neutrality is more a matter of policy than law. In the history of the World Trade Organisation dispute settlement system there has never been an attempt to challenge the norms UNFCCC or Kyoto protocol. There is however a problem of conformity of national means which implement those legal acts. The International Climate Law System also changes in order to achieve higher level of conformity with international trade regime. The World Trade Organization also undertakes initiatives which indicate political will of greater participation of this organization in international environmental governance. The fundamentals of international economic law of environmental protection seem to be constructed – from conflict, through neutrality, towards mutual supportiveness of international economic law and international climate protection regime.

Bibliography

BARAN, J., JANÍK, A., RYSZKO, A. *Handel Emisjami w teorii i praktyce*. Warszawa CeDeWu 2011, 476 pp., ISBN 978-83-7556-296-5

BARTELS, L. *The WTO Legality of the Application of the EU's Emission Trading System to Aviation* European Journal of International Law. Vol. 23 no 2, pp. 429 – 467

BHAGWATI, J., MAVROIDIS, P. *Is action against US exports for failure to sign Kyoto Protocol WTO-Legal?* World Trade Review 6 (2) 2007, pp. 299 – 310

CAMERON, J. *Climate Change in Business* [in:] Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work, Freestone, D. and Streck C. (eds.) Oxford Oxford University Press 2005, pp. 25 – 34, ISBN 978-01-9927-961-6

⁵⁰⁸ Gehring, M., Cordonier Segger M. (ed.) *Sustainable Development in World Trade Law* Kluwer Law International 2005, pp. 13 – 17; Marceau, G. *Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions, The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties*, Journal of World Trade vol.35 no 6 (2001), p. 1087.

⁵⁰⁹ Voigt, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston 2009, pp. 223 – 230, 247.

⁵¹⁰ Wilder, M. Implementing the Clean Development Mechanism and Emissions Trading beyond Europe [in:] Yamin., F. (ed.) *Climate Change and Carbon Markets*, New York 2005, pp. 231 – 262.

⁵¹¹ Appellate Body Report of 7 April 2005, case WT/DS285/AB/R par. 100 – 104.

CARLARNE, C. *The Kyoto Protocol and the WTO: reconciling tensions between free trade and environmental objectives*. Colorado Journal of International Environmental Law & Policy vol. 17 (2006), pp. 45 – 88

CHARNOVITZ, S. *Trade and Climate: Potential Conflicts and Synergies* [in:] Beyond Kyoto: Advancing the International Effort against Climate Change, Pew Center on Global Climate Change, December 2003, pp. 141 –167

CIECHANOWICZ-McLEAN, J. *Międzynarodowe Prawo Ochrony Środowiska*. Warszawa PWN 1999, 200 pp.

CIECHANOWICZ-McLEAN, J., NYKA, M. *Multilateralism as a way of obtaining compliance in national environmental policies with international economic law*. Gdańskie Studia Prawnicze Tom XXII (2009) pp. 47 – 62

CIECHANOWICZ-McLEAN, J., NYKA, M. *Rola międzynarodowych instytucji finansowych w ochronie środowiska*. [in:] Finanse publiczne, Dobaczewska, A., Juchniewicz, E., Sowiński, T. (ed.), Warszawa CeDeWu 2010, pp. 81 – 92, ISBN 987-7556-327-9

COTTIER, T., NARTOVA, O., GIGDLI, S. (ed.) *International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change* Cambridge CUP 2009, 437 pp., ISBN 978-0-521-76619-7

DVIDE, M., CALLIARI, E., D'APRILE, A. *Climate policy after Paris: assessment and perspectives*. Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici Research Papers Issue RP0277 December 2015 <http://www.cmcc.it/wp-content/uploads/2016/06/rp0277-ecip-12-2015.pdf>

DEANE, F. *Emissions Trading and WTO Law. A Global Analysis*. Edward Elgar 2015, 232 pp., ISBN 978-1-78347-442-4

DUPUY, P., VIÑALES, J. *International Environmental Law*. Cambridge CUP 2015, 515 pp., ISBN 978-1-107-04124-0

ESPA, I., ROLLAND, S. *Subsidies, Clean Energy, and Climate Change* International Centre for Trade and Sustainable Development Geneva 2015, 21 pp. <http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15-Subsidies-EspaRolland-FINAL.pdf>

FIEDOR, B., GRALCZYK, A. (red.) *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*. Białystok Ekonomia i Środowisko 2006, 176 pp., ISBN 83-88771-77-9

GEHRING, M., CORDONIER SEGGER, M. (ed.) *Sustainable Development in World Trade Law* Hague Kluwer Law International 2005, 735 pp., ISBN 90-411-2366-0

GRACZYK, A., GRACZYK, A. *Wprowadzanie mechanizmów rynkowych w ochronie środowiska*. Warszawa Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2011, 189 pp., ISBN 978-83-208-1968-7

HOWSE, R., ELIASON, A. *Carbon Trading and the CDM in WTO Law* [in:] Climate Finance: Regulatory and Funding Strategies for Climate Change and Global Development. Stewart R., Kingsbury B., Rydyk B. (ed.) New York New York University Press 2009, pp. 254 – 258, ISBN 978-08147-4138-2

HOWSE, R., ELIASON, A. *Domestic and international strategies to address climate change: an overview of the WTO legal issues*. [in:] International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change. World Trade Forum. Cottier, T., Nartova, O., Bigdeli, S. (ed.) Cambridge CUP 2009, pp. 48 – 94, ISBN 978-0-521-76619-7

HRYTZAK, D. *The Impact of Trade Related Environmental Measures on International Trade*. Saskatchewan Economics Journal vol. 4 (2002), pp. 15 – 25

International Chamber of Commerce *Business views on the role of market mechanisms in a COP21 Paris-Agreement*. p.1 <http://cop21.iccwbo.org/pdf/ICC-position-2015-COP21-Paper-MARKET-MECHANISMS.pdf> (01.09.2016)

IPCC, *Climate Change 2007, Fourth Assessment Report, Synthesis Report*, Summary for Policymakers, p.6 https://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm (30.08.2016)

KENIG-WITKOWSKA, M. *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*. Warszawa: Wolters Kluwer 2011, 311 pp., ISBN 978-83-264-0651-5

KERNOHAN, D., De CIAN, E. *Trade, the environment and climate change: multilateral versus regional agreements*. [in:] *Climate and Trade Policy. Bottom-up Approaches Towards Global Agreement*. C. Carraro, C. Egenhofer Northampton Edward Elgar 2007, pp. 70 – 93, ISBN 978-1-84720-227-7

KOCH, N., FUSS, S., GROSJEAN, G., EDENHOFER, O. *Causes of the EU ETS price drop: Recession, CDM, renewable policies or a bit of everything? — New evidence* *Energy Policy* vol. 73, October 2014, pp. 676 – 685

MARCEAU, G. *Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions, The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties*, *Journal of World Trade* vol.35 no 6 (2001), pp. 1 081 – 1 131

MARCU, A. *Carbon Market Provisions in the Paris Agreement (Article 6)* CEPS Special Report no. 128/January 2016, p. 26, ISBN 978-94-6138-501-7

MARTIN, M. *Trade law implications of restricting participation in the European Union emissions trading scheme* *Georgetown International Environmental Law Review* vol. 19 (2007), pp. 437 – 474

MATSUSHITA, M., SCHOENBAUM, T., MAVROIDIS, P. *The World Trade Organization. Law Practice and Policy*. 2 ed. Oxford Oxford University Press 2006, 989 pp., ISBN 978-0-19-920800-5

NYKA, M. *Future Generations Rights to Natural Resources: The Post Rio 20+ Perspective* [in:] *Enacting Environmental Justice through Global Citizenship* M. Nyka, E. Schneider (ed.) Oxford Inter-Disciplinary Press 2014, pp. 39 – 50, ISBN 978-1-84888-342-0

ROSENZWEIG, R. *Global Climate Change Policy and Carbon Markets: Transition to a New Era* London: Palgrave Mcmillan 2016, 322 pp., ISBN 978-1-137-56051-3

SANDS, P., PEEL, J., FABRA, A., MacKENZIE, R. *Principles of International Environmental Law*. 3ed. Cambridge CUP 2013, 926 pp., ISBN 978-0-521-14093-5

SIMONETTI, S., de WITT WIJNEN, R. *International Emissions Trading and Green Investment Schemes*. [in:] *Legal Aspects of Carbon Trading. Kyoto, Copenhagen, and beyond*. Freestone D., Streck C. (ed.) Oxford OUP 2006, pp. 157 – 175, ISBN 978-0-199-56593-1

STAVINS, R. *Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments*. Discussion Paper E-99-18, Kennedy School of Government, Harvard University 2001, p. 79

STERN, N. *Stern Review on the Economics of Climate Change* Cambridge 2007. http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rnmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf (30.08.2016)

STIGLITZ, J. *A New Agenda for Global Warming* *Economists' Voice* vol. 3 issue 7 (2006), July, pp. 1 – 4

SZABO, M. *Paris Agreement rings in new era of international carbon trading* *Carbon Pulse* <http://carbon-pulse.com/13339/> (01.09.2016)

TIETENBERG, T. *Emissions Trading: Principles and Practice*. 2 ed. New York Earthscan 2006, 250 pp., ISBN 978-1-933-11531-3

UNEP *Economic Instruments in Biodiversity-Related Multilateral Environmental Agreements* UNEP 2004, p. 114, ISBN 92-807-2390-1

UNEP *Environment and Trade. A Handbook*. 2 ed. Geneva UNEP 2005, p. 122, ISBN 1-895536-85-5

UNEP *Trade-related Measures and Multilateral Environmental Agreements*. UNEP 2007, http://unep.ch/ETB/areas/pdf/MEA%20Papers/TradeRelated_MeasuresPaper.pdf (01.09.2016)

VOIGT, C. *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law* Leiden/Boston Martinus Nijhoff Publishers 2009, 427 pp. , ISBN 978-90-04-16697-4

WATSON, J. *The WTO and the Environment. Development of competence beyond trade.* London and New York Routledge 2013, 236 pp., ISBN 978-0-415-52712-5

WILDER, M. *Implementing the Clean Development Mechanism and Emissions Trading beyond Europe* [in:] *Climate Change and Carbon Markets*. Yamin F. (ed.), New York 2005, pp. 231 – 262, ISBN 1-84407-163-4

WISER, G. *Frontiers in Trade: The Clean Development Mechanism and the General Agreement on Trade in Services* *International Journal for Global Environmental Issues*, vol. 2 no 3 - 4 (2002), pp. 288 – 309

WOEDERMAN, E. *The Institutional Economics of Market-Based Climate Policy* Amsterdam Elsevier Science 2004, 340 pp., ISBN 0-444-51573-9

WOLD, C., GAINES, S., BLOCK, G. *Trade and the Environment. Law and Policy. 2 ed.* Durham Carolina Academic Press 2011, 922 pp., ISBN 978-1-59460-816-2

XIANG ZGANG ZHONG, *Greenhouse Gas Emissions Trading and the World Trading System*, *Journal of World Trade*, vol. 32, no. 5, 1998, pp. 219 – 239

REZERWAT JAKO PRAWNA FORMA OCHRONY PRZYRODY W POLSCE

mgr Ewa Olejarczyk

Słowa kluczowe: rezerwat – ochrona przyrody

Wprowadzenie

W świetle koncepcji zawartej w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵¹² forma ochrony przyrody to instytucja prawna polegająca na wyodrębnieniu określonego przedmiotu, uznaniu go za chroniony powszechnie obowiązującym aktem normatywnym, poddaniu go szczególnemu reżimowi prawnemu oraz ustanowieniu odpowiedniego typu penalnego za naruszenie ustalonych zakazów⁵¹³. Obecnie obowiązująca w Polsce u. o. p. wśród dziesięciu form ochrony przyrody wyróżnia także rezerwat. Jest to jedna z tradycyjnych, obszarowych form ochronnych znanych polskiemu ustawodawstwu⁵¹⁴. W Polsce wśród prawnie chronionych obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych aktualnie znajduje się 1488 rezerwatów przyrody⁵¹⁵. Regulacja prawna dotycząca zasad tworzenia i funkcjonowania tych form ochronnych w Polsce jest bardziej niż skromna, a w wielu przypadkach zastosowane przez ustawodawcę unormowania budzą wątpliwości praktyczne i interpretacyjne. W kontekście tak dużej liczebności rezerwatów niedociągnięcia legislacyjne jakie występują w tych regulacjach, wydają się być niedopatrzaniem ustawodawcy mogącym w poważny sposób komplikować stosowanie tych przepisów i utrudniać ochronę przyrody w Polsce. Opracowanie to ma na celu jedynie zasygnalizowanie niektórych problemów prawnych związanych z unormowaniami dotyczącymi prawnej formy ochrony przyrody jaką jest rezerwat przyrody.

Utworzenie rezerwatu przyrody

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u. o. p. rezerwat przyrody obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi. Kompetencja uznania za rezerwat przyrody pozostaje w gestii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: RDOŚ) i co do zasady nie wymaga wyczerpania

⁵¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 t. j. ze zm.; dalej: u. o. p.

⁵¹³ Tak: Radecki, W.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Difin 2016, =Warszawa, s. 81 i 82.

⁵¹⁴ Pojęcie to nie było znane ustawie z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 1934 r. Nr 31, poz. 274). Ten akt prawny posługiwał się kategoriami takimi jak: ochrona poszczególnych gatunków zwierząt i roślin oraz park narodowy. Nie stało to jednak na przeszkodzie tworzenia rezerwatów, jako obszarów chronionych o mniejszych powierzchniach aniżeli parki narodowe, na mocy zarządzeń ochronnych. Pierwszą ustawą, która posługiwała się nomenklaturą „rezerwat przyrody” była ustawa o ochronie przyrody z dnia 7 kwietnia 1949 r. (Dz. U. z 1949 r., Nr 25 poz. 180). Radecki, W.: Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze, Wolters Kluwer 2010, Warszawa, s. 178 i nast.; Więcko, E. (w:) Buchwald K., Engelhardt E.: Kształtowanie krajobrazu a ochrona przyrody, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne 1975, Warszawa, s. 76.

⁵¹⁵ Dane z dnia 21.08.2016 r. w ślad za Centralnym Rejestrem Form Ochrony Przyrody prowadzonym przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (<http://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP/search.jsf>). Na przestrzeni lat liczebność rezerwatów w Polsce kształtowała się w następujący sposób: 2000 r. - 1307 rezerwatów; 2005 r. - 1395; 2010 r. - 1463; 2014 r. - 1481. Dane statystyczne udostępniane na stronach Głównego Urzędu Statystycznego według stanu na dzień 31.12.2014 r. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2015,1,16.html>, dostęp: 21.08.2016 r.

trybu współdziałania organów⁵¹⁶ (inaczej niż np. przy likwidacji czy zmianie granic rezerwatu). Zgodnie z art. 13 ust. 3e w zw. z art. 13 ust. 1 u. o. p. organem właściwym do uznania za rezerwat przyrody, jeżeli jest on położony na obszarze morskim⁵¹⁷ jest RDOŚ, którego właściwość ustalana jest wzdłuż wybrzeża na terenie danego województwa. Ustanowienie tej formy ochrony przyrody następuje w drodze zarządzenia będącego aktem prawa miejscowego⁵¹⁸. Organ tworzący tą formę ochronę przyrody powinien dysponować dokumentami potwierdzającymi istnienie przesłanek jej utworzenia.

Elementy zarządzenia uznającego za rezerwat przyrody

Stosownie do treści art. 13 ust. 3 u.o. p. zarządzenie uznające za rezerwat przyrody winno zawierać następujące elementy: nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, cele ochrony oraz rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem.

Położenie lub przebieg granicy rezerwatu i otuliny (o ile została wyznaczona)

Uznanie za rezerwat przyrody jest wyodrębnieniem obszaru specjalnego z powszechnie obowiązującym reżimem prawnym stąd też precyzyjne wyznaczenie jego położenia i granicy jest niezwykle ważne (choćby w perspektywie ochrony praw podmiotowych, w szczególności prawa własności nieruchomości). Ustawa w żaden sposób nie uściśla jak owo określenie położenia czy granicy ma nastąpić czy jakie metody mają zostać wykorzystane przy ich ustalaniu, a dotychczas stosowane praktyki budzą poważne wątpliwości⁵¹⁹. Określanie położenia i granicy w aktach kreujących daną formę ochrony przyrody odbywało się w różnych sposób na przestrzeni lat. Obecnie położenie określane jest w początkowym paragrafie aktu kreującego poprzez oznaczenie gminy, powiatu i województwa na terenie, których znajduje się rezerwat. Niekiedy dodatkowo pojawia się także wskazanie numerów ewidencyjnych działek wchodzących w skład rezerwatu⁵²⁰. Istotnym elementem tego aktu jest załącznik w postaci mapy obrazującej położenie formy ochronnej⁵²¹. Jedyne sygnalizacyjnie należy nawiązać do problematycznej

⁵¹⁶ Inaczej w stosunku do uznania rezerwatu przyrody położonego na obszarze morskim, bowiem zgodnie z art. 13 ust. 3c u. o. p. : Uznanie, zmiana granic, zmiana celu ochrony lub likwidacja rezerwatu przyrody położonego na obszarze morskim wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie, w jakim wpływają na realizację zadań dyrektora urzędu morskiego.

⁵¹⁷ Ustawa w tym zakresie odsyła do definicji legalnej zawartej w ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 934 i 1014 oraz z 2015 r. poz. 1651). Zgodnie z jej postanowieniami obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są: morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa, wyłączna strefa ekonomiczna.

⁵¹⁸ Właściwość organów przy uznawaniu danego obszaru za rezerwat przyrody kształtowała się w różny sposób w poszczególnych okresach. Odbywało się to zarówno na szczeblu centralnym (organ właściwy Minister Leśnictwa, a od 1956 r. - Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego następnie od 1987 r. - Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych oraz od 1989 r. - Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), jak i lokalnym (wojewoda). Funkcjonował również model mieszany gdy kompetencja ta pozostawała co do zasady w zakresie obowiązków wojewody, a w przypadkach prawem określonych (tj. gdy utworzenia rezerwatu wymagały zobowiązania międzynarodowe Polski, a wojewoda tego nie uczynił) w gestii właściwego ministra. Zob. Radecki, W.: Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim, LEX 2011. Sommer, J.: Prawo o ochronie przyrody. Komentarz, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska 2001, Wrocław, s. 186.

⁵¹⁹ Lipiński, A.: Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody, (w:) Ura, E. - Stelmasiak, J. - Pieprzny, S. (red.): Człowiek a środowisko, aspekty prawno - społeczne, RS Druk Drukarnia Wydawnictwo 2010, Rzeszów, s. 159 i nast.

⁵²⁰ Niegdyś wyznaczenie granic rezerwatu odbywało się poprzez wyliczenie działek wchodzących w skład rezerwatu, co niestety nie było dostatecznie czytelne i wystarczające.

⁵²¹ Wypada zauważyć, że nie zawsze organy publikują załączniki przedstawiające granice tych obszarów ochronnych (zob. rozporządzenie wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 lutego 2001 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody „Buczyna storczykowa na Białych Skalach“ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 10, poz. 96 czy rozporządzenie wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody „Jezioro Koskowickie“ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 77, poz. 1517) a praktyka

kwestii związanej z graficznym przedstawianiem przebiegu granic (pomiędzy określoną formą ochronną a pozostałym obszarem) poprzez wyznaczenie ich na mapie za pomocą kreski znacznej grubości⁵²². Zastosowana na mapie o określonej skali tzw. „gruba kreska” w terenie przekłada się na pas ziemi o znacznej szerokości, co utrudnia dokładne wskazanie przebiegu granicy w terenie. W tym jednak zakresie należy posiłkować się ostatnią z metod, bodaj najbardziej precyzyjną, stosowaną w oznaczeniu położenia i przebiegu granic rezerwatu tj. metodą przy wykorzystaniu współrzędnych punktów załamania granic⁵²³.

Kolejnym elementem jaki może zostać zawarty w zarządzeniu o uznaniu za rezerwat jest wskazanie otuliny rozumianej jako strefa ochronna granicząca z formą ochrony przyrody i wyznaczona indywidualnie dla tej formy w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi⁵²⁴ wynikającymi z działalności człowieka (w art. 5 pkt 14 u. o. p.). Sygnalizacji wymaga zabieg ustawodawcy, który nie wprowadza otuliny do skatalogowanych form ochrony przyrody zawartych w art. 6 u. o. p. Regulacja prawna dotycząca otuliny nie jest wolna od wad. Co istotne art. 13 ust. 2 u. o. p. przewiduje fakultatywną możliwość wyznaczenia tej sfery ochronnej nie wskazując jednak wprost jaki organ to czyni. Dalsza analiza art. 13 u. o. p. prowadzi jednak do wniosku, że wyznaczenie otuliny pozostaje w gestii RDOŚ⁵²⁵. Nic nie stoi również na przeszkodzie, aby otulina została wyznaczona później, już po uznaniu danego obszaru za rezerwat, poprzez zmianę zarządzenia ustanawiającego tę formę ochrony przyrody. Wartym zauważenia jest fakt, że ustawodawca całkowicie pomija milczeniem to w jaki sposób winna zostać określona powierzchnia otuliny (szerokość i jej granica zewnętrzna)⁵²⁶ i jakimi przesłankami powinien kierować się organ ją ustanawiający. Najważniejszym bodaj zagadnieniem związanym z wyznaczaniem tej strefy ochronnej jest ustalenie jaki reżim prawny obowiązuje na jej terenie⁵²⁷? Odpowiedź na to pytanie ma niezwykłe ważne znaczenie praktyczne, albowiem nierzadko powierzchnia danej

odnotowała także i takie przypadki gdy granice rezerwatu nie zostały w ogóle oznaczone na mapie (np. rozporządzenie nr 5/2008 Wojewody Kujawsko – Pomorskiego z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie rezerwatu przyrody „Jelenia Góra” Dz. Urz. Woj. Kujawsko – Pomorskiego Nr 63 poz. 1035 oraz rozporządzenie Wojewody Kujawsko – Pomorskiego z dnia 31 grudnia 2007 r. w sprawie rezerwatu przyrody „Jazy” Dz. Urz. Woj. Kujawsko – Pomorskiego z 2008 r., Nr 2, poz. 4; obecnie nowe zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie rezerwatu przyrody „Jazy” niweluje uprzednio popełniony błąd – Dz. Urz. Poz. 3609).

⁵²² Zagadnienie to jest dość szeroko omawiane nie tylko w kontekście tworzenia form ochrony przyrody (Lipiński, A.: op. cit.), ale także np. obszaru ograniczonego użytkowania (Miler, A.: Obszar ograniczonego użytkowania, Zagadnienia prawne, Dom Organizatora 2012, Toruń, s. 163 i nast.).

⁵²³ Posiłkowo należy odwołać się do ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.), w świetle której podstawę do wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych stanowią osnowy geodezyjne opracowane w państwowym systemie odniesień przestrzennych (art. 3). Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 października 2012 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1247): Państwowy system odniesień przestrzennych tworzą układy współrzędnych płaskich prostokątnych oznaczone symbolami: PL-LAEA, PL-LCC, PL-UTM, PL-1992 i PL-2000.

⁵²⁴ Art. 5 pkt 29 u. o. p. definiuje zagrożenia zewnętrzne, jako czynnik mogący wywołać niekorzystne zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, tworów i składników chronionej przyrody, walerów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikający z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka, mający swoje źródło poza granicami obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej.

⁵²⁵ Por. art. 13 ust. 3 u. o. p.

⁵²⁶ Brak precyzyjnych unormowań może prowadzić do powstania sytuacji konfliktogennych gdy np. wieś zostaje podzielona bez specjalnego uzasadnienia przyrodniczego na część włączoną do otuliny (objętą określonymi restrykcjami) i na obszar od nich wolny. Zgorzelski, M.: Uwagi na temat otulin w polskim, przestrzennym systemie obszarów chronionych, Prace i Studia Geograficzne 2011, T. 46, s. 201 i nast.

⁵²⁷ Wątpliwości jakie powstały na tle otuliny dotyczą nie tylko jej wyznaczenia wokół rezerwatu przyrody, ale również parku narodowego, jako tej formy ochronnej, wokół której otulina wyznaczana jest obligatoryjnie.

formy ochrony przyrody jaką ochrania otulina jest mniejsza aniżeli obszar samej otuliny⁵²⁸. Żaden z przepisów u. o. p. nie reguluje tej materii *expressis verbis*. W tym zakresie należy odwołać się tak do literatury przedmiotu⁵²⁹ jak i do orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących otulin wyznaczanych wokół parków narodowych, albowiem rozważania te pozostają w zupełności aktualne także w odniesieniu do otulin tworzonych wokół rezerwatów. Za całkowicie chybiony uznać należy pogląd zaprezentowany w wyroku NSA z dnia 16 grudnia 2011 r.⁵³⁰, w świetle którego podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie stanowi cel wyrażony w definicji normatywnej otuliny. Obowiązujące reżimów ochronnych tj. ograniczeń (dotyczących przede wszystkim prawa własności nieruchomości) i zakazów na terenie otuliny *ex definitione* jest niedopuszczalnym zabiegiem niezgodnym ze standardami konstytucyjnymi. Zważyć należy chociażby na treść art. 31 ust. Konstytucji RP⁵³¹, z którego wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Z pola widzenia nie można tracić również brzmienia art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Brak jest bowiem jakichkolwiek podstaw prawnych do tego by utożsamiać reżim prawny danej formy ochrony przyrody z reżimem utworzonej wokół niego otuliny⁵³². *De lege ferenda* postulować należy wprowadzenie ustawowego mechanizmu podobnego do modelu zastosowanego przy parkach krajobrazowych tj. określenie w u. o. p. potencjalnych zakazów, które organ ustanawiający daną formę ochrony przyrody

⁵²⁸ Szczegółową analizę w tym zakresie w stosunku do parków narodowych przeprowadził Różowicz, K.: Problematyka pojęcia „otuliny” w polskim systemie prawnym, *Studia Prawa Publicznego* 2013, Nr 4, s. 147 i nast. W odniesieniu do rezerwatów przyrody wspomnieć wypada dla przykładu chociażby o: utworzonym w dniu 25.05.2016 r. rezerwacie przyrody „Mechowisko Krag” (gmina Stara Kiszewa, powiat kościerski, województwo pomorskie), który zajmuje powierzchnię 3,810 ha podczas gdy otulina do tego rezerwatu to obszar 17,070 ha; czy o utworzonym w dniu 22.08.2015 r. rezerwacie przyrody „Cisy Przybynowskie” (gmina Żarki, powiat myszkowski, województwo śląskie), który zajmuje powierzchnię 7,60 ha podczas gdy otulina wokół niego 20,82 ha. Zob. Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody „Mechowisko Krag” (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2016 r. poz. 1767), zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody (Dz. Urz. Województwa Śląskiego z 2015 r. poz. 4228).

⁵²⁹ Stanowiska doktryny dotyczące reżimu prawnego obowiązującego na terenie otuliny są rozbieżne. I tak znaleźć można zarówno zwolenników teorii niejako „rozszerzania” na otulinę reżimu prawnego obowiązującego w stosunku do danej formy ochrony przyrody (tak np. Ciechanowicz – McLean, J.: Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody, *Studia Iuridica Agraria*, 2005, T. 4, s. 253; Miler, A.: op. cit., s. 350 i nast.; Różowicz K.: op. cit.) jak i poglądy, które wyraźnie akcentują, że otulina nie jest obszarem, na którym obowiązują zakazy właściwe dla ochraniajanej przez nią formy ochrony przyrody (tak: Mikosz, R.: Otulina parku narodowego (wybrane zagadnienia prawne), (w:) Kowalska, M. (red.): *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2015, Warszawa, s. 159 i nast.; Radecki, W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji* (...), s. 179.

⁵³⁰ Podobnie wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt: II OSK 590/08 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2007 r. w sprawie sygn. akt: IV SA/Wa 1514/07.

⁵³¹ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵³² Co do zakazu rozszerzania reżimu prawnego panującego na obszarze formy ochrony przyrody na teren otuliny zobacz wyroki np.: WSA w Warszawie z dnia 16 października 2007 r. w sprawie sygn. akt: IV SA/Wa 1514/07, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 października 2007 r., w sprawie sygn. akt: II SA/Go 471/07, WSA w Warszawie: z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie sygn. akt: IV SA/Wa 1469/06, z dnia 7 listopada 2006 r. w sprawie sygn. akt: IV SA/Wa 1305/06, z dnia 22 sierpnia 2006 r. w sprawie sygn. akt: IV SA/Wa 966/06.

umieszczalby - w zależności od potrzeb ochrony - w akcie kreującym⁵³³. Pozostawienie stanu prawnego w obecnym kształcie i brak prac legislacyjnych w omawianym zakresie prowadziłby do niedostatecznego wykorzystania tego instrumentu (w stosunku do rezerwatów).

Cele utworzenia rezerwatu

Przechodząc do kolejnej składowej zarządzenia o uznaniu za rezerwat, a więc do celów utworzenia, należy odwołać się do art. 13 u. o. p. w zw. z art. 2 ust. 2 ww. ustawy. Ten ostatni przepis za cele ochrony przyrody uważa:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów;
- 2) zachowanie różnorodności biologicznej;
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego;
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony;
- 5) ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień;
- 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników ochrony;
- 7) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec ochrony przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

Realizacja powyżej wskazanych celów dokonuje się m.in. poprzez obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody (art. 3 pkt 2 u. o. p.).

Posiłkując się zaś literaturą można wspomnieć, że celem tworzenia rezerwatów jest ochrona najcenniejszych fragmentów środowiska biotycznego, które odgrywają rolę żywych muzeów, laboratoriów przyrodniczych oraz stanowią wzorcowe modele środowiska naturalnego a także ochrona środowiska abiotycznego⁵³⁴.

Rodzaje, typy i podtypy rezerwatów

Szczegółowo kwestię związaną z kolejnym elementem zarządzenia uznającego za rezerwat reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody⁵³⁵. Polskie przepisy wykonawcze wyróżniają 9 typów rezerwatów: leśny, wodny, stepowy, słonoroślowy (halofilny), faunistyczny, florystyczny, torfowiskowy, przyrody nieożywionej, krajobrazowy. Ponadto w zakresie typologii rezerwatów możliwym jest dokonanie klasyfikacji ze względu na dominujący przedmiot ochrony bądź ze względu na ekosystem⁵³⁶.

Sprawujący nadzór nad rezerwatem

Jako ostatni element zarządzenia o uznaniu za rezerwat przyrody ustawodawca wymienia wskazanie sprawującego nadzór⁵³⁷ nad rezerwatem. Jest to element obligatoryjny aktu kreującego. Brak jest ustawowego doprecyzowania na czym owy nadzór ma polegać. W doktrynie przyjmuje

⁵³³ Mikosz, R.: op. cit. W literaturze zaproponowano również zmianę definicji otuliny poprzez nadanie jej takiego brzmienia: „otulina oznacza sferę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia, poprzez wprowadzenie systemu ograniczeń lub zakazów chroniących przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka“ (tak: Różowicz, K.: op. cit.). Rozwiązanie to jednak wydaje się być niedostateczne i zbyt ogólnikowe.

⁵³⁴ Ptaszycka – Jakubowska, D., Baranowska – Janota, M.: Definicje cele i funkcje przyrodniczych obszarów chronionych, *Chrońmy Przyrodę Ojczystą* 1987, Nr 2, s. 11 i 13.

⁵³⁵ Dz. U. z 2005 r., Nr 60, poz. 533, dalej: rozp. r. t. p.

⁵³⁶ Zob. szerzej załącznik do rozp. r. t. p.

⁵³⁷ Pojęcie nadzoru jest szersze aniżeli kontrola i daje możliwość zastosowania środków nadzoru. Radecki, W.: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska 2006, Wrocław, s. 254.

się, że owy nadzór to dbałość o powierzony teren⁵³⁸. Jak zauważono pojęcie „sprawującego nadzór nad rezerwatem“ ma szeroki zakres przedmiotowy i nadzór ten może zostać powierzony nie tylko organom administracji, ale również osobom prawnym i fizycznym, o ile wyrażą na to zgodę⁵³⁹. Wprawdzie nie ma przeszkód prawnych aby powierzyć nadzór nad rezerwatem osobom fizycznym to jednak praktycznie mogą zrodzić się trudności wynikające chociażby z niedookreślenia na czym ów nadzór miałby polegać. Ponadto prawo nie przewiduje formy w jakiej powierzenie tego nadzoru osobie fizycznej miałoby nastąpić⁵⁴⁰.

Oznakowanie rezerwatu przyrody

Ważną kwestią – nierazdko bagatelizowaną – jest informacja o rezerwacie jaka winna zostać umieszczona w terenie. W zastosowaniu tego instrumentu upatruje się realizacji jednego z celów ochrony przyrody jakim jest działalność edukacyjna, informacyjna i promocyjna⁵⁴¹. W świetle art. 115 u. o. p. na obrzeżach lub w pobliżu form ochrony przyrody umieszcza się tablice informujące o nazwie form ochrony przyrody oraz o zakazach obowiązujących na obszarach lub w stosunku do tych form⁵⁴². Literalna wykładnia ww. przepisu prowadzi do wniosku, że umieszczanie tego rodzaju tablic jest obligatoryjne⁵⁴³. Obowiązek ten w przypadku rezerwatu spoczywa na organie sprawującym nadzór. Wzór tablic został określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic⁵⁴⁴. Jak wynika z treści powyższego przepisu

⁵³⁸ Ibidem, s. 253.

⁵³⁹ Tak. Gruszecki, K., Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, LEX 2013. Jako podmioty mogące sprawować nadzór wskazuje się np. nadleśniczego czy dyrektora instytutu naukowego lub dziekana odpowiedniego wydziału uczelni wyższej. Radecki, W.: Teoretyczne podstawy prawa ..., s. 261.

⁵⁴⁰ Jak zauważa W. Radecki powierzenie nadzoru np. obszarów chronionego krajobrazu osobom fizycznym czy spółkom prawa handlowego może być problematyczne. Co do formy powierzenia osobom fizycznym nadzoru np. nad pomnikiem przyrody W. Radecki opowiada się za zawarciem porozumienia. Konieczności takiej nie ma w przypadku stosunku podporządkowania istniejącego pomiędzy sprawującym nadzór a organem wydającym akt kreujący. Radecki, W.: Teoretyczne podstawy prawa ..., s. 262.

⁵⁴¹ Gruszecki, K.: op. cit.

⁵⁴² Szczegółowo katalog zakazów określa art. 15 u. o. p. Wśród nich np. zakaz: budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody; chwytania lub zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania lub niszczenia jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych zwierząt, umyślnego ploszenia zwierząt kregowych, zbierania poroży, niszczenia nor, gniazd, legowisk i innych schronień zwierząt oraz ich miejsc rozrodu; polowania, z wyjątkiem obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych ustanowionych dla rezerwatu przyrody; pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkadzania roślin oraz grzybów; użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkadzania, zanieczyszczania i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody; zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody; prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony; stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów; wprowadzania psów na obszary objęte ochroną ścisłą i czynną, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony, psów pasterskich wprowadzanych na obszary objęte ochroną czynną, na których plan ochrony albo zadania ochronne dopuszczają wypas oraz psów asystujących w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.); ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami położonymi na nieruchomościach stanowiących własność parków narodowych lub będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wskazanymi przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

⁵⁴³ Obowiązek ten nie jest jednak przestrzegany. Jeden z takich przykładów stał się przedmiotem interpretacji prawniczych W. Radeckiego – brak wykonania obowiązku oznakowania rezerwatu przez podmiot odpowiedzialny z jednoczesnym oznaczeniem dokonany w inicjatywy okolicznej ludności. Zob. Radecki, W.: Oznakowanie rezerwatu przyrody, Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka 2007, Nr 2, s. 59 – 60.

⁵⁴⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 268, poz. 2665. Zob. załącznik 1 i 4. Tablica informująca o formie ochrony przyrody powinna przybrać kształt prostokąta, koloru czerwonego i zawierać nazwę własną i rodzaj formy ochrony przyrody oraz umieszczony wizerunek orla w koronie (w górnej części). Tablica informująca o zakazach obowiązujących na obszarach lub w stosunku do form ochrony przyrody powinna być prostokątna, o białej barwie z wyszczególnionym na czarno napisem „NA OBSZARZE REZERWATU PRZYRODY OBOWIĄZUJĄ NASTĘPUJĄCE ZAKAZY:“, po którym poniżej napisu wymienione są w punktach zakazy, o których mowa w art. 15 ust. 1 u. o. p.

ustawodawca nie posługuje się sformułowaniami pozwalającymi w sposób precyzyjny określić gdzie dokładnie i w jakiej ilości winno zostać ulokowane to oznakowanie. Praktyka pokazuje, że tablice te często nie są umieszczane, osadzone są przed podmioty nieuprawnione, niezgodnie z wytycznymi rozporządzenia co do wzoru⁵⁴⁵ lub że treść na nich zawarta jest nieaktualna⁵⁴⁶.

Opłaty za wstęp do rezerwatu przyrody

Zgodnie z art. 13 ust. 4 u. o. p. ustanowienie opłat za wstęp na obszar rezerwatu przyrody ma charakter fakultatywny i może nastąpić w drodze zarządzenia RDOŚ będącego aktem prawa miejscowego⁵⁴⁷. Wprowadzenie tej opłaty może nastąpić zarówno w zarządzeniu RDOŚ o uznaniu za rezerwat (jako jeden z punktów tego aktu) jak i w stosunku do już istniejącej formy ochronnej w drodze odrębnego zarządzenia RDOŚ o wprowadzeniu opłat(y) za wstęp na obszar rezerwatu. Przez wstęp należy rozumieć wejście lub wjazd na obszar objęty ochroną ścisłą lub czynną w celu naukowym, edukacyjnym, turystycznym lub rekreacyjnym (art. 5 pkt 26 u. o. p.). Dyrektywą jaką należy kierować się przy ustanawianiu tej opłaty jest ochrona przyrody⁵⁴⁸.

Przepisy ustawowe nie określają sztywnej stawki za wstęp do rezerwatu, a jedynie wskazują maksymalny jej pułap. Opłata ta nie może przekraczać 6 zł waloryzowanych o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej (art. 13 ust. 5 u. o. p.). Środki pochodzące z opłat za wstęp na teren rezerwatu przeznaczane są na ochronę przyrody (art. 13 ust. 6 u. o. p.).

W odniesieniu do rezerwatu przyrody nie będącego wyodrębnioną jednostką organizacyjną - w odróżnieniu od parku narodowego – u. o. p. nie przewiduje żadnych uregulowań dotyczących takich kwestii jak: forma zapłaty za wstęp, dokumentowanie wniesienia tej opłaty czy zasad przyznawania ulg oraz zwolnień⁵⁴⁹.

Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja i w tym obszarze nie jest wolna od niedociągnięć. Wśród zagadnień problematycznych rodzących się na tle powyższych unormowań pozostaje np. charakter prawny opłaty czy ustalenie podmiotu, którego przychód stanowią opłaty za wstęp. Szczegółowe omówienie tych węzłowych kwestii przekracza jednak zakres opracowania. Podkreślenia jednak wymaga to, że aktualny stan prawny nie tylko zniechęca do wprowadzania opłat za wstęp do rezerwatów⁵⁵⁰, ale prowadzi do wycofania się z ich poboru⁵⁵¹.

⁵⁴⁵ Lipiński, A.: op. cit., s. 173.

⁵⁴⁶ Np. tablica w rezerwacie Pod Rysianką (województwo śląskie, powiat żywiecki, gmina Jeleśnia, Ujsoły), która jako podmiot sprawujący nadzór wskazuje wojewodę, podczas gdy obecnie nadzór sprawuje Regionalny Konserwator Przyrody w Katowicach.

⁵⁴⁷ Wymaga zasygnalizowania, że opłaty te zostały ukształtowane w sposób odmienny niż w przypadku opłat dotyczących parku narodowego. Por. art. 13 ust. 4, 5, 6 z art. 12 ust. 3 – 10 u. o. p.

⁵⁴⁸ Uprzednio obowiązująca ustawa przewidywała, że opłata ta ma być przeznaczana na utrzymanie infrastruktury turystycznej i edukacyjnej w rezerwacie. Zob. art. 23 ust. 7 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody.

⁵⁴⁹ Odmienne w przypadku parku narodowego gdzie regulacje prawne przewidują zarówno formę uiszczenia opłaty (wykup biletu wstępu jednorazowego lub wstępu wielokrotnego w miejscach pobierania opłat lub wnosi się na rachunek bankowy parku narodowego – art. 12 ust. 6 u. o. p.) jak i katalog podmiotów, którym przysługują ulgi lub zwolnienia od opłaty (art. 12 ust. 7 i 8 u. o. p.).

⁵⁵⁰ Zgodnie z informacją o wynikach kontroli NIK z dnia 9 września 2013 r. - Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000 tylko Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie prowadził w 2009 r. pobór opłat za wstęp do dwóch rezerwatów („Wąwóz Homole“ i „Biała Woda“).

⁵⁵¹ Przykładem jest tu wycofanie się z poboru opłaty za wstęp na teren rezerwatów przyrody „Wąwóz Homole“ i „Biała Woda“. Z tego tytułu pozyskano łącznie w 2009 r. - 251,1 tys. zł. Koszty związane z organizacją poboru opłat wyniosły 54,0 tys. zł. W kolejnych latach odstąpiono jednak od pobierania opłat ze względów ekonomicznych. Taki stan rzeczy najprawdopodobniej związany był z przyjęciem stanowiska, że opłaty te uznano za dochód publiczny (art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), który podlegał redystrybucji za pośrednictwem budżetu. W praktyce skutkowało to tym, że uzyskane opłaty za wstęp do rezerwatów przyrody nie stanowiły dodatkowych środków, które

Literatura

CIECHANOWICZ – MCLEAN, J.: Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody, *Studia Iuridica Agraria* 2005, t. IV, ISSN 1642-0438

BUCHWALD, K. - ENGELHARDT, E.: Kształtowanie krajobrazu a ochrona przyrody, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne 1975, 823 s.

GRUSZECKI, K., Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, LEX 2013

LIPIŃSKI, A.: Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody, (w:) URA, E. - STELMASIAK, J. - PIEPRZNY, S. (red.): Człowiek a środowisko, aspekty prawno- społeczne, RS Druk Drukarnia Wydawnictwo 2010, 228 s., ISBN 9788361441335

MILER, A.: Obszar ograniczonego użytkowania, Zagadnienia prawne, Dom Organizatora 2012, 396 s., ISBN 978-83-7285-654-8

MIKOSZ, R.: Otulina parku narodowego (wybrane zagadnienia prawne), (w:) KOWALSKA, M. (red.): Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2015, 440 s., ISBN 9788320821994

PTASZYCKA - JAKUBOWSKA, D. - BARANOWSKA - JANOTA, M.: Definicje cele i funkcje przyrodniczych obszarów chronionych, *Chrońmy Przyrodę Ojczyzną* 1987, Nr 2, ISSN 0009-6172

RADECKI, W.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Difin 2016, 680 s., ISBN 978-83-8085-179-5

RADECKI, W.: Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim, LEX 2011.

RADECKI, W.: Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze, Wolters Kluwer 2010, 442 s., ISBN 9788326401848

RADECKI, W.: Oznakowanie rezerwatu przyrody, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka* 2007, Nr 2, ISSN 1425-4530

RADECKI, W.: Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody, *Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska* 2006, 434 s., ISBN 83-60644-01-2

RÓŻOWICZ, K.: Problematyka pojęcia „otuliny“ w polskim systemie prawnym, *Studia Prawa Publicznego* 2013, Nr 4, ISSN 2300-3936

SOMMER, J.: Prawo o ochronie przyrody. Komentarz, *Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska* 2001, 395 s., ISBN 83-910718-6-3

ZGORZELSKI, M.: Uwagi na temat otulin w polskim, przestrzennym systemie obszarów chronionych, *Prace i Studia Geograficzne* 2011, T. 46, ISSN 0208-4589

mogłyby być wykorzystane na sporządzenie planów ochrony, zadań ochronnych lub realizację zabiegów ochronnych na terenie rezerwatów przyrody.
Zob. też: http://archiwumbip.krakow.rdos.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=590:opaty-za-wstp-do-rezerwatow-przyrody-qwawoz-homoleq-i-qbiaa-wodaq-nie-obowiazuj-&catid=40:informacje&Itemid=41, dostęp: 21.08.2016 r.

SZKODY WYWOŁANE RUCHEM ZAKŁADU GÓRNICZEGO - PODMIOTY ODPOWIEDZIALNE ZA SZKODĘ

mgr Małgorzata Piekarska

Słowa kluczowe: szkoda górnicza – odpowiedzialność za szkodę górniczą – ruch zakładu górniczego – podmioty odpowiedzialne za szkodę – Skarb Państwa – przedsiębiorca

Wprowadzenie

Prowadzenie działalności geologicznej i górniczej, a zwłaszcza podziemnej działalności eksploatacyjnej, powoduje zazwyczaj poważne i znaczące zmiany w naturalnej, pierwotnej rzeźbie terenu, a także odpowiada za wstrząsy pochodzenia górniczego. Na skutek deformacji i wstrząsów podłoża, obiekty i urządzenia, a także wszelkie dobra znajdujące się w zasięgu działalności zakładu górniczego narażone są na niekorzystne oddziaływania. Skutki wydobywania kopaliny odczuwalne są przede wszystkim przez mieszkańców tych obiektów.

Wszystkie niekorzystne dla otoczenia wpływy eksploatacji górniczej (całokształt skutków eksploatacji), to szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego, potocznie nazywane szkodami górniczymi⁵⁵².

Pojęcie szkody nie zostało dotychczas zdefiniowane w żadnym z aktów prawnych. Przyjmuje się zatem, że szkoda to każdy uszczerbek w dobrach prawnie chronionych, polegający na różnicy między stanem tych dóbr, powstałym wskutek określonego zdarzenia, a stanem jaki by istniał, gdyby wspomniane zdarzenie nie miało miejsca. Uszczerbek ten może przybrać postać utraty, zmniejszenia lub niepowiększenia aktywów lub powstania albo zwiększenia pasywów.

Z perspektywy odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego, to właśnie ustawowa regulacja zagadnienia podmiotów odpowiedzialnych wydaje się być najbardziej istotnym i ciekawym elementem. Ma to swoje uzasadnienie, gdyż szkody które są wynikiem analizowanej działalności geologicznej i górniczej charakteryzują się pewną specyfiką i nader często ujawniają się po wielu latach od zakończenia przywołanej działalności. Zatem może się zdarzyć, że w chwili ujawnienia się szkody, podmiot którego działalność spowodowała jej powstanie, już nie istnieje. A zauważyć należy, iż właściciele nieruchomości nie mogą się sprzeciwić zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą - mogą jedynie żądać naprawienia wynikłych stąd szkód. Zatem można przyjąć, iż właśnie ten fakt stanowi o konstrukcji prawnej materii podmiotów odpowiedzialnych za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego.

Regulacja ta jest wynikiem zasad przyjętych w państwie prawa, gdzie prawo jest gwarantem możliwości wystąpienia poszkodowanego z roszczeniem o naprawienie szkody.

Zagadnienie odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego regulują art. 144 – 152 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze (zwana dalej ustawą)⁵⁵³. Obecna ustawa zastąpiła ustawę z 4 lutego 1994 r. o tym samym tytule.

Z dniem wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy, tj. z dniem 1 stycznia 2012 r., przepisy ustawy z 1994 r., dotyczące odpowiedzialności za szkodę, straciły moc. W dziale XIII aktualnej regulacji ustawodawca wskazuje na przepisy przejściowe i zmieniające, a tym samym określa zakres czasowy obowiązywania poprzedniej i obecnej ustawy.

Wątpliwości praktyczne wzbudza treść art. 222 ustawy, który brzmi: „do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się dotychczasowe przepisy”. Problem

⁵⁵² Kawulok, M.: Szkody górnicze w budownictwie, Warszawa 2015, s. 7 – 17.

⁵⁵³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. 2016 poz. 113.

pojawia się, gdy zdarzenie wywołujące szkodę, jak i sama szkoda ujawniła się przed 1 stycznia 2012 r., a postępowanie zostało wszczęte już w czasie obowiązywania terazniejszej ustawy⁵⁵⁴.

Podmioty uprawnione i podmioty odpowiedzialne za szkodę

Ustawa, w zakresie podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem o naprawienie szkody, nie wprowadza żadnych szczególnych czy nietypowych rozwiązań. Uprawnionym jest każdy podmiot, który wykaże, że szkoda w jego dobrach powstała wskutek ruchu zakładu górnictwa. A zatem pomiędzy szkodą, a ruchem właściwego zakładu górnictwa, musi istnieć związek przyczynowy. Regulacja ta wynika wprost z powszechnie obowiązującego prawa cywilnego, gdzie pomiędzy szkodą, a zdarzeniem z którym ustawa łączy obowiązek jej naprawienia, musi istnieć związek przyczynowy. Natomiast brak związku przyczynowego przesądza o braku odpowiedzialności. Jak zauważa Aneta Kaźmierska - Patryczna, „przy ustalaniu związku przyczynowego należy brać pod uwagę jedynie te skutki, które są normalnym następstwem danego zdarzenia. Przez normalne rozumie się takie następstwo, które na podstawie doświadczenia życiowego może być poparte badaniami naukowymi lub opinią biegłych”⁵⁵⁵.

Ciążar udowodnienia istnienia związku przyczynowego spoczywa, zgodnie z brzmieniem art. 6 Kodeksu cywilnego⁵⁵⁶, na poszkodowanym czyli uprawnionym do wystąpienia z roszczeniem. Bez wątplenia ustalenia związku przyczynowego wymaga szerokiego zakresu wiedzy technicznej, zarówno teorii, jak i znajomości kwestii praktycznych.

W tym miejscu rozważyć należy sytuację, gdy nieruchomość na której wystąpiła szkoda, zmieniła właściciela. Ustawodawca nie podjął się regulacji wskazanych okoliczności, a jest to przypadek często występujący w praktyce.

Stosując wykładnię literalną przepisów ustawy, można stwierdzić, iż uprawnionym do wystąpienia z roszczeniem jest każdorazowy właściciel nieruchomości. Jednak zgoła inaczej stwierdził Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 14 kwietnia 1971 r. wskazał, iż odszkodowanie przysługuje temu, kto jest właścicielem nieruchomości w czasie powstania szkody (dlatego tak ważne jest wskazanie momentu powstania szkody). Zatem właścicielowi, który był nim podczas powstania szkody, przysługuje roszczenie o naprawienie szkody, nawet gdy nie jest już właścicielem nieruchomości na której powstała szkoda. Natomiast nowy właściciel może wystąpić z roszczeniem za szkody powstał po dacie w której stał on się właścicielem nieruchomości. Oczywiście zbywca nieruchomości, w treści umowy, może scedować na nowego właściciela wszelkie roszczenia dotyczące szkód powstałych przed datą zbycia nieruchomości.

Orzeczenie to ma niebawem wartość praktyczną, zwłaszcza na terenach górniczych i pogórcznych, gdyż ukazuje jak ważne jest precyzyjne skonstruowanie umowy zbycia nieruchomości na której powstała szkoda wyrządzona ruchem zakładu górnictwa⁵⁵⁷.

Przechodząc do kwestii podmiotów zobowiązanych do naprawienia szkody, wskazać należy, iż ustawodawca wprowadza do systemu normatywnego dość obszerną regulację systematyzującą ich sytuację prawną, modyfikując zasady wynikające z właściwych przepisów prawa cywilnego.

⁵⁵⁴ Sąd Najwyższy, w odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Katowicach, wskazał, iż do spraw o naprawienie szkód wywołanych ruchem zakładu górnictwa, w których zdarzenie wywołujące szkodę, jak i jej powstanie, miały miejsce przed dniem 1 stycznia 2012 r. stosuje się przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (jedn. tekst: Dz. U. z 2005 r. nr 228, poz. 1947 ze zm.).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., III CZP 75/13
<http://www.sn.pl/Sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/III%20CZP%2075-13.pdf>.

⁵⁵⁵ Kaźmierska-Patryczna, A.: Gospodarowanie zasobami geosfery. W: Prawo ochrony środowiska, red. Górski, M., Warszawa 2014, s. 482.

⁵⁵⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, Dz. U. 2016 poz. 380.

⁵⁵⁷ Reck, D., Tomiczek Ł., Odszkodowanie górnicze także po zmianie właściciela nieruchomości?, www.lex.pl.

Ustawodawca w art. 146 ustawy wskazuje, *numerus clausus* podmiotów odpowiedzialnych za szkodę w związku z ruchem zakładu górniczego. Przepis ten stanowi, iż:

- „1. Odpowiedzialność za szkodę ponosi przedsiębiorca prowadzący ruch zakładu górniczego, wskutek którego wystąpiła szkoda.
2. Przepis ust. 1 stosuje się także do innych podmiotów prowadzących działalność regulowaną ustawą, nawet jeżeli nie stosuje się do nich przepisów dotyczących ruchu zakładu górniczego.
3. Jeżeli nie można ustalić, kto wyrządził szkodę, odpowiada za nią przedsiębiorca, który w dniu ujawnienia się szkody ma prawo prowadzić w obszarze górnicyzm, w granicach którego wystąpiła szkoda, działalność regulowaną ustawą.
4. Jeżeli nie istnieje przedsiębiorca odpowiedzialny za szkodę ani jego następca prawny, za szkodę odpowiada Skarb Państwa reprezentowany przez właściwy organ nadzoru górniczego na zasadach określonych niniejszym działem“.

Na początku należy zauważyć, iż ustawodawca wskazuje na trzy kategorie podmiotów - a tym samym trzy możliwe sytuacje prawne - do których poszkodowany może skierować roszczenie. Odpowiedzialność ponosi - co do zasady - przedsiębiorca prowadzący ruch zakładu górniczego, wskutek którego wystąpiła szkoda bądź inny podmiot prowadzący działalność regulowaną ustawą, nawet jeśli nie stosuje się do niego przepisów dotyczących ruchu zakładu górniczego, co wynika bezpośrednio z art. 146 ust. 1 i 2 ustawy. Jeśli nie można ustalić podmiotu odpowiedzialnego za wyrządzoną szkodę, to roszczenie przysługuje przeciwko przedsiębiorcy uprawnionemu do prowadzenia działalności regulowanej ustawą w obszarze górnicyzm wystąpienia szkody, co reguluje art. 146 ust. 3 ustawy. Natomiast w sytuacji, gdy podmiot odpowiedzialny za wyrządzoną szkodę nie istnieje, jak również nie istnieje jego następca prawny, to za szkodę odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa (art. 146 ust. 4 ustawy).

Z treści art. 146 ustawy należy wywnioskować, iż poszkodowany może skierować swe roszczenie do trzech różnych podmiotów, jednak ciężar na poszkodowanym obowiązek zachowania określonego porządku ustalonego i wskazanego przez ustawodawcę. Zatem poszkodowany nie jest uprawniony do wystąpienia z roszczeniem do któregośkolwiek z podmiotów wskazanych w przywołanym przepisie - poszkodowany ma prawo wystąpić z roszczeniem do konkretnego podmiotu, który w danym stanie faktycznym jest zobligowany do naprawienia szkody⁵⁵⁸.

Relatywnie najbardziej klarowna jest sytuacja prawna, gdy za szkodę odpowiada jej sprawca i zdecydowanie jest to sytuacja występująca w praktyce najczęściej, i co do zasady, za szkodę, odpowiada przedsiębiorca prowadzący ruch zakładu górniczego, wskutek którego wystąpiła szkoda. Zdarza się jednak - co przewiduje ustawodawca w art. 146 ust. 3 i 4 ustawy - że obowiązek naprawienia szkody obciąża podmiot, który szkody nie wyrządził. Odpowiedzialność ta ma charakter gwarancyjny, następczy.

Odpowiedzialność następcza podmiotu, który w dniu ujawnienia się szkody, w obszarze wystąpienia szkody, ma prawo prowadzić działalność regulowaną ustawą prawo geologiczne i górnicyzm, jest zdeterminowana faktem, iż podmiot odpowiedzialny za szkodę jest niemożliwy do ustalenia⁵⁵⁹. Ryszard Mikosz zauważa, iż podstawą takiego rozwiązania jest właśnie wspomniana już specyfika szkód wyrządzonych korzystaniem z zasobów geologicznych wnętrza ziemi, gdyż te mają niepowściągliwy charakter i bardzo często ujawniają się po wielu latach od zakończenia działalności geologicznej⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ Mikosz, R.: Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego, Warszawa 2006 r., s 118-119.

⁵⁵⁹ Tylko w takiej sytuacji wskazana regulacja ma zastosowanie, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2004 r., V CK 663/03.

⁵⁶⁰ Mikosz, R.: Odpowiedzialność za szkody wyrządzone działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górnicyzm, W: Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, red. Dobrowolski, G., Katowice 2016, s. 364.

Przesłanka tej odpowiedzialności może mieć charakter jedynie obiektywny. Subiektywny pogląd na stan faktyczny nie może mieć miejsca, gdyż w sytuacji gdy poszkodowany nie podjął żadnego działania w celu ustalenia przedsiębiorcy odpowiedzialnego za szkodę, nie może sprawić by przedsiębiorca, który szkody nie wyrządził poniósł za nią odpowiedzialność.

Zatem brak możliwości wskazania podmiotu pierwotnie odpowiedzialnego za szkodę, rodzi domniemanie, iż odpowiedzialny jest przedsiębiorcy wskazany w art. 146 ust. 3 ustawy. Przedsiębiorca ten oczywiście może wykazać że nie jest odpowiedzialny za szkodę poprzez wskazanie podmiotu odpowiedzialnego, a tym samym wykluczyć samego siebie z kręgu podmiotów legitymowanych biernie.

Najbardziej specyficzną i „oderwaną“ od struktury odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego, jest odpowiedzialność Skarbu Państwa. Przypadek ten został przez ustawodawcę uregulowany w art. 146 ust. 4 ustawy i ma miejsce wtedy, gdy podmiot odpowiedzialny za szkodę nie istnieje, jak również nie istnieje lub nie było jego następcy prawnego oraz gdy nie ma możliwości wystąpić z roszczeniem do przedsiębiorcy, który w dniu ujawnienia się szkody ma prawo prowadzić w obszarze górniczym, w granicach którego wystąpiła szkoda, działalność regulowaną ustawą. Warunkiem niezbędnym odpowiedzialności Skarbu Państwa jest wykazanie przez poszkodowanego, iż nie istnieje przedsiębiorca (bądź jego następcy) odpowiedzialny za wyrządzoną szkodę. Zatem poszkodowany musi udowodnić brak istnienia tego przedsiębiorcy, jak również wykazać, iż szkoda została wyrządzona na skutek ruchu zakładu górniczego oraz pozostaje z tym ruchem w związku przyczynowym⁵⁶¹. Skarb Państwa ponosi, jak już zostało wskazane, odpowiedzialność następczą za szkodę wyrządzoną ruchem zakładu górniczego, a zakres tej odpowiedzialności określony jest zakresem odpowiedzialności podmiotu pierwotnie odpowiedzialnego⁵⁶². Co więcej, na co zwraca uwagę Bartosz Rakoczy, Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność za podmioty, które nie są państwowymi osobami prawnymi⁵⁶³. Skarb Państwa nie może również uchronić się od odpowiedzialności za szkody, powołując się na argument, iż w odpowiednim czasie zostały wydane wskazane w ustawie decyzje, koncesje, pozwolenia itd., a przedsiębiorca najwyraźniej naruszył warunki w nich wskazane i doprowadził do powstania szkody.

Brak możliwości skorzystania z powyżej wskazanego argumentu jest elementem konstrukcji odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego. Należy jednak mieć na uwadze - co zaznacza Ryszard Mikosz - iż „rozwiązanie to (...) uwzględni także następstwa przeobrażeń ustrojowych z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że w ramach gospodarki centralnie sterowanej z zasobów geologicznych skorupy ziemskiej korzystały, poza nielicznymi wyjątkami, jedynie przedsiębiorstwa państwowe“⁵⁶⁴.

Ustawodawca sprecyzował *statio fisci* Skarbu Państwa. Gdy zostaną spełnione przesłanki odpowiedzialności następczej Skarbu Państwa, pomiot poszkodowany kieruje roszczenie do właściwego organu nadzoru górniczego. Zgodnie z art. 164 ustawy organami nadzoru górniczego są: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego. Jednak w takiej sytuacji prawnej, roszczenia powinny być kierowane do właściwego miejscowo (ze względu na miejsce ujawnienia się szkody) dyrektora okręgowego urzędu górniczego.

⁵⁶¹ Tyburek, M.: Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX, Warszawa 2015, s. 756.

⁵⁶² Tyburek, M.: Odpowiedzialność za szkody związane z ruchem zakładu górniczego. W: Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego, red. Rakoczy, B., Warszawa 2016 r., s. 136.

⁵⁶³ Rakoczy, B.: Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego. W: Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia, red. Dobrowolski, G., Radecki, G., Katowice 2014 r., s. 225.

⁵⁶⁴ Mikosz, R.: Odpowiedzialność za szkody wyrządzone działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górniczym, W: Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, red. Dobrowolski, G., Katowice 2016, s. 366.

Analizując sytuację prawną podmiotów odpowiedzialnych za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego wskazuje również należy sytuację określoną w art. 146 ust. 5 oraz 6 ustawy, gdzie ustawodawca reguluje kwestię odpowiedzialności solidarnej.

W polskim prawie cywilnym mamy do czynienia z solidarnością czynną (solidarność wierzycieli) oraz z solidarnością bierną (solidarność dłużników). Przepis wskazany powyżej odnosi się do solidarności biernej. W tym momencie należy przywołać art. 366 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym wierzyciel może żądać świadczenia w całości lub części od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich bądź od każdego z osobna (zaspokojenie dłużnika przez któregokolwiek z wierzycieli zwalnia pozostałych).

Pierwszy z przywołanych przepisów (art. 146 ust. 5 ustawy) reguluje sytuację, gdy odpowiedzialność podmiotów określonych w ust. 1 - 4 oraz innych podmiotów jest solidarna. Z odpowiedzialnością solidarną mamy do czynienia, gdy jedną z przyczyn powstania szkody jest ruch zakładu górniczego, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę słowa „także”⁵⁶⁵. Kolejną obligatoryjną przesłanką odpowiedzialności solidarnej, poza ruchem zakładu górniczego, jest przyczyna niezwiązana z ruchem tego zakładu.

Jednak art. 146 ust. 5 ustawy jest niebywale ważny, zwłaszcza z perspektywy poszkodowanego, gdyż - jak wskazuje w orzeczeniu Sąd Apelacyjny w Katowicach - rozszerza podstawy odpowiedzialności na sytuacje, które nie są uwzględnione w treści art. 441 § 1 Kodeksu cywilnego⁵⁶⁶, a tym samym stanowi asumpt odpowiedzialności za wszystkie szkody nie tylko te wyrządzone czynem niedozwolonym⁵⁶⁷.

Przepis art. 146 ust. 6 ustawy reguluje sytuację odpowiedzialności przedsiębiorcy oraz podmiotów trudniących się zawodowo wykonywaniem powierzonych im przez tego przedsiębiorcę czynności.

Zakończenie

Podsumowując przyjąć należy, iż ustawodawca zastosował rozwiązania, które pozwalają na wzmoczoną ochronę podmiotów poszkodowanych ruchem zakładu górniczego. Bez wątpienia w obecnie obowiązującym stanie prawnym, istotą konstrukcji odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego jest art. 144 ustawy, który wskazuje, iż „właściciel nie może przeciwieć się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, który jest prowadzony zgodnie z ustawą”. Bartosz Rakoczy twierdzi, że właśnie brak możliwości sprzeciwu zagrożeniom wynikającym z ruchu zakładu górniczego, jest przyczyną tak specyficznej i restrykcyjnej struktury kręgu podmiotów biernie legitymowanych⁵⁶⁸.

Polski ustawodawca nie dopuszcza do sytuacji by mógł zaistnieć stan faktyczny, gdy brak będzie podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody. Można założyć, że właśnie z uwagi na przywołane wcześniej intensywne przeobrażenia zachodzące w sektorze górnictwa - zwłaszcza podziemnego, niezbędne jest by negatywne konsekwencje działalności nie pozostawały bez odpowiedniej kompensaty⁵⁶⁹.

⁵⁶⁵ Tyburek, M.: Odpowiedzialność za szkody związane z ruchem zakładu górniczego. W: Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego, red. Rakoczy, B., Warszawa 2016 r., s. 138.

⁵⁶⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 września 2012 r., I ACa 247/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

⁵⁶⁷ Tyburek, M.: Odpowiedzialność za szkody związane z ruchem zakładu górniczego. W: Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego, red. Rakoczy, B., Warszawa 2016 r., s. 138.

⁵⁶⁸ Rakoczy, B.: Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego. W: Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia, red. Dobrowolski, G., Radecki, G., Katowice 2014 r., s. 225.

⁵⁶⁹ Mikosz, R.: Odpowiedzialność za szkody wyrządzone działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górniczym. W: Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, red. Dobrowolski, G., Katowice 2016, s. 364.

Literatura

BADOWSKA - DOMAGAŁA, E. - BARCZAK, A. - BARTNIAK, K. - BOMANOWSKI, B. - GÓRSKI, M. - JAWOROWICZ-RUDOLF, A. - KAŻMIERSKA-PATRYCZNA, A. - KAŻMIERSKA-STĘPNIAK, K. - KEMPA, A. - KIERZKOWSKA, J. S. - KORZENIOWSKI, P. - KRÓL, M. A. - ŁYSEK, M. - MIŁKOWSKA-RĘBOWSKA, J. - MICHALAK, M., red. Górski, M.: Prawo Ochrony Środowiska, Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2014, 664 s., ISBN 978-83-264-4556-9

DOBROWOLSKI, G. - LIPIŃSKI, A. - MIKOSZ, R. - RADECKI, G., red. Dobrowolski, G.: Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, Katowice 2016, 420 s., ISBN 978-83-63179-34-2

DOBROWOLSKI G. - RADECKI G. (red.): Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia, Katowice 2014, 397 s., ISBN 978-83-89476-67-8

KARPUS, K. - KLIMEK, G. - MCIEJEWSKA, J. - RAKOCZY, B. - SZALEWSKA, M. - TYBUREK, M. - WALAS, M., red. Rakoczy, B.: Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz LEX, Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2015, 976 s., ISBN 978-83-264-8327-1

KAWULOK, M.: Szkody górnicze w budownictwie, Warszawa: Instytut Techniki Budowlanej, 2015, 340 s., ISBN 978-83-249-6759-9

MIKOSZ, R.: Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górnictwa, Warszawa: Wolters Kluwer, 2006, 264 s., ISBN 83-7444-259-X

RAKOCZY, B. - KLIMEK, G. - MACIEJEWSKA, J. - SZALEWSKA, M. - TYBUREK, M. - WALAS, M., red. Rakoczy, B.: Wybrane problemy prawa geologicznego i górnictwa, Warszawa: Wolters Kluwer, 2016, 196 s., ISBN 978-83-8092-256-3

OPLATA ZA WSTĘP NA TERENY ZNAJDUJĄCE SIĘ W GRANICACH OBSZAROWYCH FORM OCHRONY PRZYRODY

dr Gabriel Radecki, PhD

Słowa kluczowe: park narodowy – rezerwat przyrody – udostępnienie parku narodowego – opłaty za korzystanie ze środowiska – opłata za wstęp do parku narodowego – opłata za udostępnienie parku narodowego – opłata za wstęp do rezerwatu przyrody

Uwagi wprowadzające

Opracowanie ma na celu rozważenie zakresu, w jakim wstęp na tereny objęte ochroną przyrody może być ograniczony obowiązkiem uiszczenia stosownej opłaty. Wymaga to nawiązania do tych nielicznych przepisów, jakie – w sposób niepełny i budzący poważne problemy interpretacyjne, o czym niżej – regulują tego rodzaju opłaty, po to, by ustalić krąg sytuacji, których opłaty dotyczą, oraz zbadać, czy może on zostać rozszerzony. To z kolei wiąże się z koniecznością wcześniejszego odniesienia się do unormowania określającego zasady wstępu na obszary chronione czy też udostępniania tych obszarów. Niezbędna jest również próba ustalenia charakteru prawnego omawianych opłat, którą można podjąć w dalszej kolejności, na podstawie poczynionych spostrzeżeń analitycznych.

Przystępując do realizacji tak zakreślonych założeń, w pierwszej kolejności zauważyć wypada, że obowiązująca w Rzeczypospolitej Polskiej ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵⁷⁰ przewiduje w art. 6 ust. 1 różne formy ochrony przyrody⁵⁷¹. Część z nich ma charakter obszarowy w tym sensie, że ich istota sprowadza się do wyznaczenia obszaru, w granicach którego obowiązuje szczególnego rodzaju reżim prawny, zwłaszcza zakazy służące ochronie wartości przyrodniczych znajdujących się na tym obszarze. W niektórych przypadkach wynika to już z nazwy danej formy ochrony, jak to jest w wypadku obszarów chronionego krajobrazu i obszarów Natura 2000, w innych – z przepisów precyzujących cele ochronne takich form. W tym ostatnim zakresie przywołać wypada art. 8 ust. 1, art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 1 u. o. p., stanowiące, że odpowiednio park narodowy, rezerwat przyrody oraz park krajobrazowy obejmują obszar lub obszary wyróżniające się wskazanymi w tych przepisach walorami podlegającymi ochronie. Nie ulega jednak wątpliwości, że również formy ochrony przyrody określane w doktrynie jako indywidualne⁵⁷² mogą dotyczyć pewnej przestrzeni, na której występują chronione w ich ramach: skupiska tworów przyrody żywej i nieożywionej stanowiące pomniki przyrody (art. 40 ust. 1 u. p.), miejsca będące stanowiskami dokumentacyjnymi (art. 41 u. o. p.)⁵⁷³ czy użytkami ekologicznymi jako pozostałości ekosystemów (art. 42 u. o. p.)⁵⁷⁴, a także fragmenty krajobrazu

⁵⁷⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm., dalej u. o. p.

⁵⁷¹ Są to kolejno: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, a także ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

⁵⁷² Lipiński, A.: Prawne podstawy ochrony środowiska, Warszawa: Wolters Kluwer 2010, s. 236 – 237.

⁵⁷³ Według tego przepisu chodzi o niewyodrębniające się na powierzchni lub możliwe do wyodrębnienia, ważne pod względem naukowym i dydaktycznym, miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych, jaskinie lub schroniska podskalne wraz z namuliskami oraz fragmenty eksploatowanych lub nieczynnych wyrobisk powierzchniowych i podziemnych (ust. 1), a także o miejsca występowania kopalnych szczątków roślin lub zwierząt (ust. 2).

⁵⁷⁴ W przepisie tym mowa o naturalnych zbiornikach wodnych, śródpolnych i śródleśnych oczkach wodnych, kępcach drzew i krzewów, bagnach, torfowiskach, wydmach, płatach nieużytkowanej roślinności, starorzeczach, wychodniach skalnych, skarpach, kamieńcach, siedliskach przyrodniczych oraz stanowiskach rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostojach oraz miejscach rozmnażania lub sezonowego przebywania.

naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne uznane za zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (art. 43 u. o. p.). Skądinąd w art. 44 ust. 2 u. o. p., poświęconym treści uchwał rad gminy ustanawiających te formy, wymienione przedmioty ochrony nazwano ogólnie nie tylko obiektami, ale także obszarami, których położenie powinno być zgodnie z przywołanym przepisem w uchwale określone, co w praktyce polegać może wyłącznie na oznaczeniu granic danego obszaru. W konsekwencji problem dostępu do elementów przyrody objętych powyższymi formami ochrony sprowadza się do przekroczenia rozpatrywanych granic.

Wstęp na teren chroniony a jego udostępnienie

Poza sporem pozostaje, że realizacja funkcji ochronnej wymaga, by wspomniany dostęp następował wedle przewidzianych prawem reguł i podlegał pewnym ograniczeniom, w tym polegającym na konieczności poniesienia stosownej opłaty⁵⁷⁵. Kwestia ta jest jednak unormowana w ustawie o ochronie przyrody fragmentarycznie i tylko w odniesieniu do kilku form ochrony przyrody. Jedyne w stosunku do parku narodowego wprowadzono w art. 12 u. o. p. zasadę, że jego obszar może być udostępniany w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym (ust. 1), zastrzegając, że w jego planie ochrony, a do czasu jego sporządzenia – w zadaniach ochronnych ustala się miejsca, które mogą być udostępniane, oraz maksymalną liczbę osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach (ust. 2). Tę ostatnią regułą powtórzono i rozwinięto w art. 20 ust. 3 pkt 5 u. o. p., który dotyczy nie tylko parków narodowych, lecz również rezerwatów przyrody. W myśl tego przepisu plany ochrony obu przywołanych form ochrony zawierają wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określenie sposobów ich udostępniania. Niemal identyczną treść ma art. 20 ust. 4 pkt 5 u. o. p. odnoszący się do planu ochrony parku krajobrazowego⁵⁷⁶. W konsekwencji to plany ochrony, jako akty konkretyzujące wymagania ochronne, powinny precyzować szczegóły dotyczące udostępniania form ochrony przyrody, jedynie w parku narodowym kwestie te mogą być określone również zarządzeniem jego dyrektora, będącego jego organem (art. 8c ust. 1 i art. 8e ust. 1 u. o. p.).

W tym kontekście zaznaczyć trzeba, że stosownie do art. 18 ust. 1 i art. 29 u. o. p. plan ochrony sporządza się i realizuje wyłącznie dla trzech wskazanych form ochrony przyrody, a nadto dla obszarów Natura 2000, choć w ich wypadku ustawa nie wymaga, by dokument ten zawierał postanowienia w przedmiocie udostępnienia takich obszarów⁵⁷⁷. Odnotowania wymaga też, że w art. 5 pkt 22 u. o. p. zdefiniowano pojęcie udostępnienia, aczkolwiek z wyraźnym zawężeniem zakresu podmiotowego tej definicji do parku narodowego oraz rezerwatu przyrody. Według tego przepisu stanowi ono umożliwianie korzystania z tych dwóch form ochrony przyrody lub niektórych ich obszarów i obiektów w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, filmowania, fotografowania, a także w celach zarobkowych. Dyskusyjne wydaje się natomiast stosowanie tej definicji, nawet na zasadach analogii, wobec pozostałych form ochrony przyrody, w tym parku krajobrazowego, w którego planie ochrony, jak już była o tym mowa, również należy przecież określić obszary udostępniane i sposób ich udostępnienia. Ponadto katalog celów,

⁵⁷⁵ Tak w odniesieniu do parku narodowego i na gruncie nieobowiązującego już stanu prawnego Radecki, W. [w:] Prawo o ochronie przyrody. Komentarz, red. J. Sommer, Wrocław: Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska 2001, s. 122.

⁵⁷⁶ W przepisie tym mowa tylko o obszarach, a więc nie o miejscach, jakie mają być udostępniane dla tych samych celów co w art. 20 ust. 3 pkt 5 u. o. p. z pominięciem jedynie celów rekreacyjnych i rybactwa. Wydaje się, że te drobne rozbieżności pozbawione są istotnego znaczenia.

⁵⁷⁷ Plan ochrony obszaru Natura 2000 może jednak zawierać te postanowienia w sytuacji przewidzianej w art. 30 ust. 1 u. o. p., wedle którego plan ochrony ustanowiony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego położonego w granicach obszaru Natura 2000 staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000.

dla których udostępnienie ma następować wedle planu ochrony, zresztą także tego przyjmowanego dla parku narodowego czy rezerwatu przyrody, tylko częściowo pokrywa się z ich wyliczeniem zamieszczonym w przytoczonej definicji, co dodatkowo pogłębia dostrzeżone trudności interpretacyjne. Co więcej, jeszcze inaczej w art. 5 pkt 26 u. o. p. wyliczono cele, które mają decydować o tym, że dochodzi do wstępu do parku narodowego albo rezerwatu przyrody. W przepisie tym stwierdzono, że rozpatrywanym wstępem jest wejście lub wjazd na obszar objęty ochroną ścisłą lub czynną w celu naukowym, edukacyjnym, turystycznym lub rekreacyjnym. W konsekwencji wstęp w podanym rozumieniu stanowi wyłącznie takie przekroczenie granic parku narodowego lub rezerwatu przyrody, które będzie się wiązało co najmniej z jednym z powyższych czterech celów⁵⁷⁸. Kolejna przesłanka, jaka musi być spełniona w tej materii, sprowadza się do tego, by przekroczenie to doprowadziło do znalezienia się na obszarze objętym ochroną ścisłą lub czynną⁵⁷⁹. Zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 3 u. o. p. wspomniane obszary powinny być wskazane w planie ochrony dla parku narodowego oraz rezerwatu przyrody. W świetle powołanego przepisu plany te zawierają jednak jeszcze wskazanie trzeciej kategorii obszarów ochrony, a mianowicie obszarów ochrony krajobrazowej⁵⁸⁰. Wejście lub wjazd na ten obszar nie może uchodzić za wstęp do parku narodowego lub rezerwatu przyrody, choćby łączyło się z celami wymienionymi w art. 5 pkt 26 u. o. p. Uwagę tę należy odnieść także do otuliny parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Otulinę taką wyznacza się wszak – lub w przypadku rezerwatu przyrody można wyznaczyć – na obszarach graniczących z parkiem narodowym lub rezerwatem przyrody (art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 2 u. o. p.), wobec czego w ogóle nie leży ona na terenie tych form ochrony przyrody, znajdując się już poza ich granicami.

Definicja omawianego pojęcia, analogicznie jak definicja udostępnienia, również nie obejmuje form ochrony przyrody innych niż park narodowy oraz rezerwat przyrody. Wstęp na teren tych innych form wypada postrzegać jako każde przekroczenie ich granic, niezależnie od zamiarów, jakie temu przekroczeniu towarzyszy, oraz od rodzaju czy stopnia ochrony poszczególnych obszarów znajdujących się w tych granicach.

Oplaty za wstęp i za udostępnianie

Dotychczasowe spostrzeżenia na temat terminologii ustawy o ochronie przyrody muszą być uwzględnione podczas wykładni art. 12 ust. 3-10 oraz art. 14 ust. 4 – 6 u. o. p.

W myśl art. 12 ust. 3 u. o. p. za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów mogą być pobierane opłaty. W przepisie tym mowa wyraźnie o dwóch przedmiotach opłat, tj. o wstępie do parku oraz jego udostępnieniu i poza sporem pozostaje, że pojęcia te powinny występować w znaczeniu określonym przez art. 5 pkt 22 i 26 u. o. p.⁵⁸¹ W literaturze podnosi się, że rozróżnienie pomiędzy wstępem a udostępnieniem nastęrcza trudności, lecz bezsprzecznie opłacie nie może podlegać

⁵⁷⁸ Wilk, J.: Opłaty za wstęp do parków narodowych, Nowe Zeszyty Samorządowe 2015, nr 6, s. 25.

⁵⁷⁹ W świetle definicji przewidzianych w art. 5 u. o. p. ochroną czynną jest stosowanie, w razie potrzeby, zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów (pkt 5), zaś ochroną ścisłą – całkowite i trwałe zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną, a w przypadku gatunków – całoroczną ochronę należących do nich osobników i stadiów ich rozwoju (pkt 9).

⁵⁸⁰ Ochrona krajobrazowa to zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu (art. 5 pkt 8 u. o. p.). W art. 5 pkt 2e u. o. p. odesłano do definicji krajobrazu zamieszczonej w art. 2 pkt 16e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), w myśl której jest nią postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka.

Znaczyć jednocześnie trzeba, że stosownie do art. 22 ust. 1 pkt 4 u. o. p. do czasu ustanowienia planu ochrony wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową następuje w zadaniach ochronnych dla parku narodowego lub rezerwatu przyrody.

⁵⁸¹ W doktrynie często wyróżnia się dwa rodzaje opłat, czyli opłaty za wstęp oraz opłaty za udostępnianie – tak Radecki, W: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa: Difin 2016, s. 139 Jaworowicz-Rudolf, A. [w:] Prawo ochrony środowiska, red. M. Górski, Warszawa: Wolters Kluwer 2014, s. 541.

pobyt w parku narodowym w celach innych niż wymienione w tych przepisach⁵⁸². Wyrażono zarazem pogląd upatrujący w tych celach kryterium, po jakie należy sięgnąć w tym zakresie, w związku z tym, że udostępnienie obejmuje więcej takich celów niż wstęp⁵⁸³.

Zapatorywania te przyjmują, że udostępnienie w rozumieniu art. 5 pkt 22 u. o. p. zawsze łączy się z przekroczeniem granic parku narodowego. Ze względu na brzmienie tego przepisu może to wszak budzić pewne wątpliwości, skoro według niego udostępnianie polega na korzystaniu z parku narodowego lub niektórych jego obszarów i obiektów bez sprecyzowania miejsca, w którym czynność ta ma być realizowana. Niepodobna więc wykluczyć, że może ono odbywać się bez konieczności przekroczenia granic parku narodowego, np. poprzez wykonywanie badań naukowych próbek elementów przyrodniczych czasowo wywiezionych poza jego terytorium. Niemniej wydaje się, że w zdecydowanej większości przypadków udostępnienie parku narodowego wiąże się z wejściem lub wjazdem na jego teren, które może stanowić jednocześnie wstęp zgodnie z definicją przewidzianą w art. 5 pkt 26 u. o. p., ale nie musi, jeżeli dokonywane jest w celach niewymienionych w tym przepisie, właściwych wyłącznie dla udostępnienia (sportowych, filmowania, fotografowania oraz w celach zarobkowych) lub na obszar nieobjęty ochroną ścisłą lub czynną. Wtedy dochodzi do wstępu w potocznym rozumieniu tego słowa, które przyjęto w tytule opracowania, zwłaszcza że odnosi się ono do wszystkich form ochrony przyrody, nie tylko tych objętych omawianymi definicjami ustawowymi.

Analiza art. 12 u. o. p. nie pozwala jednak rozwiać wątpliwości co do tego, czy w jego treści przywołano pojęcia wstępu do parku narodowego i jego udostępnienia w sposób konsekwentny i ściśle odpowiadający tym definicjom. Jak wspomniano, w jego ust. 3 posłużono się terminem opłat pobieranych za wstęp oraz za udostępnienie. Bezsprzecznie identycznie jest w wypadku ust. 4 i 6, gdzie występuje formuła opisowa odwołująca się do opłat, o których mowa w ust. 3. Prowadzi ona do wniosku, że dyrektor parku narodowego na podstawie tego pierwszego przepisu ustala wysokość opłat i za wstęp i za udostępnianie oraz że w art. 12 ust. 6 u. o. p. wskazano sposoby uiszczenia opłat w obu tych przypadkach, stwierdzając, iż może to nastąpić poprzez wykup biletu wstępu jednorazowego lub wstępu wielokrotnego w miejscach pobierania opłat lub poprzez wniesienie ich na rachunek bankowy parku narodowego. Jak się zdaje, w wypadku udostępnienia parku narodowego, które nie stanowi zarazem wstępu do niego, wchodzi w rachubę tylko ta druga forma zapłaty.

Pozostała część art. 12 u. o. p. odnosi się wszelako wyłącznie do opłat za wstęp. W jego ust. 5 wprowadzono mianowicie maksymalną wysokość opłaty za jednorazowy wstęp do parku,⁵⁸⁴ w ust. 7 i 8 wyliczono osoby, od których za taki wstęp opłaty się nie pobiera lub pobiera się ją w zmniejszonej wysokości⁵⁸⁵, natomiast w ust. 10 upoważniono ministra właściwego do spraw środowiska, czyli Ministra Środowiska⁵⁸⁶, do określenia w drodze rozporządzenia parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty⁵⁸⁷.

⁵⁸² Lipiński, A.: Opłaty za wstęp do parku narodowego, *Problemy Ekologii* 2006, nr 3, s. 159, a także Wilk, J.: Opłaty..., s. 25 – 26.

⁵⁸³ Wilk, J.: Opłaty..., s. 26 (w przypisie).

⁵⁸⁴ Nie może nie może ona przekraczać kwoty 6 zł waloryzowanej o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej.

⁵⁸⁵ Opłat nie pobiera się od: dzieci w wieku do 7 lat, osób, które posiadają zezwolenie dyrektora parku narodowego na prowadzenie badań naukowych w zakresie ochrony przyrody, uczniów szkół i studentów odbywających zajęcia dydaktyczne w parku narodowym w zakresie uzgodnionym z dyrektorem parku narodowego, mieszkańców gmin położonych w granicach parku narodowego i gmin graniczących z parkiem narodowym, osób udających się do wyznaczonych w parku narodowym plaż lub do miejsc kultu religijnego oraz członków rodziny wielodzietnej w rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2016 r., poz. 785) posiadających ważną Kartę Dużej Rodziny (ust. 7), z kolei w wysokości 50 % stawki ustalonej przez dyrektora parku narodowego pobiera się ją od uczniów szkół i studentów, emerytów i rencistów, osób niepełnosprawnych oraz żołnierzy służby czynnej (ust. 8). Rozwiązanie to można więc uznać za przykład zwolnienia i ulgi o charakterze podmiotowym.

⁵⁸⁶ Zob. § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. z 2015 r., poz. 1904 ze zm.).

⁵⁸⁷ Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty (Dz. U. z 2013 r., poz. 400).

Taki stan rzeczy może być racjonalnie wyjaśniony dwojako.

I tak w wyniku ścisłej wykładni językowej trzeba stwierdzić, że art. 12 ust. 5, 7, 8 i 10 u. o. p. nie dotyczą opłat za udostępnianie parku narodowego, wobec czego dyrektor tego parku może dowolnie ustalać ich wysokość, zaś Minister Środowiska nie jest upoważniony do wydania rozporządzenia w rozpatrywanym zakresie⁵⁸⁸. Byłoby tak tylko wówczas, gdy udostępnienie parku narodowego nie stanowi jednocześnie wstępu do niego.

Do obrony jest również interpretacja nieprzywiązująca tak dużej wagi do dokładnego uwzględnienia konkretnych pojęć w ramach jednego przepisu, poszukująca jego sensu wyrażonego bez zachowania należytej staranności ustawodawczej, zakładającej jednoznaczność i spójność terminologiczną tekstu prawnego, w szczególności poprzez użycie pojęcia wstępu w rozumieniu potocznym, czyli szerszym niż zdefiniowane w art. 5 pkt 26 u. o. p. Wtedy opłacie podlegałby jedynie wejście lub wjazd na teren parku narodowego, niezależnie od tego, czy w świetle definicji ustawowych można go zakwalifikować jako wstęp (traktowany jako jedna z postaci udostępnienia), czy też wyłącznie jako udostępnienie. Nie oznaczałoby to oczywiście, że korzystanie z parku narodowego, będące w świetle art. 5 pkt 22 u. o. p. istotą udostępnienia, ma następować nieodpłatnie, lub by odpłatność ta sprowadzała się jedynie do uiszczenia opłaty za wstęp. Park narodowy jest państwową osobą prawną (art. 8a ust. 1 u. o. p.), prowadzącą samodzielną gospodarkę finansową (8g ust. 1 u. o. p.), mogącą rozporządzać swoim majątkiem na zasadach określonych w ustawie⁵⁸⁹, w tym osiągać wpływy z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości (art. 8h ust. 1 pkt 7 u. o. p.), a nawet prowadzić działalność gospodarczą (art. 8b ust. 2 u. o. p.). W konsekwencji udostępnienie może nastąpić w drodze czynności prawnej podejmowanej przez park narodowy według reguł prawa cywilnego w zamian za świadczenie drugiej strony, np. przybierające formę opłaty. Tego rodzaju możliwość wchodzi jednak w grę jedynie odnośnie do tych przedmiotów czy obiektów, w stosunku do których parkowi przysługuje tytuł prawny w znaczeniu wspomnianego prawa, szczególnie znajdujących się w jego granicach nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w jego użytkowaniu wieczystym⁵⁹⁰. Park narodowy nie może dysponować w ten sposób położonymi na jego terenie nieruchomościami i pozostałymi rzeczami należącymi do innych podmiotów⁵⁹¹, a przede wszystkim znajdującymi się tam walorami przyrodniczymi, które często nie mogą być uznane za rzeczy w rozumieniu prawa cywilnego będące przedmiotem praw rzeczowych⁵⁹².

⁵⁸⁸ Pogląd, że ze względu na brak górnej ustawowej granicy opłata za udostępnienie parku narodowego może być ustalona w wysokości wyższej niż opłata za wstęp, głoszą Rotko, J. [w:] Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody, red. W. Radecki, Wrocław: Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska 2006, s. 206 oraz Radecki, W.; Ustawa..., s. 144.

⁵⁸⁹ W tym zakresie odnotować wypada ograniczenia dotyczące niektórych czynności odnoszących się do nieruchomości w postaci konieczności uzyskania zgody Ministra Środowiska w drodze decyzji administracyjnej (art. 10a u. o. p.) oraz przeprowadzenia przetargu (art. 10b – 10g u. o. p.).

⁵⁹⁰ Zgodnie z art. 10 ust. 3 u. o. p. z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic park narodowy nabywa z mocy prawa prawo użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonych w jego granicach i służących realizacji jego celów oraz własność położonych na tych nieruchomościach budynków, innych urządzeń i lokali.

⁵⁹¹ Z art. 10 ust. 1 u. o. p. wynika, że rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie parku narodowego powinno określić nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane parkowi w użytkowanie wieczyste. Poza tym na terenie parku narodowego mogą znajdować się nieruchomości należące do innych podmiotów niż Skarb Państwa, skoro stosownie do art. 7 ust. 2 u. o. p. utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego (a także rezerwatu przyrody) obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a dopiero w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.).

⁵⁹² Zob. np. Mikosz, R. [w:] System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 3, red. E. Gniewek, Warszawa: CH Beck 2013, s. 443 – 502. Autor zwrócił uwagę np. na art. 21 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.), ustanawiający zasadę, że zwierzęta wolno żyjące stanowią dobro ogólnonarodowe, opowiadając się za poglądem, że regulacja ta sprawa, iż do momentu pozyskania (zawłaszczenia) zwierzęta te są niczyje, gdyż nie można wskazać ich właściciela (s. 497 – 498). Zgodnie z art. 2 przywołanej ustawy zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą (ust. 1), ale w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy (ust. 2).

Wydaje się, że rola art. 12 ust. 3 i 4 u. o. p. przejawia się właśnie w tej sferze, gdyż przepisy te przyznają dyrektorowi parku możliwość ustalenia opłaty za udostępnienie parku, np. w celach komercyjnych, w tych przypadkach, gdy prawo cywilne nie daje ku temu podstaw. Spostreżenie to przemawia na rzecz przyjęcia pierwszej z zaproponowanych wyżej, językowej wykładni, a jednocześnie uzasadnia pozostawienie opłat za udostępnienie (polegające na dokonaniu czynności wykraczających poza aktywność stanowiącą wstęp) na uboczu niniejszych rozważań poświęconych odrębnym od nich opłatom za wstęp.

Mniej wątpliwości nastęrcza treść art. 14 ust. 4 – 6 u. o. p., regulująca kwestię opłat odnoszących się do rezerwatu przyrody, nie tylko dlatego, że jest ona znacznie skromniejsza niż unormowanie art. 12 ust. 3 – 10 u. o. p. i – co już w tym miejscu trzeba podkreślić – z niezrozumiałych przyczyn różni się od rozwiązań przyjętych w tamtych przepisach. W art. 14 ust. 4 u. o. p. uprawniono mianowicie regionalnego dyrektora ochrony środowiska do wprowadzenia w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia tylko opłaty za wstęp na obszar rezerwatu przyrody. Pominięto zatem kwestię opłat za udostępnienie tego rezerwatu, mimo że – jak już była o tym mowa – zawarta w art. 5 pkt 22 u. o. p. definicja udostępnienia dotyczy także tej formy ochrony przyrody. Drugorzędne znaczenie w tym miejscu mają powody tego stanu rzeczy, które, jak można przypuszczać, wynikają z faktu, że rezerwat przyrody, w przeciwieństwie od parku narodowego, nie podlega organizacyjnemu wyodrębnieniu w odrębną jednostkę i nie został wyposażony w osobowość prawną, wobec czego nie może występować jako podmiot w obrocie, w tym jako strona umów określających zasady jego udostępnienia. Postawić natomiast wypada pytanie kluczowe dla tematu tego opracowania: czy to, że ustawa o ochronie przyrody przewiduje wyłącznie opłaty za wstęp do parku narodowego (i za jego udostępnienie) oraz do rezerwatu przyrody oznacza, że nie można wprowadzić innych takich opłat za wstęp, czyli za przekroczenie granic innych obszarów chronionych.

Publiczny charakter opłat za wstęp i jego konsekwencje

Próbę udzielenia odpowiedzi na wyżej postawione pytanie wypada rozpocząć od rozważenia charakteru prawnego opłat za wstęp, tj. tego, czy stanowią one świadczenie cywilnoprawne, czy też publicznoprawne. Przyjęcie tej ostatniej możliwości w istocie rozstrzygałoby wskazany problem ze względu na treść art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵⁹³, zgodnie z którą nakładanie danin publicznych oraz określanie ich podmiotów, przedmiotów i stawek, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od nich następuje w drodze ustawy. Niestety w ustawie o ochronie przyrody zagadnienia tego nie przesądzono, mimo że ma ono kluczowe znaczenie dla ustalenia innych aspektów statusu prawnego analizowanych należności, takich jak tryb ich konkretyzacji, rodzaj odpowiedzialności, konsekwencje ich nieuiszczenia czy nienależnej zapłaty.⁵⁹⁴ W efekcie w doktrynie można dostrzec stanowiska opowiadające się za każdą z powyższych możliwości.

Częściej reprezentowane jest zapatrywanie uznające opłaty za wstęp za odpowiednik ceny ponoszonej za korzystanie z cudzej rzeczy, czyli w istocie świadczenia w znaczeniu prawa cywilnego.⁵⁹⁵ W związku z tym podkreślić wypada, że podstawą wprowadzenia tego rodzaju

⁵⁹³ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵⁹⁴ Por. Lipiński, A.: *Opłaty...*, s. 157.

⁵⁹⁵ Tak Radecki, W. [w:] *Prawo...*, s. 123, tenże, *Ustawa...*, s. 144 – 145 (w tym pierwszym opracowaniu Autor porównał rozpatrywane opłaty do opłat za wstęp na cudzy grunt, a w drugim do opłat za wstęp do muzeum), Rotko, J. [w:] *Teoretyczne...*, s. 206 oraz Gruszecki, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2013, s. 121 - 122. Ten ostatni Autor stwierdził, że opłata za wstęp do parku narodowego nie jest opłatą za korzystanie ze środowiska, które ma charakter bezpłatny, lecz z infrastruktury parku, wobec czego jest ona świadczeniem wzajemnym. Nie można jednak przyjąć, że są to argumenty przekonujące. Po pierwsze, korzystanie ze środowiska nie zawsze następuje nieodpłatnie, czego dowodzi fakt, że często podlega opłacie za korzystanie ze środowiska, o czym będzie jeszcze mowa. Po drugie, trudno uznać, że opłatę za wstęp uiszczą się za korzystanie z infrastruktury parku, nie zaś za

opłat czy też innych ograniczeń w dostępie do danego obszaru w postaci określonych zakazów lub nakazów zawsze mogą być przysługujące do tego terenu uprawnienia cywilnoprawne. Jako przykład w tym zakresie można wskazać park gminny, o którym mowa w art. 81 u. o. p.⁵⁹⁶ Powtórzyć jednak wypada, że w granicach obszarów objętych formami ochrony przyrody znajdują się nieruchomości należące do różnych podmiotów oraz elementy przyrody, które nie mogą być przedmiotem uprawnień cywilnych, a także że spośród tych form jedynie park narodowy może być podmiotem prawa cywilnego.

Bardziej przekonujące wydaje się stanowisko opowiadające się za publicznoprawnym charakterem omawianych opłat⁵⁹⁷. Po pierwsze, zauważyć wypada, że w art. 273 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,⁵⁹⁸ zastrzeżono, że odrębne – względem tych przewidzianych w tej ustawie – przypadki i zasady ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska określają przepisy m.in. ustawy o ochronie przyrody. Jeżeli zatem w tym ostatnim akcie prawnym wymieniono opłaty za wstęp i wskazano reguły ich ponoszenia, to wypada je zaliczyć do opłat za korzystanie ze środowiska⁵⁹⁹. Te zaś stanowią daniny publiczne, niezależnie od tego, do którego z podtypów tych danin je zakwalifikować⁶⁰⁰. Niemniej jedynie część doktryny uznaje te opłaty za wynikające z ustawy o ochronie przyrody przykład opłat za korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 273 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, a jej większość ogranicza się w tym kontekście do przywołania opłat za usuwanie drzew i krzewów, o których mowa w

dostęp do przyrody znajdującej się na jego terenie. W świetle przytoczonych definicji ustawowych to udostępnienie parku narodowego polega na korzystaniu tak z jego obszaru, jak z jego obiektów, podczas gdy wstęp do parku sprowadza się wyłącznie do wjazdu lub wejścia na ten obszar – nie wspomniany zatem o znajdujących się tam obiektach i o korzystaniu z nich; skądinąd osoby udające się do plaż wyznaczonych na terenie parku czy do miejsc kultu religijnego są z tej opłaty zwolnione (art. 12 ust. 7 pkt 5 i 6 u. o. p.). Po trzecie wreszcie, wzajemność opłaty wcale nie wyłącza możliwości uznania jej za daninę publiczną, przeciwnie przesądza ona o odróżnieniu opłat od innego rodzaju danin publicznych, tj. podatków, w przypadku których ta cecha nie występuje. W przypadku opłat za korzystanie ze środowiska kwestia ta jest zresztą przedmiotem sporów, część doktryny upatruje ekwiwalentu w możliwości korzystania ze środowiska – zob. np. Por. Draniewicz, B.: Spór o charakter prawny opłat produktowych, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 12, s. 25 – 33 oraz Mazurkiewicz M.: Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje), Wrocław: Uniwersytet Wrocławski 1986, s. 102. Por szerzej na ten temat – Radecki, G. [w:] Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, red. G. Dobrowolski, Katowice: Agencja Reklamowa TOP 2016, s. 304.

⁵⁹⁶ Zgodnie z art. 81 u. o. p. teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.) rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu - za zgodą właściciela. Status prawny takiego parku nie jest jasny, niemniej ustawa nie daje podstawy do ustanowienia zakazów (nakazów) powszechnie obowiązujących na jego terenie innych niż te, które mogą stanowić konsekwencję wykonywania uprawnień właścicielskich względem osób trzecich – tak Lipiński, A.: Prawne... s. 178.

⁵⁹⁷ Wilk, J.: Opłaty..., s. 33 – 35. Jako argumentu przemawiające na rzecz takiej tezy Autor przywołał w szczególności to, że opłata za wstęp do parku narodowego jest ustalana nie w drodze umowy, lecz na podstawie jednostronnego, władczego aktu organu władzy publicznej oraz że nie znajduje ona żadnego ekwiwalentu w postaci usługi, jaką świadczyłby podmiot otrzymujący opłatę. To ostatnie spostrzeżenie jest dyskusyjne, skoro w zamian za opłatę uzyskuje się możliwość przebywania na terenie parku, poza tym ekwiwalentność w ogóle nie może stanowić kryterium w analizowanej materii – zob. przypis 26, z kolei kwestia trybu ustalenia opłaty będzie jeszcze przedmiotem dalszych rozważań.

⁵⁹⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.

⁵⁹⁹ W art. 273 ust. 1 Prawa o ochronie środowiska przewidziano opłaty za korzystanie ze środowiska za: wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, pobór wód i składowanie odpadów oraz za przydzielone uprawnienia do emisji na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1223).

⁶⁰⁰ Zob. np. Radecki, W.: Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody, Warszawa: Difin 2009, s. 28-33. Autor omawia rozbieżność poglądów co do tego, czy opłaty za korzystanie ze środowiska stanowią podatki, czy też opłaty, będące odrębną kategorią danin publicznych.

art. 84-87 u. o. p.⁶⁰¹ Bezsprzecznie przy tym w ustawie o ochronie przyrody użyto pojęcia opłaty również wobec należności niebędących opłatami za korzystanie ze środowiska. W art. 8h ust. 1 u. o. p. występuje wszak kategoria opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną parku narodowego oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością (pkt 5), będących przychodami parku narodowego tak jak opłaty za wstęp do niego i za jego udostępnianie (pkt 4).

Przyjąć zatem wypada, że o publicznoprawnym charakterze omawianych opłat przesądzają te nieliczne elementy konstrukcyjne opłat za wstęp do parku narodowego i rezerwatu przyrody, które zostały określone w ustawie. Są one bowiem właściwe daninom publicznym. I tak nie może pozostawać bez znaczenia, że w art. 12 ust. 8 i art. 13 ust. 5 u. o. p. mowa o stawkach opłat. Można również uznać oznaczenie maksymalnej wysokości opłat w tym ostatnim przepisie oraz w art. 12 ust. 5 u. o. p., a także zawarty w art. 12 ust. 7 i 8 u. o. p. katalog ulg i zwolnień podmiotowych w opłacie za wstęp do parku narodowego za realizację konstytucyjnego nakazu regulacji tych kwestii w ustawie. Brak odpowiedników tych ostatnich przepisów odnoszących się do opłaty za wstęp do rezerwatu przyrody uzasadnia wątpliwości co do tego, czy ulgi i zwolnienia w tej opłacie mogą być wprowadzone aktem podstawowym ustanawiającym tę opłatę. Trudno wyprowadzić tego rodzaju uprawnienie z samego prawa do kształtowania wysokości opłaty do maksymalnej ustawowo wskazanej granicy.

Podobnie znamieny jest sposób ustanowienia opłat za wstęp do parku narodowego i rezerwatu przyrody, który również z niewiadomych powodów różni się w przypadku każdej z tych form ochrony przyrody.

Opłatę za wstęp do rezerwatu przyrody ustanawia właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, podejmowano na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej przewidzianej w art. 13 ust. 4 u. o. p. Nie ulega wątpliwości, że upoważnienie to obejmuje wszystkie rezerwaty przyrody i całość ich obszarów, poza tymi, na które wstęp lub wjazd nie stanowi wejścia do rezerwatu w znaczeniu przedstawionej wyżej definicji ustawowej.

Z kolei w świetle przywołanej już regulacji dotyczącej parku narodowego minister właściwy do spraw środowiska określa w drodze rozporządzenia parki narodowe lub ich obszary, gdzie za wstęp pobiera się opłaty (art. 12 ust. 10 u. o. p.), zaś wysokość m.in. tych opłat ustala dyrektor parku narodowego (art. 12 ust. 4 u. o. p.). W przeciwieństwie do przytoczonego art. 13 ust. 4 u. o. p. nie zastrzeżono, że czynności tej dokonuje się w drodze aktu prawa miejscowego, toteż następuje to poprzez wydanie zarządzenia, stosownie do art. 8e ust. 1 u. o. p. będącego formą działania dyrektora parku narodowego o charakterze generalnym, niemającą jednak mocy powszechnie obowiązującej właściwej aktom prawa miejscowego⁶⁰².

Przepisy te nie są w doktrynie interpretowane jednolicie. Przeważa stanowisko, że opłatę za wstęp można wprowadzić wyłącznie odnośnie do tych parków narodowych lub ich obszarów, które zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska⁶⁰³. Przeciwny pogląd reprezentuje natomiast W. Radecki, twierdząc, że rozporządzenie określa jedynie sytuację, gdy opłata za wstęp do parku narodowego musi być pobierana, natomiast dyrektor parku narodowe-

⁶⁰¹ Dwa rodzaje opłat w tym kontekście wskazują: Górski, M. i Jaworowicz-Rudolf, A. [w:] Prawo ochrony środowiska, red. M. Górski, Warszawa: Wolters Kluwer 2014, s. 151 i Rotko, J. [w:] Teoretyczne..., s. 205 – 206 (przypomnieć jednak wypada, że Autor ten opowiada się jednocześnie za cywilnoprawnym charakterem opłat za wstęp i udostępnianie); natomiast do opłat za usuwanie drzew i krzewów ograniczyli się: Radecki, W.: Opłaty..., s. 188 i n. oraz Mikosz, R. i Radecki, G.: Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska, Wrocław: Unimex 2010, s. 137 i n.

⁶⁰² Por. Lipiński, A.: Opłaty..., s. 157 – 158 i 160.

⁶⁰³ Tak Górski, M. i Jaworowicz-Rudolf, A. [w:] Prawo..., s. 151, Lipiński, A.: Opłaty..., s. 159 – 160, tenże, Prawne..., s. 225, Wilk, J.: Opłaty..., s. 26. Jednoznacznego poglądu nie zaprezentował natomiast Gruszecki, K.: Ustawa..., s. 122 – 123, który opowiedział się za wskazanym stanowiskiem, lecz celem uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych przyjął zapatrywanie przeciwne, zgodne z kierunkiem obranym przez praktykę.

go może wprowadzić taką opłatę co do tych parków narodowych lub ich obszarów, które nie zostały wymienione w rozporządzeniu⁶⁰⁴. Teza ta została wywiedziona z wykładni językowej art. 12 ust. 3 i ust. 10 u. o. p. Pierwszy z tych przepisów stanowi bowiem, że za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary opłaty mogą być pobierane, z kolei w drugim mowa jest o tych wskazanych w rozporządzeniu parkach narodowych lub ich obszarach, gdzie za wstęp opłaty się pobiera, co – ze względu na kategorię postać tego sformułowania – oznacza obowiązek wprowadzenia opłaty, fakultatywnej w przypadku pozostałych parków narodowych i ich obszarów. Wydaje się jednak, że relacja obu przepisów jest inna i prowadzi do odmiennych wniosków, zgodnych ze wspomnianym stanowiskiem przeważającym w literaturze, a mianowicie, iż ustawa w art. 12 ust. 3 u. o. p. przewiduje wprawdzie jedynie możliwość ustanowienia opłat, tę wszelako realizuje nie dyrektor parku narodowego, lecz Minister Środowiska, rozstrzygając w rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 12 ust. 10 u. o. p., które konkretne parki narodowe lub ich obszary będą objęte opłatą. Skądinąd według tego przepisu rozporządzenie ma dotyczyć parków narodowych (ich obszarów), gdzie pobiera się opłatę, nie zaś gdzie opłata ta – w przeciwieństwie do innych parków narodowych i ich obszarów – jest obowiązkowa. Podkreślić przecież wypada, że stosownie do art. 12 ust. 4 u. o. p. dyrektor parku narodowego nie ustala opłat, ale ich wysokość, czyli w istocie ich stawek. Potwierdza to przywołana wyżej treść art. 12 ust. 8 u. o. p., w której mowa wprost o stawkach opłat ustalonych przez ten organ. W konsekwencji upoważnienie ustawowe w odniesieniu do dyrektora parku narodowego ogranicza się jedynie do tej kwestii i nie może być przekraczane poprzez ustanawianie opłaty niezależnie od rozporządzenia. Nie zmienia to faktu, że ustalenie stawki daniny publicznej w drodze aktu niemającego mocy powszechnie obowiązującej budzi poważne zastrzeżenia konstytucyjne⁶⁰⁵.

Mechanizm ustalania rozpatrywanych opłat jest zatem zbliżony z tym odnoszącym się do opłat za wstęp do rezerwatu przyrody. Te ostatnie w drodze aktu prawa miejscowego wydawanego w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 13 ust. 4 u. o. p. może wprowadzić regionalny dyrektor ochrony, którego w art. 13 ust. 5 u. o. p. uprawniono do ustalenia stawek opłat, choć – z niewiadomych powodów – bez oznaczenia formy, w jakiej to ma nastąpić.

Podsumowanie

Powinność uiszczenia opłat wynika więc nie z czynności cywilnoprawnej czy z uprawnień o charakterze prywatnym, lecz – tak jak to jest w przypadku podatków lub innych danin publicznych – z aktów prawa powszechnie obowiązującego, tj. z ustawy oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w postaci bądź rozporządzenia Ministra Środowiska, bądź zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Ustawa wskazuje również ulgi i zwolnienia w opłacie za wstęp do parku narodowego oraz maksymalne stawki obu opłat, pozostawiając odpowiednio dyrektorowi parku narodowego oraz regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska kwestię określenia ich wysokości (stawek). Tym samym tego rodzaju opłat nie można wprowadzić w zakresie szerszym niż przewidziany w tych aktach prawnych, w tym w odniesieniu do obszarów chronionych innych niż parki narodowe oraz rezerwaty przyrody.

Literatura

DOBROWOLSKI, G. (red.): Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, Katowice: Agencja Reklamowa TOP 2016, 420 s., ISBN 978-83-63179-34-2

DRANIEWICZ, B.: Spór o charakter prawny opłat produktowych, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 12, ISSN 1896-8996

⁶⁰⁴ Radecki, W.: Ustawa..., s. 140 – 143.

⁶⁰⁵ Por. A. Lipiński, Opłaty..., s. 162.

GNIEWEK, E. (red.): System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 3, Warszawa: CH Beck 2013, 971 s., ISBN 978-83-255-4085-2

GÓRSKI, M. (red.): Prawo ochrony środowiska, Warszawa: Wolters Kluwer 2014, 664 s., ISBN 978-83-264-4556-9

GRUSZECKI, K.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer 2013, 746 s., ISBN 978-83-264-4410-4

LIPIŃSKI, A.: Opłaty za wstęp do parku narodowego, Problemy Ekologii 2006, nr 3, ISSN 1427-3381

LIPIŃSKI, A.: Prawne podstawy ochrony środowiska, Warszawa: Wolters Kluwer 2010, 402 s., ISBN 978-83-264-1106-9

MAZURKIEWICZ, M.: Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje), Wrocław: Uniwersytet Wrocławski 1986, 126 s., ISSN 0524-4544

MIKOSZ, R., RADECKI, G.: Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska, Wrocław: Unimex 2010, 534 s., ISBN 978-83-61792-33-8

RADECKI, W. (red.): Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody, Wrocław: Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska 2006, 434 s., ISBN 83-60644-01-2

RADECKI, W.: Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: Prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody, Warszawa: Difin 2009, 279 s., ISBN 978-83-7641-030-2

RADECKI, W.: Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa: Difin 2016, 680 s., ISBN 978-83-8085-179-5

SOMMER, J. (red.): Prawo o ochronie przyrody. Komentarz, Wrocław: Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska 2001, 395 s., ISBN 83-910718-6-3

WILK, J.: Opłaty za wstęp do parków narodowych, Nowe Zeszyty Samorządowe 2015, nr 6, ISSN 1427-3381

ÚSTAVNÉ PRÁVO NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V POĽSKU V OBDOBÍ ROKOV 1976 – 1997

Prof. dr hab. Wojciech Radecki

Kľúčové slová: životné prostredie – ústava Poľskej republiky – ochrana životného prostredia – ústavné právo

Úvod

Rastúci záujem o právnu ochranu životného prostredia v 70. rokoch minulého storočia našel odzrkadlenie v ústavnom práve socialistického Poľska. Vtedy bola platná Ústava Poľskej ľudovej republiky prijatá 22. júla 1952⁶⁰⁶, ktorá žiadnu zmienku o ochrane životného prostredia neobsahovala, lebo obsahovať nemohla. Jediným ustanovením, ktoré sa vzťahovalo na prírodu, bol čl. 8 Ústavy, podľa ktorého národný majetok, vrátane ložiska nerastov, vody, štátnych lesov podliehali osobitnej starostlivosti štátu a občanov.

Zakotvenie ústavného práva na životné prostredie

Ústava z roku 1952 bola zásadným spôsobom novelizovaná ústavným zákonom z 10. februára 1976, po ktorom bolo vyhlásené jej úplné znenie⁶⁰⁷. Zákonodarcu zakotvil do Ústavy dve ustanovenia, ktoré sa vzťahovali k ochrane životného prostredia:

- čl. 12 ods. 2: „Poľská ľudová republika zabezpečuje ochranu a racionálnu tvorbu prírodného prostredia, predstavujúceho celonárodné blaho“;
- čl. 71: „Občania Poľskej ľudovej republiky majú právo využívať hodnoty prírodného prostredia a povinnosť ho chrániť“.

Dôsledkom bolo, že ochrana životného prostredia na ústavnej úrovni bola upravená v podobe svojráznej triády:

- úlohy (funkcie) štátu – čl. 12 ods. 2,
- práva občanov – čl. 71 časť prvá,
- povinnosti občanov – čl. 71 časť druhá.

Úprava práva občana sa v právnej vede interpretovala, tak že:

- čl. 71 predstavuje ideologickú deklaráciu zdôrazňujúcu, že ochrana životného prostredia je uskutočňovaná v záujme občana, ktorý sa jej môže dožadovať a aktívne sa na nej podieľať,
- čl. 71 zaväzuje zákonodarcu vydávať predpisy, ktoré umožňujú občanovi realizáciu jeho práva,
- čl. 71 ovplyvňuje výklad rôznych zákonov a vykonávacích predpisov v súlade s obsahom ústavnej normy,
- čl. 71 je samostatným základom nároku voči štátnym orgánom (orgánom štátnej správy alebo súdom) smerujúceho k realizácii práva⁶⁰⁸.

Na prvú časť čl. 71 Ústavy zákonodarcu nadviazal v schválenom *zákone o ochrane a tvorbe životného prostredia* zo dňa 31. januára 1980⁶⁰⁹, najmä v čl. 1 ods. 1, v ktorom zakotvil zásady ochrany a racionálnej tvorby životného prostredia, smerujúce k zabezpečeniu priaznivých pod-

⁶⁰⁶ Konštytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22. 7. 1952 (Dziennik Ustaw /d’alej Dz.U./ č. 33, poz. 232).

⁶⁰⁷ Konštytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22. 7. 1952 (úplný text Dz.U. 1976, č. 7, poz. 36).

⁶⁰⁸ Radecki, W.: *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL (Občianske právo na životné prostredie v Ústave PLR)*, Jelenia Góra 1984, s. 119.

⁶⁰⁹ Ustawa z 31. 1. 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. č. 3, poz. 6) – zákon platný do 30. septembra 2001 v znení úplného textu (Dz. U. 1994, č. 49, poz. 196).

mienok života pre súčasnú a budúce generácie, zásady uskutočňovania práva využívať zdroje prírodného prostredia a zásady udržania jeho hodnôt.

Predmet ústavného práva na životné prostredie

Podľa čl. 71 Ústavy predmetom práva na životné prostredie bolo využívanie hodnôt prírodného prostredia. Právna veda sa ocitla pred úlohou vysvetliť, akým spôsobom treba interpretovať pojem „hodnoty prírodného prostredia“.

V literatúre sa objavili dva hlavné interpretačné smery.

Autor prvého smeru, širšieho, chápal hodnoty prírodného prostredia prostredníctvom kvalitatívnych kategórií. Uvádza, že o hodnotách prírodného prostredia možno hovoriť, ak voda, ovzdušie a pôda nie sú nad mieru znečistené, krajina nie je nad mieru devastovaná, les nie je nad mieru poškodený priemyselnými emisiami. Niekoľkokrát opakovanú prísločku „nad mieru“ vkladal takým spôsobom, že ide o mieru ohrozenia a znečistenia životného prostredia určenú normatívne, avšak ak tieto normy sú príliš mäkké, občan sa môže odvolať na svoje právo a požiadať o ich sprísnenie⁶¹⁰.

Je zrejmé, že tento širší výklad čl. 71 poľskej Ústavy viac-menej zodpovedá tomu, čo sa o práve na životné prostredie píše v českej a v slovenskej odbornej literatúre v súvislosti s čl. 35 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd⁶¹¹.

Trochu neskôr sa v poľskej literatúre objavila značne užšia a určite realistickejšia interpretačná koncepcia čl. 71 Ústavy. Jej autor vyvodzoval, že právo na využívanie hodnôt prírodného prostredia označuje predovšetkým (a možno, že výhradne) právo na využívanie hodnôt krajiny s pôvodne zachovaným vzhľadom. Jadrom tohto výkladu zákona je právo na prístup k prvkom, ktoré tvoria hodnotnú prírodnú krajinu, najmä právo prístupu do národných parkov, prírodných parkov, lesov a zelene, rovnako ako k otvoreným vodám.⁶¹²

Realizačné nástroje ústavného práva na životné prostredie

Takéto nástroje nájdeme v správnom práve (inštitút sťažnosti a žiadosti, účasť spoločenských organizácií v správnom konaní v záležitostiach ochrany životného prostredia), v občianskom práve (negatívne nároky a nároky na odškodné) a v trestnom práve (zodpovednosť za trestné činy a priestupky).

Osobitne záujímavá bola koncepcia ochrany životného prostredia prostredníctvom sťažnosti na ochranu osobnosti vo forme *actio popularis*.

Prvý pokus o použitie predmetného inštitútu sa vyskytol ešte pred novelizáciou Ústavy Poľskej ľudovej republiky v roku 1976, t. j. pred zakotvením práva občanov na využívanie hodnôt prírodného prostredia. V tejto súvislosti stojí za zmienku spor, ktorý rozhodoval Najvyšší súd.

Skutkové okolnosti prípadu boli nasledujúce: Cez mesto Štetín preteká rieka, ktorá sa za hranicami mesta vlieva do jazera. Lokality pri rieke a jazere slúžili rekreačným cieľom a boli skrášľujúcim prvkom v miestnej lokalite. Niekoľko podnikov, vtedy štátnych, zneškodňovalo svoje odpadové vody, obsahujúce olejové látky, ich vypúšťaním do rieky. V dôsledku toho sa rieka zmenila na stoku a lokality v okolí jazera stratili svoju pôvodnú rekreačnú funkciu. Jeden z obyvateľov mesta a Hlavné riaditeľstvo Ligy ochrany prírody (ďalej len ako „LOP“) podali proti podnikom občianskoprávnu žalobu na súd a žiadali, aby súd zakázal vypúšťať odpadové vody do rieky.

⁶¹⁰ Radecki, W. *Obywatelskie prawo ...*, op. cit., s. 101 - 103.

⁶¹¹ Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.

⁶¹² Sommer, J.: *Pravo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne (Pravo jednotlivcu na životné prostredie – právne a politické aspekty)*, Warszawa 1990, s. 189.

Žaloba sa opierala o čl. 23 a 24 občianskeho zákonníka⁶¹³ (ďalej len ako „obč. zák.“). Ustanovenia čl. 23 a prvá veta čl. 24 § 1 obč. zák. mali (a stále majú, pretože odvtedy sa nič v právnej úprave nezmenilo) nasledovné znenie:

- Čl. 23: „Osobnostné blaho človeka, najmä zdravie, sloboda, česť, sloboda svedomia, priezvisko alebo pseudonym, podobizeň, listové tajomstvo, nedotknuteľnosť bytu, vedecká, umelecká, vynálezcovská a zlepšovateľská činnosť sú pod ochranou občianskeho práva nezávisle od ochrany poskytovanej inými právnymi predpismi.“
 - Čl. 24 § 1: „Ten, koho blaho bolo ohrozené cudzím konaním, môže požiadať, aby sa od takého konania upustilo, s výnimkou ak toto konanie nie je protiprávne.“
- V tejto súvislosti treba zdôrazniť:
- po prvé, pred výpočtom súčasti tvoriacich osobnostné blaho človeka v čl. 23 obč. zák. je slovo „najmä“, čo znamená, že výpočet nie je taxatívny, ale demonštratívny, v dôsledku čoho môžu existovať aj ďalšie súčasti osobnostného blaha človeka,
 - po druhé, znenie čl. 24 § 1 obč. zák. zaviedlo domienku protiprávnosti, t. j. žaloba môže byť zamietnutá, len ak žalovaný dokáže, že konal v súlade s právom.

Žalobcovia – obyvatel' mesta a LOP – tvrdili, že zjavné protiprávne konania podnikateľov narušili ich osobnostné blaho v podobe využívania neporušeného životného prostredia.

Vojvodský súd v meste Štetín zamietol žalobu s odôvodnením, že právo človeka na neporušené biologické prostredie nemôže byť uznané za osobnostné blaho v zmysle čl. 23 obč. zák. LOP nebola navyše aktívne procesne legitimovaná na podanie žaloby na súd za účelom obhajoby práv občanov. Žalobcovia podali opravný prostriedok, ktorý bol Najvyšším súdom zamietnutý.

Právny názor Najvyššieho súdu bol nasledovný: Právo človeka na neporušené životné prostredie a na uspokojovanie estetických pocitov vzhľadom krajiny môže byť predmetom ochrany prostredníctvom prostriedkov podľa čl. 24 § 1 obč. zák. iba vtedy, ak porušenie týchto práv je súčasne porušením alebo ohrozením osobnostných práv v zmysle čl. 23 obč. zák. Taká situácia by mohla vzniknúť napríklad v prípade znečistenia záhrady pred oknom alebo protiprávnym zatienením výhľadu z okna na park – vtedy by to mohlo mať za následok porušenie osobnostného blaha konkrétnej osoby. Blaho musí byť presne konkretizované a individualizované, teda nerozlučiteľne spojené s osobnosťou človeka a protiprávne konanie musí smerovať k narušeniu individuálneho blaha. Zhoršenie vzhľadu krajiny určite škodí sfere psychických pocitov určitého okruhu ľudí, vrátane žalobcu, ale v preskúmvanej veci nie je narušením jeho osobnostného práva. Právo na využívanie krásy krajiny je prirodzeným oprávnením ľudskej spoločnosti, ale abstraktne nie je subjektívnym právom⁶¹⁴.

Rozsudok bol vydaný ešte pred zakotvením ústavného práva občanov na využívanie hodnôt prírodného prostredia. Zaujímavé je, že aj v rámci vtedajšieho právneho stavu vynikajúci poľský veced z oblasti občianskeho práva rozhodne kritizoval rozsudok. Podľa jeho názoru, došlo k porušeniu osobnostného blaha (sféry psychických pocitov žalobcu), a jeho osobnostné blaho bolo individualizované a konkretizované vzhľadom k tomu, že sa vzťahovalo na konkrétnu rekreačnú lokalitu⁶¹⁵.

Po nadobudnutí platnosti čl. 71 Ústavy aj ďalší odborníci na občianske právo rozhodne vyjadrili presvedčenie, že chráneným blahom v zmysle čl. 23 obč. zák. môže byť využívanie neporušeného životného prostredia⁶¹⁶ a že myšlienka, obsiahnutá v rozsudku Najvyššieho súdu,

⁶¹³ Ustawa z 23. 4. 1964 – Kodeks cywilny (Zákon z 23. 4. 1964 – Občiansky zákonník) – aktuálny úplný text Dz. U. 2016, poz. 380.

⁶¹⁴ Rozsudok Najvyššieho súdu z 10. 7. 1975 – I CR 356/75, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego“ 1976, č. 5, s. 147 – 148.

⁶¹⁵ Grzybowski, S.: *Glosa k rozsudku Najvyššieho súdu z 10.7.1975 – I CR 356/75*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych“ 1976, č. 12, poz. 232.

⁶¹⁶ Szpunar, A.: *Ochrona dóbr osobistych (Ochrana osobnostných blah)*, Warszawa 1979, s. 153 – 154.

odmietajúca uznať využívanie životného prostredia za súčasť osobnostného blaha, nie je udržateľná v novej právnej situácii, ktorú priniesla novelizácia Ústavy⁶¹⁷.

Názory poľských odborníkov z odvetvia občianskeho práva ma podporili v príprave rozsiahlej teoretickej koncepcie nároku na ochranu životného prostredia, spočívajúcej v tom, že každý sa (*actio popularis*) môže domáhať – na základe čl. 23 a čl. 24 § 1 obč. zák. – zavedenia účinných ochranných opatrení, a ak by neboli možné – zastavenia činností ohrozujúcich životné prostredie ako činností porušujúcich právo (blaho) na využívanie hodnôt prírodného prostredia v zmysle čl. 71 Ústavy⁶¹⁸. Táto koncepcia, veľmi kontroverzná a rôzne odborníkmi hodnotená, nebola vyskúšaná v praxi.

Ústavné právo na životné prostredie v období transformácie štátneho zriadenia v Poľsku

Za začiatok procesu transformácie štátneho zriadenia v Poľsku sa uznávajú rokovania „Okrúhleho stola“ na jar 1989 a voľby 4. júna 1989, po ktorých komunistická strana stratila moc. Zmena Ústavy v roku 1990 priniesla, okrem iného, aj zrušenie čl. 12 ods. 2 Ústavy o funkcii štátu v ochrane prírodného prostredia. Zostal však v platnosti čl. 71, týkajúci sa práva na prírodné prostredie a povinnosti jeho ochrany.

Nova Ústava Poľskej Republiky schválená Národným zhromaždením dňa 2. apríla 1997, prijatá v celonárodnom ústavnom referende dňa 25. mája 1997 a platná od 17. októbra 1997⁶¹⁹ uznáva význam ochrany životného prostredia v niekoľkých ustanoveniach, najmä:

- uznáva, že Poľská republika zabezpečuje ochranu životného prostredia v rámci zásady udržateľného rozvoja (čl. 5),
- pripúšťa a obmedzenia v oblasti používania ústavných slobôd a práv vzhľadom na nevyhnutnosť ochrany životného prostredia (čl. 31 ods. 3),
- zaväzuje orgány verejnej moci k predchádzaniu negatívnym vplyvom na zdravie v dôsledku degradácie životného prostredia (čl. 68 ods. 4),
- zaväzuje orgány verejnej moci zavádzať politiky zaisťujúce ekologickú bezpečnosť súčasnej a budúcim generáciám (čl. 74 ods. 1),
- zakotvuje ochranu životného prostredia ako povinnosť orgánov verejnej moci (čl. 74 ods. 2),
- priznáva každému právo na informácie o stave a ochrane životného prostredia (čl. 74 ods. 3),
- zaväzuje orgány verejnej moci podporovať činnosti občanov na ochranu a zlepšenie stavu životného prostredia (čl. 74 ods. 4),
- zaväzuje každého dbať o stav životného prostredia a niesť zodpovednosť za ním spôsobené zhoršenie životného prostredia; zásady tejto zodpovednosti určí zákon (čl. 86).

Ak porovnáme túto úpravu s čl. 12 ods. 2 a čl. 71 predchádzajúceho znenia Ústavy, zistíme, že platná Ústava považuje ochranu životného prostredia prednostne za súčasť povinností orgánov verejnej moci (čl. 5, čl. 68 ods. 4, čl. 74 ods. 1, 2 a 4) a za súčasť povinností občanov (čl. 86). Ústava nevyjadruje právo na životné prostredie vo forme, ktorá by viac-menej zodpovedala ustanoveniam čl. 71 v ich predchádzajúcej podobe. Právo na informácie o stave a ochrane životného prostredia zakotvuje v podobe subjektívneho ústavného práva (čl. 74 ods. 3).

Stanovisko ústavodarcu nie je náhodné. Zámerne vychádza z predpokladu, že v Ústave ako v

⁶¹⁷ Domański, G., Smólska, M.: *Odpowiedzialność cywilna jednostek gospodarki uspołecznionej za dewastację środowiska w świetle orzecznictwa sądowego i arbitrażowego (Občianskoprávna zodpovednosť jednotiek spoločenského hospodárstva za devastáciu životného prostredia vo svetle judikatury súdov a arbitrážnych komisií)* [in:] L. Łustacz (ed.), *Ochrona środowiska. Refleksje prawne, ekonomiczne i socjologiczne (Ochrana životného prostredia. Právne, ekonomické a sociologické reflexie)*, Wrocław 1979, s. 157.

⁶¹⁸ Radecki, W.: *Ochrona środowiska naturalnego a ochrona dóbr osobistych, (Ochrana prírodného prostredia a ochrana osobnostných blah, [in:] In. Piątowski (ed.), Dobra osobiste i ich ochrona w polskim prawie cywilnym (Osobnostné blaha a ich ochrana podľa poľského občianskeho práva)*, Wrocław 1986, s. 233 – 263.

⁶¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2. 4. 1997 (Dz.U. č. 78, poz. 483).

priamo uplatniteľnom akte ustanovenia o ochrane životného prostredia treba zakotviť v určitom minimálnom rozsahu, ale bezpostredne vymáhateľnom⁶²⁰. Preto – ústavné právo na informácie o životnom prostredí – áno, ale ústavné právo na priaznivé životné prostredie – nie je zakotvené.

Poľský Ústavný súd výjadril názor, že „zdravé“ životné prostredie je ústavnou hodnotou, ale Ústava neustanovuje ani negarantuje subjektívne právo na „život v zdravom životnom prostredí“⁶²¹.

Právna úprava v českom občianskom zákonníku

S pocitom určitej satisfakcie som sa oboznámil s ustanoveniami českého občianskeho zákonníka z roku 2012⁶²², ktorý právo na život v priaznivom prostredí zaraďuje k osobnostným právam (§ 81 ods. 2) a pre prípad porušenia tohto práva poskytuje náležitý nárok negatívnej povahy (§ 82 ods. 1) a nárok na odškodnenie (§ 2956). Z uvedeného nevyplýva, že by český zákonodarca zamýšľal zaviesť inštitút *actio popularis*, ale zahrnutie práva na životné prostredie do kategórie osobnostných práv evokuje teoretickú koncepciu, ktorú som obhajoval v rámci poľskej právnej vedy niekoľko rokov.

Záver

Na záver tohto krátkeho, v svojej podstate „historického“ príspevku je potrebné položiť otázku, či vôbec z koncepcie ochrany životného prostredia prostredníctvom občianskoprávnej ochrany osobnostného blaha, pertraktovanej v 90. rokoch minulého storočia, niečo v poľskom zákonodarstve zostalo. Myslím si, že áno. Mám na mysli úpravu obsiahnutú v základnom zákone, týkajúcom sa ochrany životného prostredia, v zákone z 27. apríla 2001⁶²³.

Zákon obsahuje hlavu VI „Zodpovednosť pri ochrane životného prostredia“, ktorá sa skladá z troch dielov upravujúcich: občianskoprávnu zodpovednosť (diel I – čl. 322 - 328), trestnoprávnu zodpovednosť za priestupky (diel II – čl. 329 - 361) a administratívoprávnu zodpovednosť (diel III – čl. 362 - 375). Na zodpovednosť za škody spôsobené vplyvom na životné prostredie sa uplatňujú ustanovenia občianskeho zákonníka, ak tento zákon nestanovuje inak (čl. 322 zákona – Právo životného prostredia).

Osobitný nárok je obsahom čl. 323 zákona z 27. apríla 2001, ktorý ustanovuje:

„Čl. 323 – 1. Každý, komu protiprávnym pôsobením na životné prostredie priamo hrozi škoda alebo komu škoda bola spôsobená, môže požiadať subjekt zodpovedajúci za toto ohrozenie alebo porušenie o navrátenie do stavu v súlade s právom a aplikovať preventívne opatrenia, najmä vybudovaním inštalácií alebo zariadení na predchádzanie ohrozenia alebo porušenia, a pre prípad, že by to nebolo možné alebo nadmerne ťažké, môže požiadať o zastavenie činnosti spôsobujúcej toto ohrozenie alebo porušenie. 2. Ak sa ohrozenie alebo porušenie týka životného prostredia ako spoločného blaha s nárokom, o ktorým ide podľa odseku 1, môže vystúpiť štátna pokladnica, jednotka územnej samosprávy ako aj ekologická organizácia.“

Ustanovením čl. 323 ods. 1 zákonodarca zaviedol modifikovanú podobu nároku negatívnej povahy. Modifikovaná je tým, že ohrozený subjekt môže požiadať o montáž inštalácií alebo zariadení za účelom prevencie, t. j. o činnosti, ktoré prekračujú klasický negatívny nárok.

Najvýznamnejšia je však úprava čl. 323 ods. 2, týkajúca sa situácie, v ktorej ohrozenie alebo porušenie zasahuje do životného prostredia ako verejného statku. Vtedy s nárokom predpokladaným v čl. 323 ods. 1 môže vystúpiť:

⁶²⁰ Mazurkiewicz, M.: *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce (Ústavná úprava ochrany životného prostredia v Poľsku)*, [in:] In. Lisicka (ed.), *Ochrona środowiska w polityce (Ochrana životného prostredia v polityke)*, Wrocław 1999, s. 23.

⁶²¹ Nalez Ústavného súdu z 13. 5. 2009 – Kp 2/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy“ 2009, č. 5/A, poz. 66.

⁶²² Zákon č. 89/2012 Sb., občiansky zákoník.

⁶²³ Zákon z 27. 4. 2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. č. 62, poz. 627, aktualný úplný text Dz.U. 2016, poz. 672).

- štátna pokladnica,
- jednotka územnej samosprávy,
- ekologická organizácia.

Najmä tretí variant môže mať obzvlášť dôležitý praktický dopad. Pojem *ekologická organizácia* je právnym pojmom a podľa čl. 3 bod 16 zákona z 27. apríla 2001 predstavuje spoločenskú organizáciu, ktorej cieľom, vyplývajúcim zo štatútu, je ochrana životného prostredia. Každá takáto organizácia môže vystúpiť s nárokom, ak je ohrozené životné prostredie ako verejný statok. To je ekvivalent, mnou kdysi navrhovanej *actio popularis* – každý občan by mohol, odvolávajúci sa na vlastné osobnostné právo, vystupovať v pozícii obhajcu životného prostredia. Dnes to nemôže občan, ale len ekologická organizácia. Hlas myšlienky, ktorá bola predmetom diskusie v 80. rokoch minulého storočia, však v platnej normatívnej koncepcii počuť.

Literatúra

RADECKI, W.: *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL (Občianske právo na životné prostredie v Ústave PLR)*, Jelenia Góra: KTN 1984, 199 s., ISSN 0238-9940

SOMMER, J.: *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne (Právo jednotlivcu na životné prostredie – právne a politické aspekty)*, Warszawa 1990

GRZYBOWSKI, S.: *Glosa k rozsudku Najvyššieho súdu z 10. 7. 1975 – I CR 356/75*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych“ 1976, č. 12

SZPUNAR, A.: *Ochrona dóbr osobistych (Ochrana osobnostných blah)*, Warszawa 1979

DOMAŃSKI, G., SMÓLSKA, M.: *Odpowiedzialność cywilna jednostek gospodarki uspołecznionej za dewastację środowiska w świetle orzecznictwa sądowego i arbitrażowego (Občianskoprávna zodpovednosť jednotek spoločenského hospodarstva za devastácie životného prostredia vo svetle judikatury súdov a arbitražných komisii)* [in:] L. Łustacz (ed.), *Ochrona środowiska. Refleksje prawne, ekonomiczne i socjologiczne (Ochrana životného prostredia. Právne, ekonomické a sociologické reflexie)*, Wrocław 1979

RADECKI, W.: *Ochrona środowiska naturalnego a ochrona dóbr osobistych, (Ochrana prírodného prostredia a ochrana osobnostných blah)*, [in:] Piątowski (ed.), *Dobra osobiste i ich ochrona w polskim prawie cywilnym (Osobnostné blaha a ich ochrana podľa pol'skeho občianskeho práva)*, Wrocław 1986

MAZURKIEWICZ, M.: *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce (Ústavná úprava ochrany životného prostredia v Pol'sku)*, [in:] Lisicka (ed.), *Ochrona środowiska w polityce (Ochrana životného prostredia v polityke)*, Wrocław 1999

PODMIOTOWE I PRZEDMIOTOWE ASPEKTY GRADACJI PRAWA DO KORZYSTANIA ZE ŚRODOWISKA

Prof. Dr hab Bartosz Rakoczy

Słowa kluczowe: prawo do korzystania ze środowiska – korzystanie ze środowiska – ograniczenie prawa do środowiska – prawo do korzystania z wód – powszechne prawo do korzystania z lasów

Problematyka prawa do środowiska jest w piśmiennictwie bardzo szeroko analizowana zarówno jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, jak i o prawo polskie. Badania w tym kierunku należy uznać za zadowalające, choć ciągle dominuje tradycyjne ujęcie tej problematyki. Stosunkowo dużo mniej uwagi literatura poświęca gradacji prawa do środowiska zarówno jeśli chodzi o wymiar podmiotowy, jak i o wymiar przedmiotowy⁶²⁴. Tymczasem gradacja prawa do środowiska jest jego immanentną cechą. Jednocześnie to właśnie owa gradacja decyduje o rzeczywistej skali i zakresie prawa do środowiska.

Celem tego artykułu jest analiza gradacji prawa do środowiska w systemie prawa polskiego. Zbadane zostaną aspekty podmiotowe i przedmiotowe, a także zostanie dokonana analiza aksjologiczna przyjętych rozwiązań.

Kiedy w związku z Deklaracją Sztokholmską z 1972 roku rozpoczęła się dyskusja nad podmiotowym wymiarem prawa do środowiska, uznano, że właściwym miejscem dla uregulowania prawa do środowiska będzie Konstytucja⁶²⁵. Treść Deklaracji Sztokholmskiej zbiegła się zresztą z intensyfikacją pogłębionych badań nad koncepcją praw człowieka i wprowadzeniem praw drugiej i trzeciej kategorii⁶²⁶. Nie inaczej sytuacja przedstawiała się w systemie prawa polskiego. Na mocy ustawy z dnia 10 lutego 1976 roku wprowadzono do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku⁶²⁷ art. 71, zgodnie z którym „Obywatele *Rzeczypospolitej Polskiej* mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony“

Przepis ten zapoczątkował w systemie prawa polskiego koncepcję prawa do środowiska, choć jak trafnie zauważył W. Radecki jeszcze przed 1976 rokiem pojawiały się już pewne propozycje koncepcyjne, których przedmiotem było prawo do środowiska. Ten historyczny wątek jest niezbędny dla uświadomienia sobie nie tylko znaczenia takiego prawa dla współczesnego człowieka, ale również, iż obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku takiego prawa nie wyraża. Trafnie wywodzi A. Habuda, iż rekonstrukcja tego prawa z przepisów konstytucyjnych, regulujących obowiązki władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, nie zasługuje na uwzględnienie⁶²⁸. Brak konstytucyjne wyrażonego prawa jednostki do korzystania ze środowiska powoduje jego osłabienie. Pomijam kwestie hierarchii źródeł prawa i miejsca, jakie w niej znajduje Konstytucja. Brak takiej regulacji konstytucyjnej przekłada się bowiem w praktyce legislacji zwykłej na rozproszenie prawa do środowiska na poszczególne, partykularne regulacje, jak chociażby prawo do korzystania z wód, czy prawo do korzystania z lasów.

⁶²⁴ Jako przykład można wskazać najnowszą monografię Trzewika, J. *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2014, niepublikowana.

⁶²⁵ Bliżej wątki międzynarodowego ujęcia problematyki ochrony środowiska w kontekście historycznym analizuje m. in. Paczuski, R. *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 27 i n.

⁶²⁶ Na dynamikę tą zwraca uwagę m.in. Nowicki, M. A. *Wokół Konwencji Europejskiej*. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyd. 6, Warszawa 2013, s. 17 i n.

⁶²⁷ Dz. U. Nr 7, poz. 36.

⁶²⁸ Zob. artykuł tego Autora w niniejszym opracowaniu.

Wprawdzie ustawodawca zwykł dostrzegając ten problem starał się w art. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska⁶²⁹, niemniej jednak sam osłabił tą regulację wskazując, iż nie obejmuje ona prawa do korzystania z wód. Przepis ten stanowi, iż:

„1. Powszechne korzystanie ze *środowiska* przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze *środowiska*, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie:

- 1) wprowadzania do *środowiska* substancji lub energii;
 - 2) innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - *Prawo wodne*.
2. Korzystanie ze *środowiska* wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ *ochrony środowiska*.
3. Zwykłym korzystaniem ze *środowiska* jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykle korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – *Prawo wodne*”⁶³⁰.

Trzeba też zwrócić uwagę na słusznie zgłaszane w doktrynie wątpliwości, co tak naprawdę jest treścią prawa do środowiska – czy chodzi o zapewnienie jednostce jak najlepszych środowiskowych uwarunkowań egzystencjalnych, czy też chodzi o zapewnienie wszystkim podmiotom prawa możliwości dostępu do środowiska, jego zasobów, a także możliwości oddziaływania na środowisko⁶³¹. Zarówno doktryna, jak i sam legislator nie używają pojęć w sposób jednoznaczny i precyzyjny. Sam prawodawca w art. 4 posługuje się sformułowaniem „powszechne prawo do korzystania ze środowiska”, co wskazywać mogłoby na zapewnienie dostępu do niego, ale jednocześnie treść tego prawa wskazuje na elementy związane z egzystencjalną jakością tego środowiska.

W dalszych rozważaniach będę posługiwał się normatywnym zwrotem „prawo do korzystania ze środowiska”, bez podejmowania próby głębszej analizy, co ona *de facto* i *de iure* oznacza. Zresztą jego treść dla rozważań o gradacji tego prawa nie ma większego znaczenia.

Wyżej już wskazano na istnienie co najmniej trzech praw związanych ze środowiskiem, przy czym jedno ma charakter ogólny i winno odnosić się do środowiska jako całości (choć niestety tak nie jest), natomiast dwa pozostałe prawa, do korzystania z wód i do korzystania z lasów, są prawami odnoszającymi się tylko do określonych elementów przyrodniczych. Niemniej jednak w każdym z tych przypadków dostrzec można gradację prawa, choć niekiedy sformułowaną w odmienny sposób. Podmiotowy wymiar gradacji powszechnego prawa do środowiska wiąże się z wyodrębnieniem przez ustawodawcę grupy podmiotów, którą określa on kategorią normatywną „podmioty korzystające ze środowiska”. Jak wynika z art. 3 pkt 20 podmiotami korzystającymi ze środowiska są:

„a) przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.) oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu art. 5 pkt 3 tej ustawy, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,

⁶²⁹ Dz. U. 2016.672 z dnia 2016.05.16

⁶³⁰ Bliżej na temat tego przepisu i jego znaczenia zob. m.in. Górski, M. [w:] Jendrośka, J. (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska*. Komentarz, Wrocław 2001, s. 92 i n.; Rakoczy, B. [w:] Bukowski, Z., Czech, E., Karpus, K. Warszawa 2013, s. 42; Górski, M. [w:] Górski, M., Pchalek, M., Radecki, W., Jerzmański, J., Bar, M., Urban, S., Jendrośka, J. *Prawo ochrony środowiska*. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 91 i n.; Gruszecki, K. *Prawo ochrony środowiska*. Komentarz, wyd. 4, Warszawa 2016, s. 74 i n.

⁶³¹ Habuda, A. artykuł w niniejszym opracowaniu; Rakoczy, B. *Lexykon ochrony środowiska*, Ciechanowicz – McLean, J. (red.), Warszawa 2009.

- b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze *środowiska* w zakresie, w jakim korzystanie ze *środowiska* wymaga pozwolenia⁶³²

Podstawowy zatem stopień gradacji prawa do korzystania ze środowiska obejmuje podział podmiotów na podmioty korzystające ze środowiska i na pozostałe podmioty. Natomiast w ramach kategorii podmiotowej podmiotów korzystających ze środowiska wyróżnić można 3 grupy wymienione w wyżej cytowanej definicji. Uwzględniając okoliczność, iż tradycyjnie w systemach prawnych podmiotowość prawa wyczerpuje się na osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, stwierdzić należy, że kategorie pozostałych podmiotów niebędących podmiotami korzystającymi ze środowiska, tworzą wyłącznie osoby fizyczne. W tym miejscu warto poczynić dygresję, iż osoba prawna i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, zawsze będą zaliczane do kategorii podmiotów korzystających ze środowiska, i to niezależnie od tego, czy i jaki rodzaj działalności prowadzą. Natomiast w przypadku osób fizycznych zaliczanie ich do jednej lub drugiej kategorii będzie zależało od określonych okoliczności. Osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą zawsze będzie podmiotem korzystającym ze środowiska, podobnie jak osoba fizyczna, która korzysta ze środowiska na podstawie pozwolenia lub w związku z prowadzoną działalnością rolniczą. Natomiast osoba fizyczna, która ani nie jest przedsiębiorcą, ani nie korzysta ze środowiska na podstawie pozwolenia, ani też nie prowadzi działalności rolniczej, nie będzie podmiotem korzystającym ze środowiska, a będzie owym innym podmiotem. Owa stopniowość i gradacja podmiotowa ma o tyle znaczenie, że przeważająca część obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska jest adresowana do podmiotów korzystających ze środowiska.

Jeżeli chodzi o przedmiotowy aspekt gradacji prawa do korzystania ze środowiska, to wyróżnić można w art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska trzy stopnie korzystania ze środowiska. Pierwszym z nich jest powszechne korzystanie ze środowiska, następnym stopniem jest zwykle korzystanie ze środowiska niewymagające pozwolenia, i wreszcie trzeci stopień tworzy zwykle korzystanie ze środowiska wymagające pozwolenia. Pomiędzy poszczególnymi stopniami korzystania ze środowiska występuje podział rozłączny. Przy czym najbardziej łatwym do zidentyfikowania rodzajem korzystania ze środowiska jest zwykle korzystanie ze środowiska wymagające pozwolenia. Ten bowiem rodzaj korzystania ze środowiska jest identyfikowalny normatywnie, tzn. tam, gdzie ustawodawca wymaga uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska, tam też mamy do czynienia ze zwykłym korzystaniem, wymagającym takiego pozwolenia. Nie występują tutaj żadne elementy ocenne i uznaniowe⁶³². Dużo bardziej trudna do uchwycenia jest granica pomiędzy zwykłym korzystaniem ze środowiska niewymagającym pozwolenia, a powszechnym korzystaniem ze środowiska. Określenia i przeprowadzenia tej granicy nie ułatwia prawodawca, który wskazuje, że zwykle korzystanie ze środowiska niewymagające pozwolenia, to takie, które przekracza ramy powszechnego. Natomiast nie określa, kiedy dojdzie do przekroczenia takich ram, jakie okoliczności będą o tym decydowały, ani kto i w jakim trybie takiej oceny dokona. Jednak zarówno w teorii, jak i w praktyce kwestia ta ma charakter drugorzędny, gdyż z zaliczeniem danego rodzaju korzystania ze środowiska do powszechnego korzystania ze środowiska lub do zwykłego korzystania ze środowiska niewymagającego zezwolenia, ustawodawca nie wiąże żadnych skutków prawnych. Jednak sama taka gradacja jest jak najbardziej uzasadniona i konieczna, nawet jeżeli *de lege lata* nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych. Aspekty podmiotowe i przedmiotowe gradacji do korzystania z prawa do środowiska przeplatają się wzajemnie, co pozwala na dostrzeżenie pewnych aksjologicznych założeń, które leżą u podstaw owej gradacji.

⁶³² Oczywiście drugorzędną kwestią pozostaje sprawa oceny i uznaniowości przy ustalaniu, czy w danym, konkretnym przypadku pozwolenie w ogóle jest potrzebne, niemniej jednak nie zmienia to sytuacji, że dany rodzaj korzystania ze środowiska *in genere*, wymaga uzyskania decyzji.

Ustawodawca polski założył *a priori*, że określona grupa podmiotów, takich jak przedsiębiorcy, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, niezależnie od prowadzonej działalności, a nawet od okoliczności, czy taka działalność w ogóle jest prowadzona, uznane zostały za podmioty, które stanowią potencjalne zagrożenie dla środowiska na tyle istotne, że można je ująć w jedną grupę podmiotów, na którą nakłada się określone obowiązki. Ta kwestia łączy się częściowo z zasadą prewencji i przezorności wyrażoną w art. 7 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym:

- „1. Kto powoduje zanieczyszczenie *środowiska*, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia.
2. Kto może spowodować zanieczyszczenie *środowiska*, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu“.

Ustawodawca skutek prawny wiąże bowiem nie tylko z działalnością gospodarczą, ale z każdym rodzajem działalności. Uwzględniając okoliczność, iż w ramach zasady prewencji skutki danej aktywności nie są jeszcze w pełni znane, przyjąć należy, że zagrożenie dla środowiska stanowić może również potencjalna, choć jeszcze nie prowadzona w danym momencie, działalność. Ponadto ustawodawca kierował się tutaj doświadczeniem, z którego wynika, że podmiotami najbardziej oddziałyującymi na środowisko są podmioty, które właśnie zakwalifikowano do kategorii pojęciowej podmiot korzystający ze środowiska. Z kolei w przypadku przedmiotowych aspektów gradacji prawa do korzystania ze środowiska dostrzec można zależność polegającą na tym, że im bardziej daleko idące potencjalnie oddziaływanie na środowisko, tym bardziej mamy do czynienia ze zwykłym korzystaniem ze środowiska albo bez potrzeby uzyskania zezwolenia, albo w związku z koniecznością uzyskania takiego pozwolenia.

Zauważyć też można, iż gradacja ta skonstruowana jest na podstawie założenia, że im bardziej daleko idące potencjalne oddziaływanie na środowisko, tym większa reglamentacja dostępu do niego. Tylko pozornie rozwiązania te mogą stać w opozycji do zasady równości wobec prawa, gdyż takie ograniczenie dostępu do środowiska ma swoje umocowanie w konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej. Jak stanowi art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej“⁶³³.

Jak wyżej już wskazywano, gradacja prawa do korzystania ze środowiska widoczna jest również w regulacjach Prawa wodnego. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w tym wypadku prawo do korzystania ze środowiska ograniczone jest tylko do jednego elementu, jakim są wody. W odróżnieniu od ustawy Prawo ochrony środowiska, w przypadku korzystania z wód ustawodawca polski definiuje *in genere*, na czym owo korzystanie polega. Definicja ta zawarta jest w art. 31 ustawy Prawo wodne. Przepis ten stanowi, iż:

- „1. Korzystanie z wód polega na ich używaniu na potrzeby ludności oraz gospodarki.
2. Korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, w szczególności ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, a także marnotrawstwa wody, marnotrawstwa energii wody, ani wyrządzać szkód.
3. Korzystanie z wód polega na korzystaniu powszechnym, zwykłym lub szczególnym.
4. Przepisy ustawy dotyczące korzystania z wód stosuje się odpowiednio do:
 - 1) nawadniania lub odwadniania gruntów;
 - 2) odwadniania obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych;
 - 3) użytkowania wód znajdujących się w rowach;
 - 4) wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi;
 - 5) wprowadzania, do urządzeń kanalizacyjnych będących we władaniu innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska *wodnego* określone w przepisach wydanych na podstawie art. 45a ust. 1;

⁶³³ Zob. bliżej m. in Rakoczy, B. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej, a ochrona środowiska w działalności przedsiębiorcy, [w:] Ciechanowicz – McLean, J. (red.), Bojar – Fijałkowski, T. (red.), Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej, Gdańsk 2009, s. 89 – 98.

- 6) rolniczego wykorzystania ścieków;
- 7) wydobywania z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinania roślin z wód lub brzegu;
- 8) piętrzenia oraz retencjonowania śródlądowych wód powierzchniowych.

Przez wprowadzanie ścieków do ziemi rozumie się także wprowadzanie ścieków do urządzeń *wodnych*, z wyjątkiem kanałów oraz zbiorników, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. c⁶³⁴.

K. I. Ogrodniczak – Kobus wskazuje jednak, że kwestie korzystania z wód należy ujmować bardzo szeroko i uwzględniać wszystkie korzyści, które można uzyskać bezpośrednio z wód lub przy ich pomocy⁶³⁵.

W przypadku korzystania z wód ustawodawca polski zachował trzostopniową gradację tego prawa, wyróżniającą powszechne korzystanie z wód, zwykle korzystanie z wód i szczególne korzystanie z wód. Co jednak istotne, o ile korzystanie ze środowiska zostało uregulowane w sposób niezwykle syntetyczny w jednym przepisie, o tyle korzystanie z wód uregulowano w sposób rozbudowany. Kwestie korzystania z wód uregulowano w dziale II ustawy Prawo wodne zatytułowanym „Korzystanie z wód”. Rozdział ten obejmuje 17 artykułów. W przypadku prawa do korzystania z wód ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie gradacji podmiotowej, a ściślej rzecz ujmując gradacja podmiotowa nie ma istotnego znaczenia, koncentrując się zasadniczo na gradacji przedmiotowej.

Biorąc pod uwagę aspekty podmiotowe należy wskazać, że w odniesieniu do powszechnego korzystania z wód prawo to przysługuje każdemu. Kategoria normatywna „każdy” musi być rozumiana szeroko i obejmować zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Z kolei zwykle korzystanie z wód obejmuje bardzo wąski zakres podmiotu, ograniczony normatywnie w art. 37 ustawy Prawo wodne jedynie do właścicieli gruntu. Przy czym nie ma tutaj znaczenia, czy właścicielem gruntu jest osoba fizyczna, czy też osoba prawna, czy wreszcie jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Co interesujące, w przypadku szczególnego korzystania z wód ustawodawca nie uregulował jakichkolwiek kwestii podmiotowych. Inaczej rzecz ujmując, można wskazać, że szczególne korzystanie z wód, jako rodzaj korzystania z wód, determinowane jest wyłącznie elementami przedmiotowymi, którymi w tym wypadku są określone sposoby korzystania z wód.

Jeżeli chodzi o aspekt przedmiotowy powszechnego korzystania z wód, to jest uregulowany w art. 34 ustawy Prawo wodne. Przepis ten stanowi, iż:

- „1. Każdemu przysługuje *prawo* do powszechnego korzystania ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, morskich wód wewnętrznych wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, i z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej.
2. Powszechne korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów *wodnych* oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb.
 3. Powszechne korzystanie z wód nie obejmuje:
 - 1) wydobywania kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz z wód morza terytorialnego;
 - 2) wycinania roślin z wód lub brzegu;
 - 3) wydobywania kamienia i żwiru z potoków górskich;
 - 4) korzystania z wód w zbiornikach *wodnych*, przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów *wodnych*, usytuowanych na wodach płynących;

⁶³⁴ Przepis ten, jak i następne były przedmiotem opracowań o charakterze komentatorskim Rotko, J. (red.), Prawo wodne. Komentarz, Wrocław 2002; J. Szachulowicz, Prawo wodne. Komentarz, wyd. 4, Warszawa 2010; Rakoczy, B. (red.), Prawo wodne. Komentarz, Warszawa 2013; Kałużny, M. Prawo wodne. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2016.

⁶³⁵ Kobus – Ogrodniczak, K. I. Korzystanie z wód. Problemy prawne, Toruń 2011, s. 41

5) wprowadzania ścieków.

4. Wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów w granicach powszechnego korzystania z wód może odbywać się, po uzyskaniu zgody właściciela wody, w miejscach wyznaczonych przez radę gminy w drodze uchwały“.

Ograniczenia przedmiotowe powszechnego korzystania z wód można podzielić na dwie grupy - na ograniczenia dotyczące rodzaju wód oraz na ograniczenia co do sposobu i rodzaju korzystania z wód. Mamy zatem do czynienia z podwójną, przedmiotową gradacją prawa do powszechnego korzystania z wód. Prawo to obejmuje jedynie publiczne, śródlądowe wody powierzchniowe. Nie obejmuje ono co do zasady wód niepublicznych, jak również nie obejmuje wód podziemnych. Z kolei w art. 34 ust. 2 ustawy Prawo wodne wskazano, na czym owo prawo polega. Kluczowym elementem jest tutaj, podobnie jak w przypadku prawa powszechnego korzystania ze środowiska, zaspokajanie określonych potrzeb. Podobnie zresztą jak w przypadku powszechnego prawa do środowiska ustawodawca wskazał, że w ramach powszechnego korzystania z wód nie jest możliwe używanie instalacji. Natomiast w dalszej części przepisów legislator wskazuje, jakie sposoby i rodzaje korzystania z wód wykraczają już poza ramy powszechnego korzystania z wód. Jednak w odróżnieniu od powszechnego korzystania ze środowiska granice te nie są określone przez klauzulę ogólną (przekracza ramy powszechnego korzystania z wód), a poprzez enumeratywne wymienianie owych sposobów i rodzajów, które nie mieszczą się w ramach powszechnego korzystania z wód.

Zwykle korzystanie z wód ograniczone jest do powierzchniowych wód niepublicznych, mieszczących się w granicach nieruchomości gruntowej oraz do wód podziemnych, które *ex lege* zawsze są przedmiotem własności Skarbu Państwa. Wymienienie przez ustawodawcę w ramach zwykłego korzystania z wód możliwości korzystania z wód stojących, położonych w granicach nieruchomości gruntowej, należy uznać za rozwiązanie zbędne. Gdyby ten przepis został uchylony, to i tak właściciel gruntu mógłby korzystać z powierzchniowej wody stojącej na ogólnych zasadach prawa cywilnego. Nie jest zatem tak, że art. 37 Prawa wodnego przyznaje mu określone uprawnienie, które by nie wynikało z istoty samego prawa własności. Natomiast racjonalnie ustawodawca wskazał, że zwykle korzystanie z wód obejmuje również korzystanie z wód podziemnych. W tym wypadku mamy do czynienia z wynikającym z mocy samego prawa uprawnieniem do korzystania z wód, które stanowią własność Skarbu Państwa.

Podobnie jak w przypadku powszechnego korzystania z wód ustawodawca stosuje dwojakiego rodzaju gradacje. Niezależnie od wskazania, jakich wód owo korzystanie dotyczy, legislator określił również, na czym owo zwykle korzystanie z wód polega. Podobnie również jak w przypadku powszechnego korzystania z wód wskazał, jakie sposoby i rodzaje korzystania z wód powodują, że dochodzi do przekroczenia granic zwykłego korzystania z wód. Te dwa rodzaje korzystania z wód podlegają gradacji przedmiotowej w dwojakiego rodzaju sposób. Po pierwsze, wskazuje się, jakie wody objęte są danym prawem, a po drugie wskazuje się treść i zakres tego prawa. W tym ostatnim przypadku można wyróżnić określenie zakresu prawa zarówno pozytywne, jak i negatywne. Pozytywne obejmuje określenie, jakie sposoby i rodzaje korzystania z wód są w ramach tego typu korzystania z wód możliwe, natomiast negatywne określenie zakresu prawa polega na wymienieniu, jakie rodzaje i sposoby korzystania z wód nie wchodzą w zakres tego prawa, pomimo iż według kryterium pozytywnego wchodziłyby w ten zakres.

Zupełnie inaczej konstruowane jest prawo powszechnego korzystania z wód. Dowodem na specyfikę tej regulacji jest chociażby to, że w rozdziale zatytułowanym „Korzystanie z wód“ ustawodawca wyjątkowo skromnie uregulował kwestie szczególnego korzystania z wód. Świadczy to jedynie o tym, że szczegółowe regulacje rozproszone są po całej ustawie, przede wszystkim w rozdziale dotyczącym pozwolenia wodnoprawnego.

Można więc wskazać, że powszechne korzystanie z wód obejmuje szeroki zakres podmiotowy i stosunkowo wąski zakres przedmiotowy, zwykle korzystanie z wód obejmuje bardzo wąski zakres podmiotowy i bardzo wąski zakres przedmiotowy, choć szerszy niż w przypadku

powszechnego korzystania z wód, i wreszcie szczególne korzystanie z wód obejmuje bardzo szeroki zakres podmiotowy i bardzo wąski zakres przedmiotowy, ograniczony tylko do takich sposobów i rodzajów korzystania z wód, jakie enumeratywnie wymienia ustawa.

Analizowane zagadnienie dostrzegalne jest też w konstrukcji powszechnego prawa do lasu. Jak wyżej już zaznaczono jest ono, podobnie jak prawo do korzystania z wód, uregulowane odrębnie. Cytowany wyżej art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazywał jednak na normatywny związek pomiędzy prawem do korzystania ze środowiska i prawem do korzystania z wód. Natomiast w przepisie tym prawodawca w żaden sposób nie odniósł się bezpośrednio do lasów.

Stąd też pojawia się wątpliwość, czy prawo do korzystania z lasów stanowi odrębną kategorię prawa podmiotowego w żaden sposób niepowiązaną z prawem do korzystania ze środowiska, czy też jednak pomimo milczenia ustawodawcy co do istnienia takiego związku, można rzeczywiście mówić o jego istnieniu?

Odpowiedź na to pytanie wymaga wskazania, w jakiej rzeczywistości normatywnej i pozajurystycznej uchwalana była ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶³⁶. Rzeczywistość ta kształtowana była przede wszystkim przez regulacje konstytucyjne ówczesnie obowiązujące. W 1991 r. obowiązywała jeszcze Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r.⁶³⁷. Konstytucja ta przewidywała istnienie prawa obywatela do korzystania ze środowiska⁶³⁸.

Ustawodawca zwykły mógł więc nawiązywać w koncepcji powszechnego prawa do korzystania ze środowiska do koncepcji konstytucyjnej. Nie miał zatem żadnej wątpliwości, iż konstytucyjne prawo do korzystania ze środowiska obejmuje też i powszechne prawo do korzystania z lasów.

Tymczasem wejście w życie obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶³⁹ spowodowało nie tylko uchylenie konstytucyjnie wyrażonego prawa do korzystania ze środowiska, ale co istotne ustawodawca konstytucyjny nie zaproponował odpowiednika tej regulacji w nowej ustawie zasadniczej.

Zatem ustawę o lasach, która była uchwalana w innej rzeczywistości normatywnej, niż obecna, trzeba jednak odczytywać uwzględniając stan prawny *de lege lata*.

Wobec braku konstytucyjnie wyrażonego prawa jednostki do korzystania ze środowiska i braku bezpośredniego normatywnego związku pomiędzy wyrażonym w ustawie Prawo ochrony środowiska prawem do korzystania ze środowiska, a wyrażonym w ustawie o lasach powszechnym prawem do korzystania z lasów, zadania odpowiedzi na te wątpliwości podjęła się doktryna.

Zdaniem M. Walas choć powszechne prawo do korzystania z lasów zachowuje swoją normatywną autonomię, to jednak pozostaje ono w ścisłym związku z prawem do korzystania ze środowiska. Autorka ta słusznie wywodzi ów związek z prostego ustalenia, iż co by nie rzecz o prawie leśnym, to jednak las jest elementem przyrodniczym⁶⁴⁰.

Podobne stanowisko zajmują A. Haładyj i J. Trzewik, którzy wskazują, iż prawo powszechnego korzystania z lasów jest częścią prawa do korzystania ze środowiska⁶⁴¹.

Związek ten dostrzega też W. Radecki, który wskazuje, iż prawo powszechnego korzystania z lasów jest publicznym prawem podmiotowym. Prawo to jest wprawdzie autonomiczne, ale powiązane z prawem do korzystania ze środowiska⁶⁴².

⁶³⁶ Dz. U. z 2015, poz. 2100

⁶³⁷ W 1989 r. dokonano zmiany nazwy państwa z Polska Rzeczpospolita Ludowa, na Rzeczpospolita Polska.

⁶³⁸ Bliżej kwestie te analizuje W. Radecki w artykule zamieszczonym w tym opracowaniu.

⁶³⁹ Znakomita część przepisów Konstytucji z 1952 r. została już uchylona poprzez ustawę konstytucyjną z 1992 r., jednak bliższa analiza kwestii walidacyjnych jest zbędna.

⁶⁴⁰ Walas, M. Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska, [w:] Rakoczy, B. (red.), Wybrane problemy prawa leśnego, Warszawa 2011, s. 110.

⁶⁴¹ Haładyj, A., Trzewik, J. Prawo do powszechnego korzystania ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów, [w:] Woźniak, M. (red.), Kościelniak – Marszał, M. Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych, Wrocław 2015, s. 39 i n.

⁶⁴² Radecki, W. [w:] Habuda, A. (red.), Polskie prawo leśne, Warszawa 2016, s. 242.

Uwzględniając powyższe poglądy można wskazać, że po pierwsze powszechne prawo do korzystania z lasów jest prawem odrębnym od prawa do korzystania ze środowiska, a po drugie oba te prawa są jednak ze sobą ściśle powiązane. Jest to jednak inny rodzaj związku, niż w przypadku prawa do środowiska i prawa do korzystania z wód. Odmienność ta wynika w mojej ocenie z czasu, w jakim prawa te stały się przedmiotem regulacji i określonego kontekstu normatywnego i pozanormatywnego.

Owe pewne odrębności wypływają jednak na ocenę zasadniczego problemu, który jest analizowany, a mianowicie gradacji.

W przypadku prawa do korzystania z lasów gradacja ta także występuje w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym, ale już w nieco innym ujęciu, jak w przypadkach poprzednio analizowanych.

W wymiarze podmiotowym dostrzec można w ustawie o lasach dwa elementy, które go kształtują. Zgodnie z art. 26 ustawy o lasach:

„1. *Lasy* stanowiące własność Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, są udostępniane dla ludności.

2. Stałym zakazem wstępu objęte są *lasy* stanowiące:

- 1) uprawy leśne do 4 m wysokości;
- 2) powierzchnie doświadczałne i drzewostany nasienne;
- 3) ostoje zwierząt;
- 4) źródła rzek i potoków;
- 5) obszary zagrożone erozją.

3. Nadleśniczy wprowadza okresowy zakaz wstępu do *lasu* stanowiącego własność Skarbu Państwa, w razie gdy:

- 1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego;
- 2) występuje duże zagrożenie pożarowe;
- 3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną *lasu* lub pozyskaniem drewna.

4. *Lasy* objęte stałym lub okresowym zakazem wstępu, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 pkt 1, oznacza się tablicami z napisem „zakaz wstępu“ oraz wskazaniem przyczyny i terminu obowiązywania zakazu. Obowiązek ustawiania i utrzymywania znaków ciąży na nadleśniczym w stosunku do *lasów* będących w zarządzie *Lasów* Państwowych oraz na właścicielach pozostałych *lasów*.

5. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzór znaku zakazu wstępu do *lasu* oraz zasady jego umieszczania⁶⁴³.

Adresatem tej normy jest ludność, które to pojęcie A. Habuda utożsamia nie tyle z podmiotem zbiorowym, ile z daną konkretną jednostką⁶⁴⁴. W konsekwencji, a contrario, prawo to nie dotyczy już osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Kolejnym elementem gradacji prawa do korzystania z lasów w wymiarze podmiotowym, jest obowiązek zawarcia umowy przez podmiot, który pozyskuje plody runa leśnego w celach przemysłowych. Pomijając trudność interpretacyjną z pojęciem cele przemysłowe, można je utożsamić z prowadzeniem działalności gospodarczej. W konsekwencji można więc dostrzec gradację pomiędzy podmiotami pozyskującymi owe plody na potrzeby własne i na cele przemysłowe.

Owa gradacja nie sprowadza się jedynie do pozornie nieistotnej kwestii, jaką jest zawarcie umowy o zbiór plodów runa leśnego, ale wiąże się z prewencyjną kontrolą ewentualnego wpływu pozyskiwania plodów runa leśnego na las. Nadleśniczy, reprezentujący Skarb Państwa, może bowiem odmówić zawarcia takiej umowy jedynie w ściśle określonych prawem sytuacjach. Jak

⁶⁴³ Na temat tego przepisu zob. bliżej m. in. Radecki, W. Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2012, s. 188; Rakoczy, B. Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2012, s. 134.

⁶⁴⁴ Por. artykuł A. Habudy, opublikowany w tym opracowaniu.

stanowi art. 27 ust. 3 ustawy o lasach „Nadleśniczy odmawia zawarcia *umowy*, w przypadku gdy zbiór runa leśnego zagraża środowisku leśnemu“.

Wprowadzenie gradacji podmiotowej stawia pod znakiem zapytania kwestie, czy rzeczywiście powszechnym prawem do korzystania z lasów objęte są jedynie osoby fizyczne? Oczywiście trudno przyjąć, aby osoba prawna lub jednostka organizacyjna mogła „wstąpić“ do lasu, gdyż jest to przymiot jedynie bytów prawnych będących osobami fizycznymi, niemniej jednak owa osoba może pozyskiwać plody runa leśnego dla osoby prawnej.

W przeciwieństwie do wyżej analizowanego prawa do środowiska i prawa do korzystania z wód, w których gradacja przedmiotowa miała charakter trójstopniowy w przypadku powszechnego prawa do korzystania z lasu ma ona zupełnie inną konstrukcję. Pozornie ustawodawca zachowuje tutaj trójstopniowy podział, lecz jego aksjologia jest zupełnie inna, niż w wyżej badanych sytuacjach. Owa trójstopniowa gradacja powszechnego prawa do lasu przejawia się w tym, że istnieje co do zasady możliwość wstępu do lasu i pobieraniu plodów runa leśnego. Ustawodawca przewiduje jednak możliwość wprowadzenia czasowych zakazów korzystania z tego prawa i wreszcie stałych zakazów. W czasowych zakazach można upatrywać drugiego stopnia gradacji, gdyż wprowadzenie takiego zakazu może nastąpić tylko w związku z wystąpieniem określonych prawem sytuacji. Jednak czasowe zakazy wstępu do lasu nie obowiązują *ipso iure*, ale dopiero wtedy, gdy wprowadzi je nadleśniczy. To on bowiem dokonuje oceny, czy w konkretnej sytuacji wprowadzenie takiego zakazu jest uzasadnione.

Charakter prawny takiego zakazu jest w piśmiennictwie sporny. M. Szewczyk uważa, że jest to generalny akt administracyjny. Pogląd ten jest jednak z gruntu błędny, gdyż nadleśniczy działa tu jako organ właściciela, jakim jest Skarb Państwa. E. Szewczyk i M. Szewczyk nie zauważyli, iż w ustawie o lasach nadleśniczy nie jest ujmowany przez legislatora jako organ administracji publicznej. Natomiast z całą pewnością zajmuje ustrojową pozycję reprezentanta Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych i przy zarządzaniu lasami⁶⁴⁵.

Stałe zakazy wstępu do lasu wyrażone są wprost w ustawie o lasach i obowiązują *ex lege*. Nie wymagają one, tak jak w przypadku zakazów czasowych, jakichkolwiek czynności, aby mogły obowiązywać. Wynikają one z art. 27 ustawy o lasach, który stanowi, iż:

- „1. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, są udostępniane dla ludności.
2. Stałym zakazem wstępu objęte są lasy stanowiące:
 - 1) uprawy leśne do 4 m wysokości;
 - 2) powierzchniowo doświadczalne i drzewostany nasienne;
 - 3) ostoje zwierząt;
 - 4) źródłiska rzek i potoków;
 - 5) obszary zagrożone erozją.
3. Nadleśniczy wprowadza okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa, w razie gdy:
 - 1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego;
 - 2) występuje duże zagrożenie pożarowe;
 - 3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna.
4. Lasy objęte stałym lub okresowym zakazem wstępu, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 pkt 1, oznacza się tablicami z napisem „zakaz wstępu“ oraz wskazaniem przyczyny i terminu obowiązywania zakazu. Obowiązek ustawiania i utrzymywania znaków ciąży na nadleśniczym w stosunku do lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych oraz na właścicielach pozostałych lasów.

⁶⁴⁵ Szewczyk, E., Szewczyk, M. Generalny akt administracyjny, Warszawa 2014, s. 144

5. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wzór znaku zakazu wstępu do lasu oraz zasady jego umieszczania“.

Warto też nadmienić, iż zgodnie z art. 28 ustawy o lasach „Właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem“. Jest to interesujące rozwiązanie, tym bardziej, że w myśl art. 2 ustawy o lasach „Przepisy ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności“.

Jak widać gradacja powszechnego prawa do korzystania z lasu jest odmiennie ukształtowana, niż w pozostałych analizowanych przypadkach. Przede wszystkim nie jest ona powiązana ze wzrastającym stopniem oddziaływania na las. Występuje tu albo możliwość całkowitego udostępniania lasu (pomijając kwestie zakazów obowiązujących w lesie), albo całkowitego zakazu wstępu do lasu. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, iż przyczyny czasowych zakazów i całkowitych zakazów są różne.

Pewne elementy gradacji można dostrzec w przypadku czasowych zakazów wstępu do lasu, które są uzależnione nie tylko od konkretnych prawem określonych sytuacji, ale także od oceny dokonanej przez nadleśniczego.

Reasumując dotychczasowe rozważania można sformułować pewne wnioski ogólne o charakterze teoretycznym. Gradacja prawa do korzystania ze środowiska ma swoje podmiotowe i przedmiotowe aspekty, które nakładają się na siebie i przenikają. Są też ze sobą ściśle powiązane, choć nie na tyle, aby nie można ich było rozdzielić w analizie teoretycznej.

Wyróżnić można podstawowy stopień gradacji tego prawa. Jego cechą charakterystyczną jest to, że przysługuje on określonym podmiotom z mocy prawa i nie wymaga żadnych pozwoleń, zezwoleń i koncesji. Ujęcie podmiotowe tego prawa jest szerokie, ale jednocześnie zakres przedmiotowy jest wąski i obejmuje zasadniczo zaspokajanie podstawowych potrzeb.

Dalsze stopnie gradacji zwięzają się podmiotowo, ale jednocześnie obejmują znacznie szerszy zakres dopuszczalnego oddziaływania na środowisko. Poza tym ich cechą charakterystyczną, co do zasady, jest konieczność uzyskania zezwolenia, pozwolenia lub koncesji. Wiąże się to z przewencyjną kontrolą oddziaływania na środowisko.

Literatura

HAŁADYJ, A., TRZEWIK, J.: Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów, (w:) WOŹNIAK, M. (red.), KOŚCIELNIAK-MARSZAŁ, M.: Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych, Presscom 2015, 39 i n. s., ISBN 978-83-64512-43-8

KOBUS-OGRODNICZAK, K. I.: Korzystanie z wód. Problemy prawne, TNOiK Dom Organizatora 2011, 41 s., ISBN 978-83-728-5616-6

RADECKI, W. (w:) HABUDA, A. (red.): Polskie prawo leśne, Difin 2016, 242 s., ISBN 978-83-8085-124-5

RAKOCZY, B., CIECHANOWICZ-McLEAN, J. (red.): Leksykon ochrony środowiska, C.H. Beck 2009, ISBN 978-83-255-0647-6

SZEWCZYK, E., SZEWCZYK, M.: Generalny akt administracyjny, Wolters Kluwer 2014, 144 s., ISBN 978-83-264-3216-3

TRZEWIK, J.: Publiczne prawa podmiotowe jednostki w prawie ochrony środowiska, KUL, 2014

WALAS, M.: Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska, (w:) RAKOCZY, B. (red.): Wybrane problemy prawa leśnego, Wolters Kluwer 2011, 110 s., ISBN 978-83-264-0661-4

PRAWO DO POWSZECHNEGO KORZYSTANIA Z WÓD

Prof. dr hab. Jerzy Rotko

Słowa kluczowe: korzystanie z wód – własność wód – dostęp do wód – wydobywanie kamienia – żwiru i piaski z wód – amatorski połów ryb

Prawo do powszechnego korzystania z wód ma w Europie długą tradycję legislacyjną. Można stwierdzić, że jest to ten element współczesnej koncepcji prawa do środowiska, który pojawił się w prawniczej debacie jako pierwszy. Jego dalekie źródła odnajdziemy już w prawie rzymskim. Zawarta w *Corpus Iuris Civili* zasada *flumina omnia sunt publica* utrwaliła publiczną własność wody płynącej, niezależnie od wielkości cieku, i oderwała ją od własności gruntów nabrzeżnych. W nieco okrojonej formie zasada ta przetrwała w dalszych okresach rozwoju prawa wodnego, podyktowanego potrzebami reglamentacji korzystania z wód w interesie publicznym (od wieków średnich, przez okres monarchii absolutnych aż po epokę wielkich kodeksów prawa cywilnego i czasy współczesne). Powyższa zasada odnosi się wprawdzie wyłącznie do własności wody a nie sposobów korzystania z niej, tym niemniej stanowi normatywny fundament powszechności dostępu, w oderwaniu od własności gruntu nabrzeżnego.

We współczesnym prawie polskim prawo do powszechnego korzystania z wód pojawiło się w ustawie wodnej z dnia 19 września 1922 r. jako element trójpodziału korzystania z wód, przejętego przez autorów projektu z pruskiej ustawy wodnej z 1913 r. Powtórzone następnie zostało w kolejnych ustawach: ustawie – Prawo wodne z 1962, ustawie z 1974 r. oraz obecnej ustawie z 2001 r., w zasadzie w identycznym kształcie. Podobne uregulowania znajdujemy współcześnie w prawie czeskim, niemieckim i austriackim. Można więc powiedzieć, że prawo to stanowi jeden z wyznaczników uniwersalnego modelu kultury prawnej w tej części Europy.

Korzystanie z wód przybiera w praktyce różne formy. W niektórych przypadkach obiektem korzystania jest woda jako pospolity związek chemiczny występujący w środowisku, w innych jej szczególne właściwości (np. ciepłe) lub jej pożytki. Skutkiem korzystania może być w niektórych sytuacjach całkowite zużycie wody, np. pobór w celu pokrycia zapotrzebowania na wodę pitną lub do nawodnień rolniczych. Niekiedy pobrana woda powraca do środowiska w mniejszym lub większym stopniu przetworzona, np. wody chłodnicze niosą z sobą tylko energię ciepłą, podczas gdy typowe ścieki przemysłowe różne substancje zanieczyszczające (choć wody chłodnicze również wchodzą do zakresu pojęcia „ścieki“). W niektórych sytuacjach korzystanie nakierowane jest wyłącznie na odzyskanie skumulowanej w wodzie energii (np. pobór wody spiętrzanej do celów energetycznych), w innych na pobór pożytków (np. ryb i innych organizmów wodnych). Wody powierzchniowe służą w końcu także do żeglugi jako drogi wodne oraz jako miejsce rekreacji i wypoczynku.

Wszystkie przypadki omawianych typów nazwano łącznie korzystaniem i poddano ujednocionej regulacji prawnej. Ujednoclenie zasad nie oznacza jednak rezygnacji z ich wewnętrznego różnicowania. Obecna ustawa, tak zresztą jak i poprzednie, dzieli bowiem korzystanie na powszechne, zwykłe i szczególne. Korzystanie powszechne i zwykłe charakteryzuje to, że jest dozwolone z mocy prawa i nie wymaga żadnych decyzji. Z kolei korzystanie szczególne musi mieć umocowanie w pozwoleniu wodnoprawnym (pomijając wyjątki wskazane w art. 124), będącym decyzją wydawaną w ramach administracyjnej kontroli wstępnej.

Powszechne korzystanie z wód, tak jak zostało to uregulowane w art. 34, ma ściśle oznaczony zasięg przedmiotowy i podmiotowy, a także własną treść. Prawo do takiego korzystania obejmuje wyłącznie publiczne wody powierzchniowe śródlądowe, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wody morza terytorialnego, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej. Nie można zatem korzystać w sposób powszechny z wody podziemnej a w

przypadku wód powierzchniowych śródlądowych – z wody prywatnej. W drodze wyjątku rada powiatu może wprowadzić na podstawie art. 35 ust. 1 powszechnie korzystanie także z wody prywatnej, jeżeli jest to konieczne dla zaspakajania niezbędnych potrzeb społecznych (chodzi o potrzeby osobiste, gospodarstwa domowego lub rolnego). Dokonuje tego w drodze uchwały, ustalając dopuszczalny zakres takiego korzystania. Właścicielowi wody przysługuje w takim przypadku odszkodowanie wypłacane z budżetu powiatu na warunkach określonych w ustawie.

Powszechnie korzystanie z wód przysługuje każdemu (art. 34 ust. 1), czyli każdej osobie fizycznej bez wyjątku: niezależnie od obywatelstwa, wieku, posiadania zdolności do czynności prawnych. W sposób powszechny mogą także korzystać z wód osoby prawne, o ile są właścicielem gospodarstwa rolnego. Tej kategorii uprawnionych dotyczyć będzie z oczywistych względów tylko pobór wody i wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów (z ograniczeniami ustawy), a uprawianie turystyki czy sportów wodnych już nie.

Nie jest korzystaniem powszechnym:

- 1) wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz z wód morza terytorialnego;
- 2) wycinanie roślin z wód lub brzegu;
- 3) wydobywanie kamienia i żwiru z potoków górskich;
- 4) korzystanie z wód w zbiornikach wodnych, przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych, usytuowanych na wodach płynących;
- 5) wprowadzanie ścieków.

Krótkiego komentarza wymaga pkt 3. Wyłączenia nim przewidziane wynikają z potrzeby ochrony koryt przed niszczącą siłą wody płynącej. Dynamika przepływów w potokach górskich jest tak duża, że w korytach pozbawionych kamieni woda płynąca niszczy brzegi, umocnienia mostowe, mury oporowe i inne urządzenia tego rodzaju. W ustawie nie ma wprawdzie definicji potoków górskich, ale problem dookreślenia zakresu przedmiotowego art. 34 ust. 3 pkt 3 rozwiązano w inny sposób. W myśl art. 11 ust. 1 prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonuje (m.in. w stosunku do wód w potokach górskich i ich źródłach) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. W akcie wykonawczym określono w tabelarycznym zestawieniu wszystkie wody objętą taką kompetencją. Tym samym załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz. U. Nr 16, poz. 149) wymienia wszystkie wody wraz z kryterium ich wydzielenia. Jest ich 2073 a wśród nich również te oznaczone jako „potoki górskie“.

Dodać należy, że w odniesieniu do innych niż potoki górskie wód płynących prawo powszechnego korzystania z nich obejmuje także wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, ale po uzyskaniu zgody właściciela wody, w miejscu wyznaczonym przez radę gminy w drodze uchwały (art. 34 ust. 4). Nie jest jasne, czy przepis ten obejmuje tylko wody Skarbu Państwa, czy też również takie przypadki, gdy rozszerzono zakres korzystania powszechnego na wody prywatne. Za wnioskiem pierwszym opowiada się J. Szachułowicz (J. Szachułowicz, Prawo wodne, Warszawa 2011, s. 122), za drugim B. Rakoczy (Prawo wodne. Komentarz/ red. naukowa B. Rakoczy/, Warszawa 2013, s. 185).

Treścią korzystania powszechnego jest zaspakajanie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych. Do tradycyjnych postaci korzystania powszechnego zaliczyć można bezpośredni pobór wody (np. wprost do beczkowitzu) na potrzeby gospodarstwa domowego lub rolnego, pojenie i pławienie zwierząt gospodarskich, wydobywanie kruszywa z koryta wody. Obejmuje ono także wypoczynek, uprawianie turystyki, sportów wodnych oraz – w myśl art. 34 ust. 2 – amatorski połów ryb na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Przepisy odrębne precyzują jednak nie tylko

warunki amatorskiego połowu ryb (jak to sugeruje ustawa), ale też uprawiania sportów wodnych i turystyki.

W pierwszym przypadku chodzi o przepisy ustawy o rybactwie śródlądowym. Przewiduje ona, że amatorski połów ryb może uprawiać osoba posiadająca dokument zwany „kartą wędkarską“ lub „kartą łowiectwa podwodnego“, a jeżeli połów odbywa się na wodach uprawnionej do rybactwa – posiadająca także jego zezwolenie. Odrębne sportowe zezwolenie połowowe wydawane jest dla wód morskich na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2015 r. poz. 222).

Jeśli chodzi o ograniczenia w zakresie uprawiania sportów wodnych, to mogą one wynikać z różnych przepisów. Przykładem są akty wykonawcze do ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (tekst jedn. z 2006 r. Dz. U. Nr 123, poz. 857 z późn. zm.). Chodzi w szczególności o rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie uprawiania turystyki wodnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 460), które przewiduje obowiązek posiadania określonych dokumentów potwierdzających uprawnienia do uprawiania żeglarstwa na jachtach żaglowych o długości kadłuba pow. 7,5 m lub motorowych o mocy silnika powyżej 10 kW. Ograniczenia w uprawianiu turystyki mogą także wynikać z przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (na jej podstawie mogą też zostać wprowadzone ograniczenia w amatorskim połowie ryb).

Powszechne korzystanie z wód warunkowane jest dostępem do nich od strony brzegu. Z tego powodu wód kluczowego znaczenia nabiera obowiązek zapewnienia dostępu do wody w sposób umożliwiający korzystanie z niej w sposób powszechny. W myśl art. 28 ust. 2 części nieruchomości umożliwiające takie dostępy wyznacza organ wykonawczy gminy w drodze decyzji. W praktyce sytuacje w tym przepisie przewidziane rodzą szereg kontrowersji. Tytułem przykładu, bywa on traktowany jako podstawa do wyznaczenia strefy przejścia przez cudzą nieruchomość. W jednym z wyroków NSA uznał taką interpretację za błędną. Stwierdził między innymi: „Na marginesie wskazać jednak należy, że właściciel nieruchomości przyległej do wód publicznych objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający powszechne korzystanie (art. 28 ust. 2 Prawa wodnego), niemniej jednak znoszenie uciążliwości związanych z dostępem do wody należy rozumieć jako korzystanie z samej wody i jej brzegu, nie zaś jak chce skarżący z dowolnego fragmentu nieruchomości przyległej. Zakres działania art. 28 i 34 Prawa wodnego należy odczytywać w kontekście art. 27 Prawa wodnego, który zabrania grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. Przepis ten reguluje ingerencję w sferę prawa własności. Kreuje on ustawowe ograniczenie prawa własności, którego nie można interpretować rozszerzająco. W przedmiotowej sprawie dostęp do linii brzegowej jeziora istnieje, a skarżący nie jest go pozbawiony tyle, że dłuższą drogą. Nie można więc żądać od organu wymuszenia dostępu do wody poprzez wydanie decyzji administracyjnej wydzielającej z prywatnej działki prostopadły do linii brzegu pas terenu, gdyż skarżący chce uzyskać bardziej dogodny dla siebie prawo przechodu przez działkę sąsiada. Takie działanie prowadziłoby do kuriozalnej sytuacji, w której w istocie utworzenie publicznie dostępnego pasa terenu w praktyce skutkowałoby obciążeniem właściciela obowiązkami publicznoprawnymi, co prowadziłoby do faktycznego wywłaszczenia i to z prawa własności terenu nieprzylegającego bezpośrednio do linii brzegowej.

W związku z tym, że w rozpatrywanej sprawie utworzenie pasa publicznego dostępu do wody nie jest zasadne, a zagadnienia dotyczące służebności nie należą do kognicji sądów administracyjnych zarzut naruszenia art. 28 ust. 2 w zw. z art. 34 ust. 1 i 2 Prawa wodnego należało uznać za niezasadny“ (zob. wyrok NSA z dnia 3 września 2015 r., sygn. akt II OSK 43/14).

Literatura

RAKOCZY, B., BUKOWSKI, Z., SZUMA, K. Prawo wodne. Komentarz. Warszawa 2013, ISBN 978-83-264-4395-4

SZACHUŁOWICZ, J. Prawo wodne. Komentarz. Warszawa 2011, ISBN 978-83-7334-652-9

PRAVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V JUDIKATUŘE ČESKÝCH SOUDŮ

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Klíčová slova: právo na příznivé životní prostředí – Listina základních práv a svobod – Ústavní soud – Nejvyšší správní soud

Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo

Tento příspěvek se zabývá judikaturou Ústavního soudu ČR a soustavy obecných soudů (zejména Nejvyššího správního soudu ČR) týkající se práva na příznivé životní prostředí a jeho uplatňování.⁶⁴⁶ Klade si za cíl nejprve popsat právní východiska, resp. ústavně právní legislativní základ a poté analyzovat jednotlivé oblasti a mezníky vývoje soudní judikatury z hlediska ochrany a prosazování práva na příznivé životní prostředí.

Právo na příznivé životní prostředí je českým právním řádem uznáno jako jedno ze základních lidských práv. V současné době je zakotveno v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.⁶⁴⁷ Podle něj „každý má právo na příznivé životní prostředí“. Jedná se o výsledek tzv. procesu „zelenání ústav“ a je vlastně prohloubením procesu „ekologizace základních práv“.⁶⁴⁸ Navazuje tak na Ústavu ČR, která ve své preambuli vyjadřuje odhodlání občanů ČR společně s těžit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství. Toto ustanovení je adresováno celé občanské společnosti. Není důvod k pochybnostem o tom, že tímto „přírodním a kulturním bohatstvím“ se rozumí i dochovaný stav životního prostředí, a to včetně prostředí člověkem vytvořeného nebo přeměněného.⁶⁴⁹ Navazuje i na preambuli Listiny ZPS, „připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi“. V dalším textu Ústavy i v LZPS jsou obsažena ustanovení, která vytvářejí předpoklady k naplňování výše uvedených cílů.

Článek 35 odst. 1 Listiny ZPS úzce navazuje na čl. 7 Ústavy, který určuje povinnosti a odpovědnost státu ve vztahu k životnímu prostředí a stanoví hlavní zaměření jeho činnosti: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“ Vyjadřuje tzv. princip odpovědnosti státu za příznivý stav životního prostředí.⁶⁵⁰ Způsob, jakým stát dbá o naplnění těchto požadavků, stanoví především zákony z oblasti práva životního prostředí, včetně zákonů týkajících se ochrany přírody a krajiny, rostlinstva a živočišstva. Stát si musí vyhradit dostatečné množství prostředků, aby takové úkoly mohl plnit jak v oblasti tvorby právních norem, tak i ve výkonu státní správy. Ke splnění těchto cílů přijímá stát i závazky z mezinárodních úmluv, které transformuje do vnitrostátního právního řádu.⁶⁵¹ Vedle toho je stát vázán i právem EU. Pokud se podíváme do zahraničí, tento český princip zhruba odpovídá principu známému v německém právu jako „*Staatsziel Umweltschutz*“.⁶⁵² Podle J. Syllové toto ustanovení jako jediné v Ústavě ČR zohledňuje ekologický aspekt, a to jako zájem, který má stát povinnost zohlednit při každé činnosti státu, jedná se o „*přířezovou, integrovanou či horizontální ochranu*“.⁶⁵³

⁶⁴⁶ Tento článek byl zpracován v rámci programu institucionální podpory Univerzity Karlovy P02 Environmentální výzkum.

⁶⁴⁷ Vyhlášenou usnesením předsednictva ČNR jako součást ústavního pořádku České republiky ve Sbírce zákonů pod číslem 2/1993 (dále jen „Listina ZPS“).

⁶⁴⁸ K tomu podrobněji Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 710.

⁶⁴⁹ Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančářová, I., Tkáčiková, J.: Právo životního prostředí, I. díl. 2., přepracované vydání. Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Brno 2009, str. 37.

⁶⁵⁰ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 51.

⁶⁵¹ Srovnej Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I. Ústava České republiky. Praha: Linde Praha a. s., 1994, str. 51.

⁶⁵² Např. čl. 20a německého spolkového ústavního zákona.

⁶⁵³ Mikule, V., Sládeček, V., Syllová, J.: Ústava ČR, Komentář I. díl. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 61.

V této souvislosti je třeba připomenout, že Ústavní soud v usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04 dospěl k závěru, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy)“. V dalších rozhodnutích se pak Ústavní soud přihlásil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhuskou úmluvou⁶⁵⁴. Kromě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 tak učinil např. v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07, podle něhož má výklad konformní s Aarhuskou úmluvou v případech interpretačních alternativ přednost.

Je třeba dále uvést, že samotný text Ústavy v čl. 7 nepoužil pojem „životní prostředí“ ani „příroda“, nýbrž „přírodní zdroje“. Pojem „přírodní zdroje“ je vymezen v § 7 zákona o životním prostředí jako „ty části živé nebo neživé přírody, které člověk využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb.“ Jak uvádí M. Damohorský⁶⁵⁵, článek 7 Ústavy „úže souvisí se článkem 35 Listiny ZPS. Do značné míry pak tvoří jakýsi základní celek ústavního zakotvení ochrany životního prostředí v ústavním pořádku ČR. Ochrana životního prostředí a přírody a jejich příznivý stav je jednou ze základních biologických a věcných podmínek a předpokladů přežití lidské populace. Proto je třeba jim dávat nejvyšší prioritu“.

Listina základních práv a svobod zakotvuje v čl. 35 odst. 1 právo na příznivé životní prostředí. Jedná se o obecný princip práva životního prostředí, vyjádřený i v ústavních zákonech jiných států a spolkových zemí.⁶⁵⁶ Je právem, které tvoří nedělitelný triumvirát s právem na život a právem na zdraví.⁶⁵⁷ Dále pak Listina ZPS klade pro výkon práv a svobod, s výslovným odkazem na ochranu „životního prostředí“ či „přírody“, určité mantinely, a to konkrétně v čl. 11 odst. 3, čl. 14 odst. 3 a čl. 35 odst. 3. Zachování příznivého stavu životního prostředí je tedy individuálním zájmem každého jednotlivce, který ovšem současně sdílí s ostatními členy společnosti. Vyplývá to z povahy životního prostředí jako veřejného statku. Zásah do životního prostředí jednoho subjektu automaticky znamená zásah do životního prostředí dalších osob, jejichž okruh závisí na intenzitě takového zásahu.⁶⁵⁸

Právo na příznivé životní prostředí náleží podle čl. 41 Listiny ZPS mezi ta práva, jichž se lze dovolávat pouze v mezích zákonů, které tento článek provádějí. Článek 35 odst. 1 Listiny ZPS nehovoří o právu na „životní prostředí“, nýbrž o právu „na příznivé životní prostředí“. Určit, co si představit pod označením „příznivé“ životní prostředí, je důležité a současně složité. Důležité proto, že právě na takové prostředí má každý právo. Odborná literatura⁶⁵⁹ se přiklání k názoru, že kritérium určení míry přízvnosti by mělo být objektivní, jako výsledek určité abstrakce zákonodárce. Přízvnost je určena příslušnými limity stanovenými v jednotlivých právních normách, které obsahují požadavky na kvalitu jednotlivých složek životního prostředí, resp. na výkon a dopad lidských aktivit na životní prostředí. S tím souvisí i článek 35 odst. 3 Listiny ZPS, který stanoví meze pro výkon všech práv, pokud by tím byly ohrožovány hodnoty obsažené v tomto článku. Při výkonu svých práv nesmí nikdo ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní

⁶⁵⁴ Viz Aarhuská úmluva, vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s., blíže např. Müllerová, H., Humlíčková, P.: Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, 98 s.

⁶⁵⁵ Viz Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2005, str. 72.

⁶⁵⁶ Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 715.

⁶⁵⁷ Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančářová, I., Tkáčiková, J.: Právo životního prostředí, I. díl. 2., přepracované vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2009, str. 40.

⁶⁵⁸ Stejskal, V., Sobotka, M.: Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů. In: Jurisprudence č. 2/2006.

⁶⁵⁹ Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančářová, I., Tkáčiková, J.: Právo životního prostředí, I. díl. 2., přepracované vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2009, str. 42 nebo Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 48.

zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Jedná se o stanovení povinností a zákazů, které směřují vůči každému. Podrobné povinnosti pak stanoví pro jednotlivé subjekty celá řada zákonů z oblasti práva životního prostředí na jednotlivých úsecích ochrany složek životního prostředí, ekosystémů a zdrojů ohrožení.

Uplatňování práva na příznivé životní prostředí

České ústavní právo garantuje v čl. 36 odst. 1 Listiny ZPS právo na spravedlivý soudní proces. To se týká i uplatňování práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny ZPS. Současný stav českých zákonů, které provádějí čl. 35 odst. 1 Listiny ZPS je takový, že prakticky svěřují ochranu životního prostředí nikoli přímo soudům, ale zpravidla orgánům veřejné správy. Pekárek takto rozlišuje nepřímou⁶⁶⁰ ochranu práva na příznivé životní prostředí, když v praxi fyzické či právnické osoby dávají těmto orgánům veřejné správy podněty k tomu, aby zjistily v rámci své působnosti a pravomoci, zda někdo neporušuje povinnosti zákony jim ukládané na ochranu životního prostředí, a pokud ano, aby zjednalý nápravu. Fyzické a právnické osoby rovněž mají možnost, pokud jsou splněny podmínky pro jejich postavení účastníka v příslušném řízení (§ 27 správního řádu nebo zvláštní zákony), hájit svá práva před orgány veřejné správy sami. V souvislosti se zelenáním českého práva a přijímáním mezinárodní a evropské unijní legislativy se v posledních letech dostává speciálních procesních postavení i tzv. dotčené veřejnosti, v praxi českého práva především spolkům na ochranu přírody a krajiny či jiných složek životního prostředí. Soudní ochrana v případech této tzv. nepřímé ochrany práva na příznivé životní prostředí přichází v úvahu teprve až v podobě soudního přezkumu správních rozhodnutí (§ 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní), popřípadě žaloby proti opatření obecné povahy vydané správním orgánem (§ 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

Pekárek ještě rozlišuje přímou⁶⁶¹ soudní ochranu, tj. možnost domáhat se žalobou u soudu práva na příznivé životní prostředí rovnou, přímo, zde se jedná o soukromoprávní žalobu v režimu tzv. sousedských práv proti tzv. imisím ze sousední nemovitosti (hluk, prach, kouř, světlo, zápach, stínění, vibrace a pod). Soudní ochrany se bude moct domáhat vlastník. Je zjevné, že kromě obrany svého vlastnického práva se vlastník bude domáhat i ochrany před těmito nepřiznivými zásahy do svého životního prostředí. Právní režim je zakotven v § 1 013 a násl. občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. Aktivně legitimovaný se bude domáhat soudní ochrany prostřednictvím zápůrčí žaloby (*actio negatoria*).⁶⁶²

Judikatura Ústavního soudu ČR k nepřímé ochraně práva na příznivé životní prostředí

Pokud se podíváme na judikaturu zejména Ústavního soudu ČR, v rámci nepřímé ochrany práva na příznivé životní prostředí, pak je třeba uvést, že s výjimkou práva na přístup k ochraně pro jednotlivé subjekty, se materiálním aspektům práva na příznivé životní prostředí Ústavní soud mnoho nevěnoval. První judikáty se objevily až v polovině 90. let minulého století. V nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 15/96, publikováno ve Sbírce zákonů č. 280/1996 Sb., se vyjádřil k povaze životního prostředí jako veřejného statku: „*Ústavní úprava postavení jedince ve společnosti ob- sahuje ochranu individuálních práv a svobod, jakož i ochranu veřejných statků. Rozdíl mezi nimi spočívá v jejich distributivnosti. Pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání. Příklady veřejných statků jsou národní bezpečnost, veřejný pořádek, zdravé životní prostředí*“.

Povaha životního prostředí a přírody jako veřejného statku ovšem nevyklučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí. Ústavní soud ČR potvrdil tento názor v nálezu

⁶⁶⁰ Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J., Jančářová, I., Tkáčiková, J.: Právo životního prostředí, I. díl. 2., přepracované vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2009, str. 43.

⁶⁶¹ Tamtéž str. 44.

⁶⁶² Dvořák, J., Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 114.

ÚS sp. zn. III. ÚS 70/97 [Sb. n. u.US Svazek č.8 Nález č. 96]: „*Základní otázkou v dané věci je proto posouzení obsahu čl. 35 a 41 Listiny základních práv a svobod, je provádějících zákonů (zejména zákonů č. 17/1992 Sb., č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a č. 244/1992 Sb., § 37 odst. 2, § 39, § 62 odst. 1 písm. b), § 126 a § 127 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a čl. 7 Ústavy. Skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevyklučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).“*

Porušení čl. 35 odst. 1 Listiny odmítl Ústavní soud v nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 17/95, zveřejněném též jako č. 271/1995 Sb., v jehož rámci se zabýval otázkou přezkumu nařízení vlády o vyhlášení závazné části územního plánu, přičemž uvedl, „*že právo na příznivé životní prostředí je nepochybně právem s relativním obsahem a je třeba ho vykládat z mnoha aspektů a vždy se zřetelem ke konkrétní věci.*“ Dodávám, že tedy v různých situacích, *ad hoc*, za pomoci různých zákonů. Výrok respektuje dynamiku rozvoje přírodních procesů v rámci jednotlivých ekosystémů, tedy i právní posouzení bude s ohledem na tyto procesy v každém novém případě jedinečné.

Ochrana přírody jako součást práva na příznivé životní prostředí

Materiálním aspektům práva na příznivé životní prostředí se Ústavní soud ČR prozatím příliš nevěnoval, některým výjimkám jsem se věnoval výše. Pokud jde však o otázky ochrany přírody a krajiny, a t především ve vztahu práva na příznivé životní prostředí k vlastnickému právu, zde se v posledních letech přeci jen judikatura Ústavního soudu vyskytla.

Patrně dosud nejdůležitějším nálezem byl nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08 (č. 256/2010 Sb.), kterým Ústavní soud zamítl návrh skupiny zákonodárců na zrušení § 68 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Podle ustanovení § 1 je účelem zákona „... přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000“. Tento obecněji formulovaný účel zákona je konkretizován jednotlivými navazujícími ustanoveními zákona o ochraně přírody (jde o tradiční legislativně-technickou metodu), a to mj. právě v § 68 odst. 1 tohoto zákona, který deklaruje účel „zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability. Ústavní soud nevyhověl námítke navrhovatelů, že § 68 citovaného zákona omezuje bezdůvodně práva vlastníka pozemku. „*Nelze přisvědčit názoru navrhovatelů, že § 68 směřuje toliko ke změně stavu, který již sám o sobě je z hlediska účelu zákona o ochraně přírody a krajiny považován za vyhovující. Kdyby tomu tak bylo, neměl by § 68 zákona o ochraně přírody a krajiny rozumný smysl. Je logické, že plynutím času (a jiných faktorů, např. přírodních) může postupně docházet k újmě na druhovém bohatství a systému ekologické stability (na pozemcích vlastníků, nájemců) či dokonce až k ohrožení jejich existence, a tudíž z hlediska životního prostředí nepříznivému stavu. Proto napadené ustanovení stanoví povinnost vlastníků a nájemců pozemků zlepšovat (dle svých možností) stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí, aby (v budoucnu) nebyl dotčen stav, toliko který je z hlediska ochrany životního prostředí příznivý. Jde o rovinnu prevence, ovšem nejen o ni, neboť § 68 citovaného zákona mluví - logicky - tím spíše na stav, kdy již došlo k dotčení druhového bohatství a systému ekologické stability na pozemcích vlastníků a nájemců (arg. a minori ad maius).*“

Pro účely tohoto článku je však nejdůležitější upozornit na závěr, který Ústavní soud ČR učinil, a to, že ochrana a zlepšování stavu dochovaného přírodního a krajinného prostředí, z hlediska ochrany životního prostředí příznivého stavu, je legitimním, ústavně konformním cílem (veřejný zájem) na ochraně životního prostředí. Ústavní soud zde poznamenal závěrem, že „... ostatně ochrana životního prostředí je jako ústavní hodnota výslovně deklarována např. v čl. 11 odst. 3 a čl. 35 Listiny základních práv a svobod“.

Dalším důležitým okruhem judikatury Ústavního soudu ČR je v posledních letech vztah ochrany přírody a vlastnického práva. Připomeňme dva významné nálezy, v nichž Ústavní soud dal přednost ochraně životního prostředí před vlastnickým právem, a to z důvodu legitimního vyhlášení zvláště chráněného území na pozemcích stěžovatelů, dotčených soukromých vlastníků. Potvrdil tak vztah čl.35 odst. 1 a čl. 11 odst. 3 Listiny ZPS.

V nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09 Ústavní soud konstatoval, že „*zásah do podstaty vlastnického práva zákonným omezením užívání lesa sleduje legitimní cíl, tj. ochranu lesů v národních přírodních rezervacích jako zvláště chráněných územích, která jsou pro svou biologickou jedinečnost a rozmanitost hodna přísné ochrany státní mocí, a že rozhodnutí ve věci rozhodujících soudů byla vydána v souladu s právním řádem.*“ Připomínám, že šlo o spor, kdy se vlastníčkovi nelíbilo, že na jeho pozemcích stát vyhlásil z důvodů ochrany přírody národní přírodní rezervaci, implikující omezení dosavadního komerčního hospodaření v lesích na dotčených pozemcích. Zákonné omezení hospodaření, které je spojeno s nárokem vlastníka na náhradu zvýšených nákladů, nikoliv na náhradu ušlého zisku, lze považovat za opatření učiněné jako nezbytné k ochraně obecného zájmu, které je v souladu se „spravedlivou rovnováhou“, požadovanou článkem 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o lidských právech, který je třeba vykládat, stejně jako celou Úmluvu takovým způsobem, aby byla zaručena konkrétní a skutečná práva, nikoli práva teoretická a zdánlivá. Ústavní soud tedy uzavřel, že „*omezení vlastnictví mající na zřeteli tyto zásady není protiústavní.*“

V jiném případě (usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2068/15) Ústavní soud ČR nevyhověl stížnosti dotčených vlastníků proti vyhlášení přírodní památky na jejich pozemcích. Ústavní soud konstatoval, že „*stát je oprávněn užívání majetku v souladu s obecným zájmem v nezbytném rozsahu regulovat, což odpovídá i sociální funkci vlastnictví zakotvené v čl. 11 odst. 3 Listiny a tam stanoveným limitům vlastnického práva (srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 2956/14). Zamítnutí námitek proti vyhlášení zvláště chráněného území (v daném případě přírodní památky) sice představuje regulační opatření ve vztahu k majetku stěžovatelů, jde však o nezbytné opatření předvídané zákonem a sledující obecný zájem (na ochraně přírody a krajiny).* V daném usnesení odkázal Ústavní soud na § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona.

Judikatura k pojmu „každý“

Ustanovení čl. 35 odst. 1 Listiny ZPS zaručuje právo na příznivé životní prostředí *každému* (všem). S tím rovněž úzce souvisí i zakotvení práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů zakotvené v čl. 35 odst. 2, zaručené opět každému. S ohledem na čl. 41 odst. 1 a právní úpravu, která uvedená ustanovení Listiny ZPS provádí, vyvstává otázka, zda pojem „každý“ zahrnuje vedle fyzických osob i osoby právnické. Jednotlivé zákony zaručují zpravidla rovné postavení fyzických a právnických osob (např. zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, provádějící čl. 35 odst. 2 Listiny ZPS), v řadě případů dokonce zaručují právnickým osobám (spolkům) privilegované postavení při porovnání s postavením osob fyzických (např. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) nebo jiných právnických osob.

K okruhu subjektů oprávněných domáhat se práva na příznivé životní prostředí se Ústavní soud vyjádřil dále citovaným usnesením ÚS sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6.1.1998, a to v neprospěch právnických osob. Tím založil konstantní výklad, neboť obecné soudy z citovaného usnesení při své rozhodovací činnosti standardně vycházely až do poloviny roku 2014⁶⁶³. Ústavní soud začátkem roku 1998 v citovaném usnesení odmítl aplikaci čl. 35 odst. 1 Listiny ZPS na práv-

⁶⁶³ Obdobně viz též usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 3118/07 z roku 2008 s trochu propracovanější argumentací.

nické osoby (v daném případě na občanské sdružení ve smyslu § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) s argumentací, že „čl. 35 Listiny zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“⁶⁶⁴

Vědecká literatura z oblasti práva životního prostředí podrobila toto usnesení Ústavního soudu z roku 1998 nejedné kritice. Řada autorů zastávala opačný názor, tedy, že práva na příznivé životní prostředí se může domáhat i právníká osoba.⁶⁶⁵ Dovožovali, že práva na příznivé životní prostředí se mohou domáhat nejen občanská sdružení, ale např. i právnícké osoby, jejichž předmět činnosti závisí na příznivém životním prostředí. Například Průchová se přiklání k tomu, že by právníckým osobám mělo být přiznáno právo na příznivé životní prostředí v hmotněprávním smyslu. Oprávněným subjektem by mělo být nejen občanské sdružení (nyní „spolek“), ale i podnikající právníká osoba. „Není možné přijmout koncept, kdy fyzické osobě – podnikateli – právo na příznivé životní prostředí přiznáme, zatímco právnícké osobě podnikající ve stejném oboru, např. v ekologickém zemědělství, toto subjektivní právo upřeme“.⁶⁶⁶ K předchozímu problému dodávám, že pokud dává Listina ZPS v čl. 35 odst. 3 právníckým osobám povinnosti stran ochrany životního prostředí a přírody, mělo by jim být recipročně přiznáno i subjektivní právo (na příznivé životní prostředí).

Rok 2014 - judikaturní obrat v rámci uplatňování práva na příznivé životní prostředí?

Ústavní stížnost podalo občanské sdružení (spolek) pro ochranu krajiny působící na Mladoboleslavsku ve Středočeském kraji (dále jen „stěžovatel“ nebo také „spolek“). Stěžovatel je občanským sdružením založeným v roce 1994, které sdružuje občany z obcí ležících na území přírodního parku Čížovky. Předmětem činnosti (slovy nového občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. též účelem, resp. hlavní činností⁶⁶⁷) spolku je ochrana přírodního a krajinného prostředí včetně jeho kulturních a historických hodnot.

Předmětem řízení před obecnými soudy byl návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009 Zastupitelstva obce Petkovy - územního plánu obce. Stěžovatel napadl výše uvedené opatření obecné povahy soudně proto, že podle svých tvrzení byl jeho vydáním zkrácen na svých právech nezákonným postupem obce Petkovy, což mělo za následek nezákonnost územního plánu. Spolek popsal již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy celou řadu konkrétních skutečností, jimiž svůj návrh podepřel. Stalo se tak v podrobně formulovaných a zcela konkrétních sedmi bodech; stěžovatel zejména uváděl, že opatření obecné povahy nebylo řádně publikováno, že plocha nové obytné zástavby byla až postupně doplňována, že ve výkresové dokumentaci nebyly zakresleny hranice přírodního parku Čížovky, a že vzdálenost zamýšlené výstavby od stávajících usedlostí je nedostatečná.

Spolek se obrátil v souladu s zákonným procesním postupem na obecné soudy. U těch neuspěl. Soudy při svém rozhodování vycházely z konstantní judikatury, přičemž zejména odmítaly právo spolku jakožto právnícké osoby na příznivé životní prostředí. Spolek se však s verdiktem nespokojil a podal následně zmíněnou ústavní stížnost. V té mimo jiné uvedl, že omezení aktivní legitimace občanského sdružení (spolku) na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné

⁶⁶⁴ Blíže viz též Stejskal, V., Sobotka, M.: Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů. In: Jurisprudence č. 2/2006.

⁶⁶⁵ Černý, P., Dohnal, V. (eds): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, ASPI, 2004. Možné varianty výkladu viz též Stejskal, V., Sobotka, M.: Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů. In: Jurisprudence č. 2/2006.

⁶⁶⁶ Průchová, I. v diskuzi in: Černý, P., Dohnal, V. (eds): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. ASPI, 2004, str. 21. S obdobnými závěry viz též Hulmák, M.: Právnícké osoby a právo na příznivé životní prostředí. In tamtéž, str. 111 a n.

⁶⁶⁷ Srovnej § 217 a § 218 zák. č. 89/2012 Sb.

správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska díkce příslušného vnitrostátního právního předpisu [§ 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“)]. Po seznámení se s rozhodnutími obecných soudů a vyžádaným spisovým materiálem, a po vyjádření NSS ČR k ústavní stížnosti stěžovatele, dospěl Ústavní soud ČR k závěru, že ústavní stížnost stěžovatele je důvodná.

V bodu 26. odůvodnění nálezu prolomil svůj po léta konstantní názor, když konstatoval: „Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. *Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.*“⁶⁶⁸

Poměrně precizně a pro mnohé zřejmě i neortodoxně pak senát Ústavního soudu ČR uvedl v bodech 28 – 29 závěry svého nálezu. Z odborného, ale i občanského hlediska se s nimi ztotožňuji.

„.....28. Nelze opomenout počátek celého případu: Stěžovatel popsal již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy celou řadu konkrétních skutečností, jimiž svůj návrh podepřel. Stalo se tak v podrobně formulovaných a zcela konkrétních sedmi bodech; stěžovatel zejména uváděl, že opatření obecné povahy nebylo řádně publikováno, že plocha nové obytné zástavby byla až postupně doplňována, že ve výkresové dokumentaci nebyly zakresleny hranice přírodního parku Čížovky, a že vzdálenost zamýšlené výstavby od stávajících usedlostí je nedostatečná. O těchto tvrzeních mělo být věcně jednáno. Namísto toho posoudily správní soudy případ jen z hlediska (obecně pojaté) aktivní legitimace navrhovatele a opíraly se mj. o judikaturu, jež vnímá občanská sdružení s účelem spočívajícím v ochraně přírody a krajiny jako „ekologické iniciativy“.

29. *Takové označení, nepostrádající pejorativní nádech, mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.*“

Na tento náleží Ústavního soudu z května 2014 reagoval v červnu 2014 Nejvyšší správní soud a ve svém rozhodnutí se podřídil novému názoru Ústavního soudu. Vymezil přitom podmínky aktivní legitimace k podání žaloby na přezkum opatření obecné povahy podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. „*Spolky jsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 s. ř. s.), avšak pouze za splnění určitých kritérií, mezi něž náleží především dotčení na subjektivních právech spolku, dále místní vztah spolku k lokalitě dotčené opatřením obecné povahy či zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění.*“⁶⁶⁹

Druhým klíčovým rozhodnutím je náleží Ústavního soudu ČR č. IV. ÚS 3572/14 z 13. 10. 2015.

Ústavní soud (konkrétně IV. senát) ve věci ústavní stížnosti 1) spolku a 2) fyzické osoby, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2014 č. j. 2 Aos 2/2013-69 rozhodl na podzim 2015 tak, že stěžovatelům vyhověl a citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu

⁶⁶⁸ Zvýraznil autor tohoto článku.

⁶⁶⁹ Viz rozh. NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2012-70.

zrušil. Stěžovatelé se v řízení před správními soudy neúspěšně domáhali zrušení některých částí Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje. Jednalo se zejména o ohrožení cenných přírodních lokalit na území Národního parku a Ptačí oblasti Šumava, které jsou ohroženy kontroverzními plány výstavby různých dopravních a sportovních staveb naplánovaných ve výše napadeném koncepčním nástroji územního plánování.

Připomínám, že v daném případě dne 13. 9. 2011 Zastupitelstvo Jihočeského kraje schválilo usnesením č. 293/2011/ZK-26 Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje (dále jen „ZÚR“). Zásady byly vydány jako opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2011 (dále jen „OOP“). Stěžovatelé se návrhem podaným dne 19. 11. 2012 u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhali zrušení ZÚR v některých částech, které podle jejich názoru ohrožovaly zájmy ochrany přírody a krajiny na území Národního parku a Ptačí oblasti Šumava (například uvažovaný kontroverzní lyžařský areál Klápa-Hraničnick) a rovněž vlastnické právo stěžovatelky. První stěžovatel je spolkem ve smyslu § 3045 občanského zákoníku, který má podle stanov za hlavní cíl ochranu přírody a krajiny ve smyslu § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Druhá stěžovatelka je přímo dotčených vlastníkem (fakticky spoluvlastnicí) přilehlých (dotčených) nemovitostí.

U obecných soudů stěžovatelé neuspěli. Stěžovatelé se následně obrátili na Ústavní soud ČR. Ve své ústavní stížnosti prohlásili, že mají za to, že napadeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu došlo k porušení jejich základních práv zakotvených v Listině, konkrétně práva na spravedlivý soudní proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny) a na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny). Ústavní soud ČR (IV. senát) návrh posoudil a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Dovedil, že omezení aktivní legitimace spolku na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska dikce příslušného vnitrostátního právního předpisu (§ 70 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Občanům sdruženým ve spolku nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili spolek jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny. Při posouzení námítky o odepření přístupu stěžovatelům k soudu bylo třeba vyjít z toho, že ve své dosavadní judikatuře se Ústavní soud opakovaně vyjádřil k požadavku aktivní legitimace spolku (viz zejména nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014).

Dle mého názoru je třeba z nálezu Ústavního soudu ČR č. IV. ÚS 3572/14 z 13. 10. 2015 vyzdvihnout důležitý vzkaz, a to, že *„při zkoumání aktivní legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy, a to i spolku na ochranu přírody a krajiny, aspekty aktivní legitimace navrhovatele musí být zkoumány v plném rozsahu; v rozhodnutí soudu nesmí absentovat materiální (implicitně hodnotový) pohled na věc. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či, jinak řečeno, na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace OOP. Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce OOP zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci“*. Ústavní soud ČR dal tak poprvé koncem roku 2015 pro budoucnost jistě inspirativní vodítko pro posuzování podobných případů. Zásadním poselstvím tak je, že obecné soudy nemají věc stěžovatelů posuzovat toliko formálně z hlediska jejich práva na přístup k soudu, ale i z hlediska meritorního porušení jejich subjektivních veřejných práv.

Rozsah domáhání se práva na příznivé ŽP pro fyzické osoby

Po mnoho let (fakticky od roku 1998) byl soudy prováděn výklad čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod konstantním způsobem tak, že práva na příznivé životní prostředí se mohou na rozdíl od právnických osob domáhat jen osoby fyzické (k judikaturnímu obratu

v roce 2014 viz výše). V roce 2010 však Nejvyšší správní soud výslovně uvedl mantinely, resp. podmínky, za nichž se může tohoto práva domáhat fyzická osoba.⁶⁷⁰ Doplnil tak judikaturu Ústavního soudu ČR.

V daném případě se fyzická osoba domáhala s odkazem na porušení svého práva na příznivé životní prostředí zrušení opatření obecné povahy, kterým podle jejího názoru mohlo dojít k povolení sportovní činnosti s negativním dopadem na populaci zvláště chráněných druhů živočichů. Nejvyšší správní soud její aktivní legitimaci odmítl, avšak v odůvodnění rozhodnutí se zabýval i úvahami, jak by mohla být ochrana přírody prosazována alternativně.⁶⁷¹

Nejvyšší správní soud v odůvodnění výslovně uvedl, že není zásah (do práva na příznivé životní prostředí) jako zásah. Zásah musí přímo ovlivnit kvalitu života fyzické osoby-navrhovatele. Pokud ne, resp. takový zásah není myslitelný, není ani fyzická osoba aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Za zásah do kvality života fyzické osoby NSS považuje důsledky znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo nesporný (nepříznivý) dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění (fyzická osoba bydlí 30 km od předmětného zdroje znečištění). NSS však odmítá uznat za zásah do kvality života fyzické osoby takové případy, jako je ohrožení či poškozování populace či jedince volně žijícího živočicha a snaha fyzické osoby jej ochránit.

Závěrem

Nález Ústavního soudu ČR I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 otevírá nepochybně novou kapitolu vývoje pojetí právní úpravy práva na příznivé životní prostředí a účasti veřejnosti na rozhodování týkající se životního prostředí, ve smyslu mezinárodního, evropského unijního a vnitrostátního práva. Měl by být vodítkem pro další rozhodování obecných soudů. Z tohoto ale i dalšího nálezu z roku 2015 zároveň vyplývá, že aspekty aktivní legitimace stěžovatele je nutné zkoumat v plném rozsahu, tedy i z hlediska materiálního pohledu na věc a že nelze při rozhodování činit paušální závěry.

Je třeba však na tomto místě optimismus poněkud mírnit. Dosud totiž česká právní věda i praxe stále marně čeká na názory Ústavního soudu na právo na příznivé životní prostředí z hlediska materiálního výkladu.⁶⁷² A další prozatímní neznámou je fakt, že nová judikatura od května 2014 dosud neříká, kromě spolků, zda svědčí právo na příznivé životní prostředí i jiným právnickým osobám, například obcím.

Ústavní soud se v minulosti zabýval také jinými ustanoveními Listiny základních práv a svobod, vztahující se k ochraně životního prostředí, zejména k čl.35 odst. 2 (právo na informace o životním prostředí), či problematikou vztahu práva na příznivé životní prostředí k jiným základním právům, vyplývajícím rovněž z Listiny (omezení vlastnického práva čl.11 odst. 3 LZPS) či omezením svobody pohybu podle čl.14 odst. 3 LZPS. Na některé jsem upozornil v tomto článku, ale hlubší rozbor už by značně přesahoval rámec tohoto příspěvku, proto lze na tomto místě odkázat na příslušnou literaturu.⁶⁷³

⁶⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR č. j. 6 Ao 5/2010 – 43 ze dne 13. 10. 2010: k právu na příznivé životní prostředí a aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava.

⁶⁷¹ Viz Stejskal, V.: Komentář k rozsudku NSS č. j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13. 10. 2010. In: České právo životního prostředí, č. 1/2012 (31), str. 104 – 121.

⁶⁷² Podobně i Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 713.

⁶⁷³ Např. Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, str. 41 – 49 nebo Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Ediční středisko, Nakladatelství Eva Rozkotová Beroun, 2012, str. 149 – 155.

Literatura

ČERNÝ, P., DOHNAL, V. (eds): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. ASPI, 2004, ISBN 978- 80-7357-028-9

DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3.vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-338-7

DVOŘÁK, J., ŠVESTKA, J. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva. Praha: Wolters Kluwer , 2015, 228 s., ISBN 978-80-7478-935-9

KLÍMA, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2005, ISBN 978-80-86898-44-X

KOCOUREK, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, 280 s., ISBN 978-80-87576-10-6

MIKULE, V., SLÁDEČEK, V., SYLLOVÁ, J.: Ústava ČR, Komentář I. díl. Praha: C. H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-869-9

MÜLLEROVÁ, H., HUMLÍČKOVÁ, P.: Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, 98 s., ISBN: 978-80-87439-16-6

PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J.: Právo životního prostředí, I. díl. 2., přepracované vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2009, ISBN 978-80-210-4926-0.

PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I. Ústava České republiky, Praha: Linde Praha a. s., 1994, ISBN 80-85647-38-9

STEJSKAL, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Ediční středisko, Nakladatelství Eva Rozkotová Beroun, 2012, 302 s., ISBN 978-80-87146-65-1

STEJSKAL, V., SOBOTKA, M.: Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů. In: Jurisprudence č. 2/2006, ISSN 1802-3843

STEJSKAL, V.: Komentář k rozsudku NSS č. j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13. 10. 2010. In: České právo životního prostředí, č. 1/2012 (31), str. 104 – 121, ISSN 1213-5542

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, ISBN 978-80-7357-750-6

PŘÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ JAKO NÁSTROJ OCHRANY PŘED HLUKEM⁶⁷⁴

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

Klíčová slova: hluk – právo na příznivé životní prostředí – esenciální obsah – test proporcionality – test racionality

Úvodem

Konference v Bojniciích, na níž byl přednesen tento příspěvek, nesla název „*Právo na životní prostředí a nástroje jeho prosazování*“. Ráda bych ve svém příspěvku pohlédla na právo na příznivé životní prostředí nikoli jako na cíl, který je prosazován určitými nástroji, ale jako na nástroj sám o sobě. Ústavně zaručená subjektivní práva vnímám především jako nástroj, prostředek, kterým se jednotlivci mohou na státu domáhat u Ústavního soudu ochrany určité hodnoty či kvality svého života, kterou stát a jeho orgány buď nezajistily, nebo do níž neprávem zasáhly. Jednotlivým fyzickým či právnickým osobám je tak prostřednictvím subjektivních práv umožněno domáhat se dodržování objektivního práva.

Česká republika patří mezi státy, které do své ústavy vtělily subjektivní právo na příznivé životní prostředí, a dalo by se tedy říct, že úmyslem českého ústavodávce bylo poskytnout jednotlivcům nástroj, jak se domoci povinnosti státu chránit životní prostředí (čl. 7 Ústavy ČR) a dodržovat objektivní právo životního prostředí. Teoreticky tedy máme v ČR možnost domáhat se práva na příznivé životní prostředí, praxe je ovšem taková, že pro úspěch ve věci není jiná cesta, než namítnout zásah do jiných ústavně zaručených práv. V České republice zatím nemáme judikát, ve kterém by Ústavní soud vyhověl stížnosti založené na „pouhém“ porušení práva na příznivé životní prostředí. Jako by právo na příznivé životní prostředí bylo pouhou deklarací, právem bez obsahu.

Pravdou zůstává, že právo na příznivé životní prostředí jakožto subjektivní právo je kvůli své komplexitě těžko uchopitelné a soudům se logicky do obsahového vymezení, čeho se prostřednictvím tohoto práva můžeme domáhat, nechce, zejména za situace, kdy právní úprava neposkytuje dostatečně vodítko pro výklad. Jak jej tedy uchopit, abychom pochopili jeho podstatu, vymezili jeho obsah a dokázali přesvědčivě argumentovat pro úspěch ve věci? Tento příspěvek si klade za cíl nabídnout jedno z možných vodítek, jak substantivní právo na příznivé životní prostředí uchopit. Na příkladu sousedského sporu občana, řekněme mu např. Petr, a mocné obchodní korporace provozující železárny a ocelárny v Ostravě o snížení hladiny nočního hluku z provozu bych ráda demonstrovala, že právo na příznivé životní prostředí může mít zcela konkrétní obsah, jemuž by Ústavní soud měl jednoznačně poskytnout ochranu. V rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR by to byl významný krok k tomu, aby se naplnil smysl a podstata práva na příznivé životní prostředí a toto ústavně zaručené právo bylo uvedeno v život.

Ochrana před hlukem – právní úprava a nástroje prosazování

Nadměrný hluk představuje významné riziko, nejen pro člověka a jeho zdraví, ale i pro životní prostředí, kde negativně ovlivňuje např. zdraví a rozmístění živočichů ve volné přírodě.⁶⁷⁵

⁶⁷⁴ Tento příspěvek vychází z textu, který autorka společně s M. Tomoszkem zpracovala pro kolektivní monografii „Právo na příznivé životní prostředí: Interpretací přístupy“ autorského kolektivu vedeného H. Müllerovou z Ústavu státu a práva AV ČR. Autorka by tímto ráda poděkovala M. Tomoszkovi, H. Müllerové, M. Frankové a V. Stejskalovi za podnětné připomínky ke konceptu a obsahu tohoto příspěvku.

⁶⁷⁵ European Environmental Agency: *Noise in Europe 2014. EEA Report No. 10/2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, s. 5.

Zdrojem hluku jsou doprava, průmysl, výstavba a další aktivity probíhající ve vnějším nebo vnitřním prostředí. Eliminovat hluk zcela nelze. Zákony proto určují hladiny hluku, které jsou přípustné. Hlukové limity mají za cíl chránit člověka a životní prostředí, ale i umožnit aktivity, které hluk produkují. Produkce nadměrného (nadlimitního) hluku na úkor zdraví lidí a životního prostředí by však měly být pouze výjimečné, omezené na krátkou dobu a odůvodněné vážným veřejným zájmem. Přesto podle statistických údajů je 65 % Evropanů žijících ve velkých městských aglomeracích vystaveno vysokým úrovním hluku a více než 20 % nočnímu hluku, který často způsobuje nepříznivé dopady na zdraví.⁶⁷⁶

Ochrana před nepříznivými účinky hluku je upraven jak na předpisech EU, tak na vnitrostátní úrovni. Základním předpisem na úrovni EU je směrnice 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí⁶⁷⁷, která stanoví mezní hodnoty hluku pro den i noc. Zdroje hluku jsou pak předmětem regulace v řadě dalších směrnic i nařízení.⁶⁷⁸

V ČR je ochrana před negativními účinky hluku upravena především zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací a vyhláškou č. 523/2006 Sb., o hlukovém mapování, které příslušné evropské předpisy provádějí.⁶⁷⁹

Hlukem se dle § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví rozumí „*zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož emisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis.*“ Připomeňme si, že zdravím je „*stav kompletní tělesné, duševní a společenské pohody, nejen nepřítomnost nemoci.*“ Poškození či ohrožení zdraví vlivem hluku tak nelze vnímat jen jako nepřítomnost fyzické nemoci, ale také duševní nepohodu, nespavost, chronickou únavu, deprese atd. Speciálně ve vztahu k nočnímu hluku je nutno opět zmínit, že spánek patří mezi základní fyziologické potřeby člověka, bez nichž člověk nemůže žít, a znemožnění nebo vážné omezení spánku představuje zásah do lidské důstojnosti.

Možnosti obrany proti nadlimitnímu hluku můžeme hledat jak v soukromém, tak ve veřejném právu.⁶⁸⁰ V právu soukromém jde o možnost ochrany osobnosti či o ochranu v sousedských sporech. Jednotlivec má možnost podat zdržovací žalobu, ať již na ochranu osobnosti nebo vůči sousedovi na zdržení se rušení výkonu vlastnického práva, včetně možnosti náhrady škody. V oblasti veřejného práva je zcela jistě nejúčinnějším nástrojem účastenství ve správních řízeních, v nichž správní orgány povolují provoz hlučného zařízení, nebo udělují hlukovou výjimku.⁶⁸¹

Subjektivní právo na ochranu před nadměrným hlukem je navíc obsahovou součástí několika ústavně zaručených práv zakotvených v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“),⁶⁸² a to nejen práva na ochranu zdraví (čl. 31), práva na ochranu vlastnictví (čl. 11), práva na ochranu

⁶⁷⁶ Viz bod 49 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. 11. 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. OJ L 354, 28. 12. 2013, s. 187.

⁶⁷⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. 6. 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, OJ L 189, 18. 7. 2002, s. 12 – 25.

⁶⁷⁸ Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 540/2014 ze dne 16. 4. 2014 o hladině akustického tlaku motorových vozidel a náhradních systémů tlumení hluku a o změně směrnice 2007/46/ES a o zrušení směrnice 70/157/EHS; nařízení Komise (EU) č. 748/2012 ze dne 3. 8. 2012, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro certifikaci letové způsobilosti letadel a souvisejících výrobků, letadlových částí a zařízení a certifikaci ochrany životního prostředí, jakož i pro certifikaci projekčních a výrobních organizací a další viz webové stránky Komise EU dostupné na < http://ec.europa.eu/environment/noise/sources_en.htm >.

⁶⁷⁹ Vyhláška č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě.

⁶⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, odst. 21.

⁶⁸¹ Hluková výjimka se uděluje na základě § 31 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v platném znění. Dle § 94 odst. 2 tohoto zákona je jediným účastníkem správního řízení o udělení hlukové výjimky žadatel.

⁶⁸² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2), ale také práva na příznivé životní prostředí (čl. 35)⁶⁸³, takže by teoreticky měla přicházet v úvahu velmi reálná šance na ochranu u Ústavního soudu pro případ, že prostředky obvyčejného práva selžou. Realita je však opačná. Přestože se na první pohled zdá, že nástrojů ochrany před hlukem máme v ČR dost, ukazuje praxe, že jednotlivci, natož jejich sdružení (spolky) nebývají v boji proti nadměrnému hluku úspěšní.⁶⁸⁴ Otázkou zůstává proč. Je to tlakem investorů nebo neschopností stěžovatelů a žalobců přesvědčivě argumentovat? Pojdme si nyní představit ústavně zaručené právo na příznivé životního prostředí, které by mělo sloužit mj. také jako nástroj ochrany před nadlimitním hlukem.

Právo na příznivé životní prostředí: systematické zařazení v ústavním pořádku ČR

V České republice je právo na příznivé životní prostředí ústavně zaručeným subjektivním právem a je zakotveno v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Patří mezi základní práva. Jak vyplývá z čl. 4 Listiny, omezit základní práva lze jen zákonem, tato omezení však musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a pokud jsou základní práva omezována, musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, čili musí být zachován jejich esenciální obsah (jejich jádro).

Právo na příznivé životní prostředí je v Listině systematicky zařazeno v hlavě čtvrté mezi práva hospodářská, sociální a kulturní. Odhlédněme v tuto chvíli od toho, že ve světle konceptu udržitelného rozvoje by nadpis této hlavy měl obsahovat také samostatnou kategorii práv environmentálních, a zaměřme se na to, jaké má zařazení práva na příznivé životní prostředí ve hlavě čtvrté Listiny pro domáhání se tohoto práva důsledky.

Základní práva zařazená do skupiny práv sociálních, kulturních, hospodářských nemají absolutní povahu,⁶⁸⁵ tedy je možné se jich domáhat jen v mezích obvyčejných zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny), které je blíže konkretizují. Z právě citovaného ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny lze vyvodit, že úmyslem ústavadárce bylo chránit tato základní práva nižší intenzitou a ponechat zákonodárci široký prostor pro diskreci při tvorbě zákonů, která tato práva provádějí. Tento široký prostor ovšem neznamená libovůli zákonodárce. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že zákony, kterými jsou omezována základní práva, nesmějí tato práva zcela popřít či anulovat.⁶⁸⁶ Určitá část jejich esenciálního obsahu každého základního práva je tedy neomezenitelná a tvoří pomyslné srdce jádra každého základního práva.

Omezení základních práv je obecně podrobováno testu proporcionality (čl. 4 Listiny). Pokud zásah směřuje do základních práv zařazených do IV. hlavy Listiny, včetně práva na příznivé životní prostředí používá Ústavní soud přezkum nižší intenzity, tzv. test racionality právě vzhledem na to, že zákonodárce má širší prostor pro regulaci těchto práv. Přesto platí, že každé základní právo, včetně práva na příznivé životní prostředí má nějakou podstatu a smysl, které musí být při zásazích do tohoto práva chráněny. Zásah do této podstaty a smyslu nebo také jinak do esenciálního obsahu či jádra základního práva již podléhá přísnějšímu testu proporcionality. V té souvislosti ale vyvstává zcela logická otázka, co je tedy podstatou a smyslem práva na příznivé životní prostředí. Co je jeho esenciálním obsahem neboli jádrem? A která část tohoto práva je pomyslným srdcem jádra, při zásahu do něž by bylo toto základní právo protiústavně zcela popřeno?

⁶⁸³ Srov. Bernard, M., Doucha, P. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, s. 59.

⁶⁸⁴ Viz např. kauzy, na kterých se podílel Ekologický právní servis (nyní Frank Bold). Informace o těchto kauzách jsou dostupné na < <http://hluk.epks.cz/hluk/kauly/> >.

⁶⁸⁵ Srov. May, J. R. – Daly, E.: *Global Environmental Constitutionalism*. Cambridge University Press 2016, New York, s. 147.

⁶⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, odst. 59 ve kterém Ústavní soud uvádí: „V rámci druhého kroku testu [racionality] Ústavní soud posuzuje, zda napadená zákonná úprava nepopírá samu existenci, podstatu či smysl ústavně garantovaného sociálního práva. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny totiž s ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nelze samo sebou vykládat tak, že umožňuje prostřednictvím zákonné úpravy ústavní garance zcela negovat; v opačném případě by ústavní úprava sociálních práv postrádala jakýkoliv praktický smysl.“

Pro úplnost tohoto výkladu doplním, že tzv. test racionality, formulovaný Ústavním soudem v nálezu Pl. ÚS 1/08, spočívá v následujících postupných krocích:

- určení esenciálního obsahu práva jako podstaty a smyslu daného práva,
- určení, zda posuzované opatření zasahuje do esenciálního obsahu daného práva – pokud ano, postupuje se dále testem proporcionality; pokud ne, pokračuje se dále v testu racionality krokem 3.

Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.

Pokud takový legitimní cíl existuje, řeší Ústavní soud, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

Z tohoto přehledu je patrné, že pro Ústavní soud je naprosto klíčové vymezení obsahu práva na příznivé životní prostředí, aby byl schopen rozlišit situace, kdy na zásah do práva na příznivé životní prostředí použít test racionality a kdy naopak bude nutný test proporcionality. K tomu se však Ústavní soud ve své judikatuře nedostává. Naprostá většina stěžovatelů totiž pro úspěch své ústavní stížnosti namítá porušení vícero základních práv a Ústavní soud, pokud shledá, že došlo k porušení některého z jiných práv, se do hlubší analýzy zásahu do práva na příznivé životní prostředí již nepouští. Člověk tak může snadno nabýt dojmu, že jde o základní právo bez obsahu, což je samozřejmě nesmysl, protože každé ústavně zakotvené základní právo přece má svůj smysl a podstatu.

Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí

Jak vyplývá z vymezení jednotlivých kroků testu racionality, je klíčovým krokem pro posouzení přípustnosti omezení sociálních práv vymezení jejich esenciálního obsahu. Tomu se spolu s M. Tomoszkiem podrobně věnujeme v jiné publikaci.⁶⁸⁷ Nebudu se proto v tomto příspěvku zabývat detailně tím, co vše je esenciálním obsahem práva na příznivé životní prostředí. Jde totiž o právo složené z více částí, které odpovídají jednotlivým složkám životního prostředí, zahrnuje i procesní komponentu, ale v tomto příspěvku není prostor na rozbor všech částí tvořících dohromady právo na příznivé životní prostředí. Zaměřím se proto pouze na aspekty relevantní z pohledu ochrany před hlukem.

V obecné rovině je důležité říct, že základní práva je třeba vnímat jako nástroj pro domáhání se určité kvality života a důstojné existence jednotlivce. Právo na příznivé životní prostředí považují za důležitý nástroj, jehož prostřednictvím se jednotlivci mohou domáhat na orgánech veřejné moci plnění ústavní povinnosti státu životní prostředí chránit (viz čl. 7 Ústavy ČR). Smyslem práva na příznivé životní prostředí je zajistit určitou kvalitu životního prostředí, která umožní minimálně důstojnou existenci člověka. Můžeme se zde odkázat např. na čl. 1 Stockholmské deklarace, který uvádí, že: „člověk má základní právo na svobodu, rovnost a adekvátní podmínky pro život v prostředí takové kvality, která umožňuje spokojený a důstojný život.“⁶⁸⁸ Jaké jsou ale podmínky důstojné existence člověka, co se jeho životního prostředí týče? Co člověk potřebuje mít zajištěno, aby žil důstojný život? Bezpochyby vnímá člověk jako základní kritérium své spokojenosti zdraví a možnost uspokojovat své potřeby. Zdravím se podle oficiální definice Světové zdravotnické organizace rozumí „*stav kompletní tělesné, duševní a společenské pohody, nejen nepřítomnost nemoci.*“ Z této definice vyplývá, že není možné uznat v rámci práva na příznivé životní prostředí jen ty složky, které zajišťují fyzické přežití člověka,

⁶⁸⁷ Tomoszková, V. - Tomoszek, M. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In: Müllerová, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Interpretace přístupů. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016 (v tisku).

⁶⁸⁸ Přeloženo z anglického originálu: „Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being...“.

ale i ty, které souvisí s duševním zdravím. Co se týče potřeb člověka, můžeme se opřít např. o obecně známou Maslowovu pyramidu potřeb.⁶⁸⁹

Nejširší základnu Maslowovy pyramidy potřeb tvoří fyziologické potřeby, které podmiňují přežití člověka (vzduch, voda, jídlo, spánek, termoregulace, vylučování a vyměšování, rozmnožování atd.). Následují potřeby související s pocitem bezpečí a jistoty (zdraví, rodina, domov, fyzická bezpečnost, včetně environmentální bezpečnosti, práce a příjem finančních prostředků atd.). Na třetí úrovni se nacházejí sociální potřeby (potřeba citových vazeb) a na čtvrté pak potřeba úcty a uznání, včetně sebeúcty. Na nejvyšší úrovni se podle Maslowa nachází potřeba seberealizace. Z pohledu základních práv je třeba poukázat na to, jak pyramida potřeb koresponduje s lidskou důstojností.

Zásahy státní moci do realizace základních fyziologických potřeb jsou soudy hodnoceny jako nelidské nebo ponižující zacházení, např. spánková deprivace ve vězení, nucený příjem potravy apod. Zajištění environmentálních podmínek pro naplnění těchto potřeb je nutné chápat jako esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. V rozsahu, v němž by omezení těchto potřeb bylo tak intenzivní, že by zasahovalo do lidské důstojnosti (např. spánková deprivace v důsledku hluku), je navíc možno je chápat jako součást esenciálního jádra esenciálního obsahu, tedy absolutně neomezitelné kategorie, což odráží absolutní povahu čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod.

České soudy jsou při vymezování obsahu práva na příznivé životní prostředí velmi zdrženlivé. V judikatuře jsme se dostali za 25 let fungování Ústavního soudu v podstatě k vymezení subjektu práva na příznivé životní prostředí a uznání, že i právnické osoby mohou být subjektem tohoto práva. Procesní práva sloužící k prosazení hmotného práva na příznivé životní prostředí soudy i díky vlivu Aarhuské úmluvy respektují a poskytují jim ochranu. Samotná podstata tohoto práva, tedy substantivní právo na příznivé životní prostředí však stále čeká na vymezení. V této souvislosti mi dovoluje citovat Davida R. Boyda, který ve své knize *The Environmental Rights Revolution* z roku 2012 velmi výstižně uvádí, že „hlavní výzvou pro země východní Evropy je posun od zaměření se na procesní práva k naplňování substantivního (hmotného) práva na příznivé životního prostředí.“⁶⁹⁰ Kdy přijmou české soudy tuto výzvu?

Co je s tím Petrem?

Jak již bylo řečeno, jednotlivci se mohou domáhat ochrany před hlukem jak prostředky veřejného práva, tak prostředky soukromého práva. Směr judikatury, která právo jednotlivce na ochranu před nadměrným hlukem popírá, je neudržitelný. Absurditu tohoto přístupu velmi zřetelně demonstruje rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2015, sp. zn. 22 Cdo 636/2014.

Daná věc začala v roce 2008, kdy podal občan Radvanic žalobu proti společnosti Arcelor-Mittal Ostrava, a.s., která provozuje hutní komplex a podílí se svou podnikatelskou činností na tom, že ovzduší na Ostravsku patří k nejtoxičtějším v ČR a nešpinavějším v Evropě.⁶⁹¹ Výroba zároveň patří k významným zdrojům hluku.⁶⁹² Žaloba z roku 2008 směřovala právě proti obtěžování hlukem. Žalobcův dům, který byl postaven dříve než průmyslový areál, se od něj nachází asi 2 km. V hutním komplexu docházelo dlouhodobě k překračování hlukových limitů. Žaloba

⁶⁸⁹ Maslow, Abraham. A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, Vol. 50 (4), July 1943, s. 370 – 396.

⁶⁹⁰ Boyd, D. R.: *The Environmental Rights Revolution*. UBC Press 2012, Vancouver. s. 210.

⁶⁹¹ Neochota dodržovat stanovené limity znečišťování ovzduší v ČR a z toho vyplývající špatná kvalita ovzduší dovedly Českou republiku do hledáčku Evropské komise, která v březnu 2015 vydala odůvodněné stanovisko a pohrozila ČR, že podá žalobu pro porušení povinnosti členského státu k Soudnímu dvoru EU. Srov. EU Commission Press Releases dostupné na této webové stránce: < http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4666_en.htm>.

⁶⁹² Viz Akční hlukový plán aglomerace Ostrava z roku 2008 i jeho aktualizace z roku 2015, které jsou k dispozici na < <http://www.msk.cz/cz/doprava/akcni-hlukovy-plan-aglomerace-ostrava--aktualizace-2015-45935/>>.

směřovala proti nadměrným imisím hluku v nočních hodinách, které dlouhodobě překračovaly zákonem (a směrnici!) nastavené limity, tj. 40 dB.⁶⁹³

Okresnímu soudu trvalo čtyři roky, než o žalobě rozhodl, a 14. listopadu 2012 nakonec společnosti ArcelorMittal uložil povinnost zdržet se rušení hlukem ze svého provozu tak, aby hodnota ekvivalentní hladiny akustického tlaku pro chráněný vnější prostor nepřesáhla zákonem stanovený limit 40 dB v době od 22 do 6 hodin, a to do jednoho roku od právní moci rozhodnutí Okresního soudu.⁶⁹⁴ Ještě před vnesením rozsudku Okresního soudu povolila Krajská hygienická stanice ArcelorMittalu časově omezenou výjimku na překročení zákonných limitů hluku, a to do 31. 12. 2013. Tato výjimka časově korespondovala s povinností, kterou společnosti ArcelorMittal uložil Okresní soud v Ostravě.⁶⁹⁵

Společnost ArcelorMittal se proti rozhodnutí Okresního soudu odvolala a Krajský soud rozhodl o odvolání již 13. září 2013, a to tak, že rozsudek soudu prvního stupně potvrdil.⁶⁹⁶ Proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě podala společnost ArcelorMittal dovolání k Nejvyššímu soudu a ten v lednu 2015 rozhodl tak, že oba předchozí rozsudky Okresního a Krajského soudu zrušil pro nesprávné právní posouzení věci a případ vrátil Okresnímu soudu v Ostravě k novému projednání.⁶⁹⁷ Vyslovil přitom závazný názor, že „při řešení otázky, zda při provozu zařízení složitějšího průmyslové výroby, jehož činnost je jinak v souladu s veřejným právem, překračuje míru přiměřenou poměrům, je třeba vyjít ze srovnání s jinými lokalitami, ve kterých jsou provozována obdobná zařízení; je-li v místě provozována na základě příslušných povolení průmyslová výroba, nelze „míru přiměřenou poměrům“ srovnávat s místy, kde taková výroba provozována není.“

Vraťme se nyní k právnímu základu sporu. Žalobce se v daném případě domáhal sousedskou žalobou dle § 127 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964,⁶⁹⁸ aby byla společnosti ArcelorMittal uložena povinnost zdržet se v nočních hodinách obtěžování žalobce hlukem, jehož zdrojem je provoz hutní a ocelářské výroby. Dle zmiňovaného ustanovení § 127 se vlastník věci musel zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv, mj. bylo zakázáno obtěžovat sousedy hlukem nad míru přiměřenou poměrům.

Občanský zákoník z roku 1964 tak rozlišoval mezi dvěma skutkovými podstatami sousedských sporů: 1) obtěžování jiného nad míru přiměřenou poměrům a 2) vážně ohrožení výkonu práv jiného. V komentáři se k rozdílu mezi těmito dvěma skutkovými podstatami sousedských sporů uvádí: „zatímco ohrožování se týká přímo výkonu práv chráněného subjektu, obtěžování vlastním výkonu práva nebrání, ale činí jej obtížným, resp. nepřijemným. Obtěžování je právně významné jen v případě, že je „nad míru přiměřenou poměrům“, zatímco pokud by v důsledku imise došlo k vážnému ohrožení výkonu práva, je otázka míry přiměřené poměrům bez významu.“⁶⁹⁹ Okresní soud a Krajský soud v daném případě rozhodly, že žalobce byl hlukem z provozu hutního a ocelářského komplexu společnosti ArcelorMittal obtěžován nad míru přiměřenou poměrům a soud mu z toho důvodu uložil povinnost se obtěžování zdržet. Vzhledem k rozsáhlosti provozu bylo splnění této povinnosti uloženo ve lhůtě do jednoho roku od právní moci rozsudku.

V kontextu tohoto rozhodnutí se ukazuje jako velmi důležitý výklad pojmu „nad míru přiměřenou poměrům“. Nejvyšší soud chápal tyto poměry jako obecnou situaci v obdobných místech. Z povahy a kontextu ustanovení § 127 občanského zákoníku z roku 1964, které upravovalo sousedské spory, se však mělo jednat o konkrétní poměry v daném konkrétním případě, mezi danými konkrétními sousedy. Je obecným principem soudního rozhodování, že rozhodnutí

⁶⁹³ Viz § 12 odst. 4 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, které provádí příslušnou evropskou legislativu.

⁶⁹⁴ Rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 14. 10. 2012, č. j. 33 C 343/2008-314.

⁶⁹⁵ Viz odůvodnění Rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 1. 2015, č. j. 22 Cdo 636/2014.

⁶⁹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 9. 2013, č. j. 57 Co 223/2013-390.

⁶⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 1. 2015, č. j. 22 Cdo 636/2014.

⁶⁹⁸ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění platném do 31. 12. 2013.

⁶⁹⁹ Spáčil, Jiří. In: Švestka, Jiří; Spáčil, Jiří; Škárová, Marta; Hulmák, Milan a kol. *Občanský zákoník I. Komentář. § 1 – 459*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 650 (§ 127).

musí reflektovat okolnosti konkrétního případu a musí být individualizováno v návaznosti na konkrétní okolnosti dané situace. Podle mého názoru tentýž účel sledoval zákonodárce použitím pojmu „nad míru přiměřenou poměrům“ – měl na mysli míru, kterou lze s ohledem na konkrétní okolnosti dané konkrétní situace považovat za přiměřenou (např. s ohledem na určité místní zvyklosti, předchozí praxi apod.). Zcela určitě není možné vyhodnotit, co je míra přiměřená poměrům, odkazem na to, co se děje v jiných lokalitách. V těchto lokalitách jsou totiž skutkové okolnosti odlišné a nemohou být proto relevantní pro posouzení, jaká míra obtěžování je přiměřená v posuzovaném případě. Jinými slovy, co je přípustné v určitém místě a určité situaci, nemusí být nutně přípustné v jiném místě a jiné situaci.

Nová právní úprava sousedských vztahů obsažená v § 1013 občanského zákoníku z roku 2012⁷⁰⁰ umožňuje sousedům domáhat se zdravotní žalobou, aby se původce hluku zdržel všeho, co způsobuje, že imise hluku ruší jiného v míře nepřiměřené místním poměrům a přitom podstatně omezují obvyklé užívání majetku osoby, která se cítí být hlukem rušena. Stejně jako to bylo v předchozí právní úpravě (§ 127 z. č. 40/1964 Sb.), musí hluk dosahovat určité intenzity, aby byl soudem posouzen jako imise nepřiměřená místním poměrům. Hluk, který přesahuje hygienické limity stanovené v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., musí být posouzen jako hluk nepřiměřený místním poměrům a tedy jako imise, proti níž má obtěžovaný možnost bránit se zdravotní žalobou. Hygienické limity hluku nastavené minimálně v EU jednotně (směrnici 2002/49/ES) totiž představují mezní hodnoty zaručující, že hluk nepoškozuje či neohrožuje lidské zdraví.

Interpretace právní úpravy Nejvyšším soudem ve výše uvedeném případě vytváří prostor pro zcela nepřijatelnou situaci, kdy člověk obtěžovaný hlukem, který může vědecky prokazatelně poškodit jeho zdraví, má možnost se žalobou domáhat ochrany před škodlivými a ještě k tomu nezákonnými imisemi. Vzniká tak ještě zřetelnější nerovnováha mezi „obyčejným občanem“, fyzickou osobou, jednotlivcem na straně jedné a vlivnými podnikatelskými subjekty, nadnárodními korporacemi na straně druhé. Nerovnováhu v možnostech realizace a hájení svých zájmů prohlubuje ještě zcela absurdní nemožnost veřejnosti stát se účastníkem řízení o udělení hlukové výjimky dle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví.⁷⁰¹

Dodejme na okraj, že občanský zákoník z roku 2012 v § 1013 odst. 2, zavedl nově nemožnost podat zdravotní žalobu proti imisím pocházejícím z úředně schváleného provozu, což platí i o hlukové výjimce legalizující na určitou dobu překračování hygienických limitů pro hluk. Ve vztahu k výše uvedenému případu je také nutné zdůraznit, že udělení výjimky poměrně krátce před vynesením rozsudku okresního soudu nemůže legalizovat jednání subjektu porušujícího limitu po dobu několika let před udělením výjimky. Toto jednání společnosti ArcelorMittal mělo být postíženo jako správní delikt a poškozenému jednotlivci by též měla náležet náhrada škody.

Ani samotné udělení výjimky však neřeší všechny problémy. Je zásadní, že žalobce neměl možnost se účastnit řízení o udělení výjimky (protože to právní úprava neumožňuje),⁷⁰² tudíž ani neměl možnost rozhodnutí o výjimce napadnout, ať již opravným prostředkem nebo soudně, přestože jím byl zcela zásadně dotčen na svých základních právech. Takováto právní úprava je zcela jednoznačně v rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny, garantujícího právo domáhat se soudní ochrany při zásazích do ústavně zaručených práv.

Podklad pro ústavní stížnost je tak ještě pevnější. V mnoha ohledech by však bylo podstatně vhodnějším řešením, aby osoby, jejichž práva jsou udělením výjimky dotčena, měly možnost se řízení účastnit, a tím účinně hájit svá práva. Rozhodující orgán by musel zvážit, zda míra zásahu do práv dotčených subjektů je dostatečně vyvážena zájmy, které sleduje subjekt poškozující životní prostředí, a to patrně nikoli v režimu testu racionality, nýbrž testu proporcionality (viz

⁷⁰⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (účinný od 1. 1. 2014).

⁷⁰¹ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších právních předpisů.

⁷⁰² Viz § 94 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších právních předpisů, podle kterého je jediným účastníkem správního řízení o udělení hlukové výjimky žadatel.

také další podkapitola).⁷⁰³ Rozhodnutí o výjimce by také mělo stanovovat kompenzační povinnost, ať již vůči konkrétním osobám, pokud je lze identifikovat, nebo např. odvodem obci, který bude účelově vázán na opatření směřující ke zlepšení životního prostředí. Tato kompenzační povinnost je patrně jediným nástrojem, jak zabránit tomu, aby skrze poškozování životního prostředí podnikatelské subjekty vlastně nuceně přenášely své výrobní náklady, resp. náklady na modernizaci a používání šetrnějších technologií, na jiné soukromé subjekty, kterým z toho neplyne žádný prospěch, ba naopak pouze jim tím vzniká škoda.

Právo na příznivé životní prostředí jako nástroj ochrany před hlukem

Ve vztahu k rozebíranému rozsudku NS ČR sp. zn. 22 Cdo 636/2014 je nutno s lítostí konstatovat, že nebyl napaden ústavní stížností. Ústavní soud tak neměl možnost se vyjádřit k lidskoprávním aspektům daného případu, můžeme tedy spekulovat, jak by o ústavní stížnosti rozhodl, kdyby byla podána. Já se domnívám, že kdyby podána byla a byla by založena na dobré argumentaci, Ústavnímu soudu by nezbylo nic jiného, než jí vyhovět. Pokud se nad možností pomyslného Petra, resp. žalobce ve výše rozebrané kauze, blíže zamyslím, je nutno se nejprve zabývat otázkou, zda by vůbec ústavní stížnost byla přípustná.

Stěžovatel by musel namítat, že rozsudkem NS došlo k porušení jeho ústavně zaručených základních práv a svobod. Tím, že Nejvyšší soud zrušil předchozí rozsudek Krajského soudu, kterým byla žalovanému uložena povinnost zdržet se rušení hlukem, umožnil žalovanému, aby v imisích hluku i nadále pokračoval. V důsledku toho mohlo dojít k porušení následujících základních práv stěžovatele:

- právo vlastnické – nerušené užívání majetku, nemožnost užívat majetek k účelu, k němuž je určen, znehodnocení majetku;
- právo na soukromí – obtěžování imisemi hluku ovlivnilo soukromý a rodinný život stěžovatele, neboť nemohl v noci klidně spát a musel se přestěhovat;
- právo na příznivé životní prostředí – dlouhodobé obtěžování imisemi hluku vylučovalo naplňování základních životních potřeb stěžovatele (spánku); kvalita životního prostředí v daném místě byla prokazatelně společností ArcelorMittal Ostrava snížena na úroveň, kdy nejen, že nebyla příznivá, ale dokonce zdraví škodlivá.

Ústavní soud již dříve v nálezu sp. zn. I. ÚS 451/11 konstatoval, že „*obec, jakkoli je vlastníkem pozemní komunikace, není až na výjimky oprávněna provoz na ní jakkoliv regulovat, a ovlivnit tak negativní důsledky, které provoz na komunikaci způsobuje (mimo jiné též hlukové imise). Vzhledem k tomu, že obec nevyvíjí a ze zákona nemůže vyvíjet žádnou činnost, kterou lze ovlivnit provoz na pozemní komunikaci, je pojmově vyloučeno, aby jí byla uložena povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemní komunikaci.*“⁷⁰⁴

Zde rozebíraný případ je však skutkově postaven velmi odlišně, neboť společnost ArcelorMittal Ostrava je vlastníkem průmyslového areálu, z něž imise pocházejí, a z určité části dokonce sama provozuje činnosti, které jsou zdrojem hluku. Je tak zcela zřejmé, že je schopna provoz v areálu regulovat a ovlivnit tak míru rušení hlukem.

Také je nutné vzít v potaz, že dům stěžovatele stojí přibližně 2 kilometry od areálu žalobce. Pokud dochází v tomto místě k rušení hlukem v míře, která omezuje možnosti spánku stěžovatele, lze s jistotou tvrdit, že k obdobnému rušení dochází i v jiných místech v obdobné vzdálenosti, a že s klesající vzdáleností od zdroje se míra rušení hlukem bude zvyšovat. V okruhu do dvou kilometrů od průmyslového areálu společnosti ArcelorMittal Ostrava se nachází několik obytných zón, v nichž žije několik tisíc obyvatel. Ústavní stížnost, stejně jako povinnost zdržet se rušení hlukem uložená společnosti ArcelorMittal Ostrava, významně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Naopak ve značné míře naplňuje veřejný zájem.

⁷⁰³ K otázce, co lze považovat za veřejný zájem a jak se zjišťuje, srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

⁷⁰⁴ Nálezy ÚS ČR ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, odst. 21.

Na základě uvedených argumentů považují za velmi pravděpodobné, že by v daném případě Ústavní soud konstatoval, že došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele a rozsudek Nejvyššího soudu by zrušil.

Na okraj je nutno důrazně odmítnout způsob, jakým Nejvyšší soud pracuje s judikaturou Ústavního soudu. V rozsudku sp. zn. 22 Cdo 636/2014 Nejvyšší soud uvádí, že Ústavní soud v nálezu I. ÚS 451/11 nevyloučil aplikaci starší judikatury k sousedským vztahům (ještě z doby komunistického režimu), a dokládá to přímou citací z nálezu. Použitý text je však i v nálezu ÚS pouze přímou citací převzatou z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3281/2008, který byl citovaným nálezem Ústavního soudu zrušen. Citaci starší judikatury tak provedl původně Nejvyšší soud a Ústavní soud tuto pasáž pouze převzal k doložení názoru Nejvyššího soudu. Přestože se Ústavní soud s výsledkem úvah Nejvyššího soudu ztotožnil, zcela jistě nelze z tohoto souhlasu vyvozovat, že nevyklučuje aplikaci starší judikatury. Je zajímavé, že i starší zrušený rozsudek byl vydán 22. senátem Nejvyššího soudu, stejně jako v případě rozsudku ve věci nočního hluku v Radvanicích, přičemž složení senátu se lišilo jen v osobě jednoho soudce. Nejvyšší soud tak zde poměrně sofistikovaně obešel skutečnost, že původní rozsudek byl Ústavním soudem zrušen, a v něm vysloveným závěrům tak nelze přisuzovat žádnou zvláštní míru závaznosti nebo přesvědčivosti.

Závěr

Co říci na závěr? Přestože v České republice máme jasně stanovené hlukové limity a právní úprava skýtá osobám dotčeným nadlimitním hlukem soukromoprávní i veřejnoprávní možnosti obrany, řada z nich je kvůli znění právních předpisů a výkladu poskytnutém soudy prakticky nepoužitelná. Zůstává otevřená možnost bránit se stížností u Ústavního soudu. Pro úspěch ve věci je ale nutno namítnout porušení jiných ústavně zaručených práv, než práva na příznivé životní prostředí, jehož obsahovému vymezení se český Ústavní soud zatím úspěšně vyhýbá. Substantivní právo na příznivé životní prostředí je tak zatím „spícím“ nástrojem ochrany před nadlimitním hlukem či jinými zásahy do životního prostředí. Doufám, že tento příspěvek přispěje k diskusi na toto téma, která povede k přijetí výzvy, o které mluví David Boyd, tj. naplnění podstaty a smyslu práva na příznivé životní prostředí.

Literatura

BERNARD, M. – DOUCHA, P.: Právní ochrana před hlukem. Praha: Linde 2008, 199 s., ISBN 978-80-7201-736-2

BOYD, D. R.: The Environmental Rights Revolution. Vancouver: UBC Press 2012, 468 s., ISBN 978-0-7748-2161-2

MASLOW, A.: A Theory of Human Motivation. Psychological Review, Vol. 50 (4), July 1943, s. 370 – 396.

MAY, J. R. – DALY, E.: Global Environmental Constitutionalism. New York: Cambridge University Press 2015, 413 s., ISBN 978-1-107-02225-6

SPÁČIL, J. in: ŠVESTKA, J. – SPÁČIL, J. – ŠKÁROVÁ, M. – HULMÁK, M. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář. § 1 – 459. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 1221 s., ISBN 978-80-7400-004-1

TOMOSZKOVÁ, V. – TOMOSZEK, M.: Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In MÜLLEROVÁ, H. a kol.: Právo na příznivé životní prostředí: Interpretací přístupů. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016 (v tisku).

NÁHRADA DŮLNÍCH ŠKOD V ČESKÉM PRÁVU

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Klíčová slova: důlní škody – horní právo – nerost – výhradní ložiska – nerostné bohatství – důlní díla – zvláštní zásahy do zemské kůry

Úvodem

Těžba (někdy označovaná též jako dolování, dobývání nebo exploatace) nerostných zdrojů způsobuje negativní vlivy na majetek právnických a fyzických osob a současně i na životní prostředí a všechny jeho složky (přírodu, krajinu, vody, půdu, lesy, ovzduší), a to jak v lokálním, tak i regionálním měřítku. Negativními zdroji ohrožení životního prostředí, které vznikají při těžbě nerostných zdrojů a souvisejících činnostech, jsou potenciální havárie, chemické látky, těžební odpady, hluk, vibrace nebo prach.⁷⁰⁵

Horní právo patří mezi tradiční právní obory, ve kterém se prolíná veřejnoprávní i soukromoprávní metoda právní regulace. Jeho předmětem je regulace právních vztahů vznikajících v hornictví (někdy označovaném též jako „těžební průmysl“) a souvisejících zejména s těžbou a úpravou přírodních nerostných zdrojů.⁷⁰⁶

Mezi základní platné právní předpisy na úseku hornictví, které v České republice tvoří tzv. horní právo, patří zejména zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“), zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“), zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů,⁷⁰⁷ a zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebními odpady a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nakládání s těžebním odpadem“).⁷⁰⁸

Účelem horního zákona je stanovit zásady ochrany a hospodárného využívání nerostného bohatství, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů, úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i bezpečnosti provozu a ochrany životního prostředí při těchto činnostech. Zákon o hornické činnosti stanoví podmínky pro provádění hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem (včetně bezpečnosti provozu a ochrany lidského zdraví při těchto činnostech), podmínky pro nakládání s výbušninami a s výbušními předměty, podmínky pro bezpečné provozování podzemních objektů, a v neposlední řadě též organizaci a působnost orgánů státní báňské správy. Zákon o geologických pracích upravuje podmínky pro projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, jejich kontrolu a sankce.

Definice důlních škod

Za důlní škody horní zákon⁷⁰⁹ považuje škody způsobené na hmotném majetku vyhledáváním a průzkumem ložisek, pokud se provádí důlními díly,⁷¹⁰ dobýváním výhradních ložisek, zřizo-

⁷⁰⁵ Blíže srov. Bernard, M.: Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv. *Právní fórum, příloha Via Iuris III/2006*, s. 41 – 48.

⁷⁰⁶ Vícha, O.: *Základy horního a energetického práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 41.

⁷⁰⁷ Vícha, O.: *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014.

⁷⁰⁸ Blíže srov. Vícha, O.: K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. *České právo životního prostředí*, roč. 9, č. 2/2009 (26), s. 50 – 56.

⁷⁰⁹ § 36 odst. 1 horního zákona.

⁷¹⁰ Na postupu náhrady důlních škod v horním zákoně odkazuje § 16 odst. 5 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, v souvislosti s vyhledáváním a průzkumem výhradních ložisek důlními díly, které povolují obvodní báňské úřady v rámci řízení o povolení hornické činnosti podle § 9 zákona o hornické činnosti.

váním, zajišťováním a likvidací důlních děl a lomů, včetně jejich zařízení, odvalovým, výsypkovým a kalovým hospodářstvím organizací, úpravou a zušlechťováním nerostů, prováděnými v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i škody způsobené zvláštními zásahy do zemské kůry.⁷¹¹

Nejzávažnější důlní škody vznikají v důsledku povrchového nebo hlubinného dobývání výhradních ložisek. Povrchové dobývání ovlivňuje nejen všechny pozemky určených k těžbě, ale i okolní pozemky, které jsou k těžbě využívány (např. pro účely provozování úložných míst pro ukládání těžebních odpadů, odkališť, hald nebo výsypek), nebo na kterých se vliv těžby projeví. Při hlubinné těžbě nerostů zůstává povrch zdánlivě nezměněn, avšak vlivem poddolování dochází k jeho poklesu, který může výrazným způsobem ovlivnit stavby na povrchu.

Mezi hmotný majetek, na kterém může dojít k důlním škodám nahrazovaným v režimu horního zákona, lze považovat zejména pozemky, povrchové stavby a zařízení nebo složky životního prostředí, které jsou předmětem vlastnictví (např. půda, lesní porosty, dřeviny rostoucí mimo les, rostliny). Naopak, důlní škody nemohou pojmově vzniknout na složkách životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnického práva (např. ovzduší, volně žijící živočichové, popř. voda).

Za důlní škodu se nicméně považuje i ztráta povrchové a podzemní vody, podstatné snížení vydatnosti jejich zdrojů a zhoršení její jakosti, k němuž došlo v důsledku výše uvedených hornických činností.⁷¹² Horní zákon považuje uvedené škody na podzemních či povrchových vodách za zvláštní druh důlních škod. Je tomu tak přesto, že povrchové ani podzemní vody nelze považovat za hmotný majetek, neboť tyto vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vykytují.⁷¹³ Horní zákon je v této otázce speciálním předpisem (*lex specialis*) ve vztahu k vodnímu zákonu⁷¹⁴, který jako *lex generalis* upravuje nápravu škod na podzemních vodách způsobených při jakékoli provozní činnosti. V těchto případech má těžební organizace povinnost zajistit poškozenému náhradní zdroj nebo dodávku pitné vody, popřípadě nahradit škodu úhradou nákladů spojených s jejím obstaráním, jestliže je poškozený účelně a hospodárně vynaložil sám.⁷¹⁵

Náhrada důlních škod

Na vypořádání důlních škod se vztahují obecné předpisy o náhradě škody, pokud horní zákon nestanoví jinak.⁷¹⁶ Při vypořádávání důlních škod se tedy postupuje podle horního zákona, který je v tomto případě právní úpravou speciální (*lex specialis*), a podřídně podle § 2894 a násl. občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.)⁷¹⁷ jako právní úpravy obecné (*lex generalis*).

Vztah horního zákona a občanského zákoníku při nápravě důlních škod lze demonstrovat na případě bezdůvodného obohacení. Nejvyšší soud České republiky ve své judikatuře⁷¹⁸ dovodil,

⁷¹¹ K pojmu „zvláštní zásahy do zemské kůry“ blíže srov. Vícha, O.: *Szczegółne ingerencje w skorupie ziemskiej z prawnego punktu widzenia*. In: Dobrowolski, G., Radecki, G. (Eds.): *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*. Katowice, 2014, s. 32 – 46.

⁷¹² § 36 odst. 2 horního zákona.

⁷¹³ § 3 odst. 1 vodního zákona.

⁷¹⁴ Podle § 29 odst. 2 vodního zákona je osoba, která způsobí při provozní činnosti ztrátu podzemní vody nebo podstatné snížení možnosti odběru ve zdroji podzemních vod, popřípadě zhoršení jakosti vody v něm, povinna nahradit škodu, která tím vznikla tomu, kdo má povolení odebírat podzemní vodu z tohoto vodního zdroje, a dále provést podle místních podmínek potřebná opatření k obnovení původního stavu. Náhrada spočívá v opatření náhradního zdroje vody. Není-li to možné nebo účelné, je povinna poskytnout jednorázovou náhradu odpovídající snížení hodnoty tohoto nemovitého majetku, s jehož užíváním je povolení spojeno. Ve sporech o náhradu škody nebo o její výši rozhoduje soud. Tím nejsou dotčeny obecné předpisy o náhradě škody. Blíže srov. Horáček, Z., Král, M., Strnad, Z., Vytejšková, V.: *Vodní zákon s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vydání. Praha: Soudy, 2015.

⁷¹⁵ § 37 odst. 2 horního zákona.

⁷¹⁶ § 37 odst. 1 horního zákona.

⁷¹⁷ Blíže srov. Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J., Hrádek, J., Vojtek, P., Hajn, P. a kol.: *Občanský zákoník - Komentář - Svazek VI (relativní majetková práva 2. část)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014.

⁷¹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 5. 2004, č. j. 32 Odo 521/2003.

že vzhledem k tomu, že horní zákon neupravuje institut bezdůvodného obohacení, je nutno aplikovat občanský zákoník. Nárok na vydání bezdůvodného obohacení nelze v žádném případě podřadit pod § 36 a § 37 horního zákona, upravující nárok na náhradu škody vzniklé v důsledku důlní činnosti, nikoliv však bezdůvodné obohacení. Horní zákon v souvislosti s dotčením práv vlastníků nemovitosti pouze stanoví postup, který měl předcházet vzniku bezdůvodného obohacení vzniklého v souvislosti s užíváním pozemku bez poskytování náhrady, a to ve svém § 33. Nevyužitím těchto zákonných postupů však v žádném případě nemohlo vlastníkovu těžbou dotčených pozemků zaniknout právo na vydání bezdůvodného obohacení.

V zájmu předcházení vzniku důlních škod ukládá občanský zákoník každému obecnou povinnost počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.⁷¹⁹ Tato povinnost vzniká přímo ze zákona a zahrnuje každého, tj. adresátem této povinnosti je každý subjekt občanskoprávních vztahů, včetně organizací provádějících hornickou činnost.

Za důlní škodu odpovídá těžební organizace⁷²⁰, jejíž činností byla škoda způsobena.⁷²¹ Horní zákon zavádí režim objektivní odpovědnosti těžební organizace za důlní škody vyvolané vymezenou hornickou činností. S právně teoretického pohledu se tedy jedná o odpovědnost za riziko, která není závislá na zavinění (úmysl nebo nedbalost se neprokazují). Jedinou výjimkou, na jejímž základě organizace neposkytuje náhradu důlních škod, jsou případy, kdy došlo k poškození či zničení staveb nebo zařízení, které byly postaveny v chráněném ložiskovém území nebo ve stanoveném dobývacím prostoru bez stavebního povolení, popř. bez dodržení podmínek stanovených ve stavebním povolení.⁷²²

Odpovědnost za důlní škody není absolutní. Těžební organizace se může odpovědnosti zprostit, pokud prokáže, že důlní škoda byla způsobena okolností, jež nemá původ v jí provozované hornické činnosti.⁷²³ Ve všech uvedených případech však důkazní břemeno leží na organizaci.

Podle občanského zákoníku je ten, kdo provozuje závod nebo jiné zařízení sloužící k výdělečné činnosti, povinen nahradit škodu vzniklou z provozu, ať již byla způsobena vlastní provozní činností, věcí při ní použitou nebo vlivem činnosti na okolí. Povinnosti se zprostit, prokáže-li, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo.⁷²⁴ Odpovědnost za škodu může mít podle občanského zákoníku též povahu subjektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za zavinění v podobě úmyslu či nedbalosti. Povinnost k náhradě škody je v tomto případě dána tehdy, je-li škoda způsobena porušením zákona, tedy např. horního zákona nebo zák. o hornické činnosti⁷²⁵ nebo porušením smluvní povinnosti.⁷²⁶

Vedle soukromoprávní úpravy odpovědnosti za škody na majetku a lidském zdraví obsažené v občanském zákoníku stojí veřejnoprávní odpovědnost za ekologickou újmu vyplývající ze zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě.⁷²⁷ V důsledku provádění hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem může dojít ke vzniku ekologické újmy na některé ze složek životního prostředí vymezených zákonem č. 167/2008 Sb. (tj. na chráněných druzích planě rostoucích rostlin nebo volně žijících živočichů a přírodních stanovištích, vodě nebo půdě). Zákon č. 167/2008 Sb. je založen na principu objektivní odpovědnosti provozovatelů vy-

⁷¹⁹ § 2900 občanského zákoníku.

⁷²⁰ Za organizaci se podle § 5a horního zákona považují „právnícké a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost“.

⁷²¹ § 36 odst. 3 horního zákona.

⁷²² § 37 odst. 7 horního zákona.

⁷²³ § 36 odst. 3 horního zákona.

⁷²⁴ § 2924 občanského zákoníku.

⁷²⁵ § 2910 občanského zákoníku.

⁷²⁶ § 2913 občanského zákoníku.

⁷²⁷ Blíže srov. Stejskal, V., Vícha, O.: *Zákon o předcházení ekologické újme a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009.

braných provozních činností uvedených v příloze č. 1 (v seznamu provozních činností je uvedeno například nakládání s těžebními odpady, ale nikoli již dobývání ložisek nerostů) a dále ve vztahu k ekologické újmě na chráněných druzích a přírodních stanovištích odpovědnost provozovatelů ostatních provozních činností (včetně například dobývání ložisek nerostů) za protiprávní jednání. Předpoklady tohoto typu odpovědnosti jsou vymezeny v § 5 zákona č. 167/2008 Sb. (jsou jimi ekologická újma nebo její bezprostřední hrozba na chráněných druzích živočichů či rostlin nebo na jejich přírodních stanovištích, výkon provozní činnosti v rozporu s právními předpisy a příčinná souvislost). Organizace má na základě tohoto zákona povinnost provádět preventivní opatření (v případě bezprostřední hrozby ekologické újmy) nebo nápravná opatření (v případě vzniku ekologické újmy). Zákon č. 167/2008 Sb. přitom stanoví odlišný způsob pro nápravu ekologické újmy na chráněných druzích a přírodních stanovištích a na vodách a pro nápravu ekologické újmy na půdě. Nápravy ekologické újmy na vodách a na chráněných druzích nebo přírodních stanovištích má být dosahováno prostřednictvím obnovy životního prostředí zpět do jeho základního stavu pomocí primární, doplňkové a vyrovnávací nápravy. Zákon č. 167/2008 Sb. upřednostňuje navrácení poškozených přírodních zdrojů nebo jejich zhoršených funkcí do základního stavu nebo směrem k tomuto stavu (tzv. primární náprava). V případě, že primární náprava nevede k obnově životního prostředí zpět do základního stavu, měla by být provedena náprava na jiné lokalitě nebo na jiném přírodním zdroji (tzv. doplňková náprava), příp. vyrovnání tzv. přechodných ztrát přírodních zdrojů a funkcí čekajících na obnovu (tzv. vyrovnávací náprava). Oproti tomu účelem nápravy ekologické újmy na půdě má být odstranění, izolace nebo snížení kontaminovaných látek tak, aby kontaminovaná půda již nadále nepředstavovala závažné riziko nepříznivého účinku na lidské zdraví. Přítomnost takových rizik by se měla posuzovat pomocí postupů upravujících posuzování rizik a měla by se brát v úvahu charakteristika a funkce půdy, druh a koncentrace škodlivých látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů, jejich riziko a možnost disperze.

Způsob náhrady důlních škod

Horní zákon umožňuje několik způsobů náhrady důlních škod. Patří mezi ně poskytnutí plnění náhrady důlních škod předem, uvedení staveb a zařízení do předešlého stavu, opatření náhradního zdroje vody, provedení prozatímního zajištění objektů, odškodnění v penězích nebo uzavření dohody o jiném způsobu náhrady škody, pokud tento postup neodporuje zákonu. Z uvedených odlišností od obecné právní úpravy náhrady majetkové a nemajetkové újmy v občanském zákoníku vyplývá, že cílem náhrady důlních škod podle horního zákona je zajištění funkčnosti zařízení ohroženého (v případě škody předpokládané) nebo poškozeného (v případě důlní škody již vzniklé) hornickou činností.

V případech, kdy v důsledku hornické činnosti prováděné konkrétní těžební organizací dojde ke ztrátě vody, k podstatnému snížení vydatnosti jejího zdroje nebo ke zhoršení její jakosti, stanoví horní zákon organizaci povinnost zajistit poškozenému náhradní zdroj nebo dodávku pitné vody, popřípadě nahradit škodu úhradou nákladů spojených s jejím obstaráním, jestliže je poškozený účelně a hospodárně vynaložil sám.⁷²⁸ Jedná se tedy o náhradu škody ve formě naturální restituice. Na rozdíl od § 29 odst. 2 vodního zákona, který řeší náhradu škod pouze na podzemních vodách (spočívající ve ztrátě podzemní vody, podstatném snížení možnosti odběru ve zdroji podzemních vod nebo ve zhoršení jakosti vody v něm), se horní zákon vztahuje na nápravu škod na podzemních i povrchových vodách (spočívající v jejich ztrátě, podstatném snížení vydatnosti jejich zdroje nebo ve zhoršení jakosti podzemních nebo povrchových vod). Způsob náhrady těchto škod vyplývající z horního zákona je však obdobný jako ve vodním zákoně. Náhrada důlních škod v daném případě spočívá v *opatření náhradního zdroje vody*. Teprve v případě, kdy by to nebylo možné nebo účelné, je organizace povinna poskytnout jednorázovou náhradu odpovídající snížení hodnoty tohoto nemovitého majetku, s jehož užíváním je povolení spojeno. V případě sporu by o náhradě škody rozhodoval soud v občanskoprávním řízení.

⁷²⁸ § 37 odst. 2 horního zákona.

Horní zákon⁷²⁹ požaduje nahrazovat též prokázané náklady účelně vynaložené na *preventivně zajišťovací opatření*, která směřují k odvrácení nebo zmírnění nebo zmiřování následků hrozících vlivem hornických činností. Za preventivní zajišťovací opatření se přitom nepovažují opatření prováděná na stavbách a zařízeních podle podmínek stanovených stavebním povolením nebo zvláštními předpisy pro nově zřizovanou stavbu nebo zařízení z hlediska možných vlivů hornických činností.⁷³⁰

Horní zákon⁷³¹ umožňuje v odůvodněných případech *poskytnout plnění předem*, a to až do výše předpokládané škody s tím, že toto plnění se započítává na náhradu škody. Horní zákon uvádí demonstrativní výčet těchto odůvodněných případů, kdy těžební organizace může poskytnout plnění předem. Jde zejména o případy, kdy je třeba v předstihu řešit bezpečnost a plynulost dopravy, přeložku veřejných dopravních cest, inženýrských sítí, telekomunikačních vedení a zařízení spojů, náhradní bytovou nebo účelovou výstavbu. Pokud by skutečná výše škody nedosáhla částky poskytnutého finančního plnění, vzniklý přeplatek se vrací. Právní úprava náhrady důlních škod je v tomto případě odlišná od obecné zásady náhrady škod, podle které se škody hradí až následně po jejich vzniku.

Horní zákon stejně jako občanský zákoník v § 2951 odst. 1 dává přednost *uvedení do předešlého stavu* (naturální restituce) před peněžní náhradou. Pokud však uvedení v předešlý stav není možné, protože stavba nebo zařízení leží v území stavební úzavěry nebo na území, kde se budou i nadále dlouhodobě projevovat vlivy hornických činností, je těžební organizace povinna provést *prozatímní zajištění objektu* a dohodnout se s vlastníkem objektu, zda se odškodnění provede v penězích (relutární náhrada) nebo poskytnutím náhradního objektu, a o výši odškodnění.⁷³² Taková dohoda by však neměla odporovat ustanovením horního zákona a občanského zákoníku.⁷³³ Pokud se strany dohodnou na poskytnutí náhradního objektu, zahrne se do náhrady škody i movitý majetek, který je v náhradním objektu nepoužitelný (např. vybavení poškozené stavby, které nelze použít v náhradním objektu).

Pokud se strany nedohodnou na způsobu odškodnění, pak se jeho výše stanoví znaleckým posudkem.⁷³⁴ V případě nedohody na způsobu odškodnění stanoví výši náhrady škody znalec posudkem podle platných předpisů o oceňování majetku,⁷³⁵ náhrada se tedy v tomto případě stanoví v penězích. Při oceňování škod pro účely náhrady důlních škod postupuje znalec podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, a podle vyhlášky č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška).⁷³⁶

⁷²⁹ § 37 odst. 3 horního zákona.

⁷³⁰ Jde zejména o opatření podle technické normy (ČSN 730039 Navrhování objektů na poddolovaném území), která je doporučenou normou pro navrhování všech druhů stavebních objektů a strojně-technologického zařízení na území v dosahu účinku hlubinného dobývání.

⁷³¹ § 37 odst. 4 horního zákona.

⁷³² § 37 odst. 5 horního zákona.

⁷³³ § 37 odst. 6 horního zákona.

⁷³⁴ Blíže srov. Bradáč, A.: Znalecký posudek v českých právních předpisech. *Soudní inženýrství*, 2013, roč. 23, č. 3, s. 256 – 260.

⁷³⁵ Blíže srov. Bradáč, A., Fiala, J., Hlavinková, V.: *Nemovitosti – oceňování a právní vztahy*. Praha: LINDE Praha, a. s., 2007; Hálek, V.: *Oceňování majetku v praxi*. Bratislava: Nakladatelství Donau Media, 2009, nebo Ort, P.: *Oceňování nemovitostí na tržních principech*. Praha: Bankovní institut vysoká škola, a. s., 2007.

⁷³⁶ Ústavní soud České republiky v nálezu ze dne 22. 1. 2008, sp. zn. Pl ÚS 54/05 uvedl, že „*předmětná právní úprava reaguje na situaci, kdy se těžební organizací nepodařilo s poškozeným vlastníkem dohodnout. Z právního hlediska to znamená vznik sporu, který při obvyklém ději bude povolán rozhodnout obecný soud. Horní zákon jen upravuje, resp. doplňuje obecná pravidla soudního řízení tak, že ke zjištění výše škody je nutno vypracovat znalecký posudek. Ocenění poškozené věci znalec, nota bene jde-li o nemovitost, je při vědomí věcnosti, odborných znalostí a zkušenosti znalce v zásadě neobjektivnějším postupem. A to navíc postupem obecně přípustným, či dokonce běžným, i pro spory o náhradu škody mimo oblast horního práva; učinit příslušný důkazní návrh za účelem zjištění výše škody může každý účastník řízení, bez ohledu na to, zda spor vyvolala škoda způsobená důlní či jakoukoliv jinou činností. V rámci řízení může nespokojený účastník se znaleckými závěry polemizovat, může předkládat oponentské znalecké posudky či*

Horní zákon navíc výslovně specifikuje, že takto znalcem vypočtená výše odškodnění nesmí být krácena o koeficient prodejnosti, pokud je jeho hodnota nižší než 1.⁷³⁷ Koeficienty prodejnosti obsažené v dřívější právní úpravě⁷³⁸ však byly zrušeny vzhledem k nové právní úpravě oceňování staveb. Vzhledem k tomu ztratila tato úprava v horním zákoně zjevně na významu. Dne 1. 1. 2014 nabyla účinnosti nová oceňovací vyhláška, tj. vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška), která zavedla nová pravidla oceňování staveb, které se stávají součástí pozemku (pokud je pozemek i stavba stejného vlastníka), tak i pro stavby, které zůstávají samostatnou věcí. Nákladový způsob i nadále vychází ze základních cen, postupů a principů zakotvených v předchozích oceňovacích vyhláškách (např. ve vyhlášce č. 178/1994 Sb.), které i nadále vyhovují účelům oceňovací vyhlášky.

Spory o náhradu důlních škod

Případné spory o náhradu důlních škod se řeší občanskoprávní cestou, tedy před obecnými soudy v občanském soudním řízení probíhajícím podle pravidel stanovených v občanském soudním řádu. S žalobou k soudu se ale strany nemohou obrátit již v okamžiku, kdy se nedohodnou na způsobu odškodnění, protože v tomto případě podle horního zákona stanoví výši odškodnění znalec posudkem. Na soud se tedy mohou strany obrátit teprve tehdy, pokud se nedohodnou na znalcem stanovené výši odškodnění, tedy pokud některá ze stran neakceptuje znalcem vypočtenou výši odškodnění, která bude samozřejmě v penězích. Předmětem soudního rozhodování pak v důsledku toho bude pouze spor o výši peněžité náhrady, nikoli o způsobu odškodnění (tedy zda má být odškodnění poskytnuto v podobě navrácení poškozené věci do

žádat o zpracování revizního znaleckého posudku. Tato pravidla platí pro jakékoliv řízení, v němž je třeba zjišťovat výši vzniklé škody. Sama okolnost, že odškodnění musí určit znalec, obecně neposouvá jeho výši směrem nahoru ani směrem dolů. Jde pouze o jeho přesnější a autoritativnější vyčíslení. Úprava pravidel, podle nichž se vyšetřuje výše náhrady, nijak neovlivňuje rozsah ani podmínky ochrany vlastnického práva. Stanovený postup není vůči osobám poškozeným horní činností vstřícnější, a vůči osobám poškozeným jinou než důlní činností naopak méně spravedlivý“ (bod 31 nálezu Ústavního soudu).

⁷³⁷ Ústavní soud k tomuto ustanovení horního zákona v nálezu ze dne 22. 1. 2008, sp. zn. Pl ÚS 54/05 uvedl, že „operuje-li zákonodárce v napadeném ustanovení s pojmem „koeficient prodejnosti“, pak tento je jednoznačně a srozumitelně vymezen ve výše zmiňované prováděcí vyhlášce, přičemž jeho zakotvení do právního řádu má oporu v zákoně o oceňování majetku samotném. S legislativně-technickými výhradami navrhovatelů (napadená právní úprava nepoužívá pojmy obecně známé) se proto ztotožnit nelze. Na druhou stranu je pravda, že na rozdíl od výše zkoumaného pravidla zjišťování výše odškodnění zde o založení nerovnosti vlastníků poškozeného majetku nelze pochybovat. Ústavní soud je ovšem toho názoru, že důvod, který zákonodárce k této disproporcii vedl, je důvodem legitimním. Snahou zákonodárce evidentně bylo posílit postavení vlastníků dotčených nemovitostí vůči organizacím provádějícím těžební činnost, která je nepochybně vůči nemovitostem riziková a nepřátelská. Výsledkem legislativní úpravy je zvýhodnění vybrané kategorie poškozených vlastníků, nicméně kategorie, která je podle mínění zákonodárce výkonem specifické důlní činnosti ohrožena více či bezprostředněji, než je tomu u vlastníků nemovitostí jiných. Z pohledu Ústavního soudu je významné, že napadené zkoumané ustanovení založilo stav, kdy se úroveň garance práv vlastníků majetku nacházejícího se v území stavební uzávěry a na územích, kde se vlivy důlních činností budou projevovat i v budoucnu, v jistém ohledu posílí, aniž by se to jakkoliv negativně projevilo na postavení poškozených vlastníků jiných. Za nepřipustné by Ústavní soud naopak považoval, pokud by se obecný standard garance vlastnického práva snižoval. (...) Napadená právní úprava správně odráží specifika důlní činnosti a jejího dopadu do sféry práv jiných subjektů. Jeví se jako spravedlivé, aby osoby, které byly negativními dopady důlní činnosti zasaženy, měly možnost buďto opatřit si alternativní náhradu či dosáhnout plné nápravy poškozené věci. Nelze pominout ani fakt, že potenciální dotčení důlní činností se projevuje již v samotném nastavení koeficientu prodejnosti. Vlastníci majetku nacházejícího se v příslušných územích by tak byli podnikateli provádějícími důlní činnost poškozeni dvakrát. Ústavní soud po zvážení těchto faktorů dospěl k závěru, že právní výhoda v podobě omezení použitelnosti koeficientu prodejnosti je proporcionální sledovanému cíli, totiž posílení právní pozice subjektů poškozených důlní činností, které navíc jsou ve slabším postavení ve vztahu k provozovatelům.“ (body 35 až 38 nálezu Ústavního soudu).

⁷³⁸ Příloha č. 39 k vyhlášce č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (oceňovací vyhláška). Tato vyhláška byla od 1. 1. 2014 nahrazena vyhláškou č. 441/2013 Sb.

předešlého stavu nebo ve formě peněžité náhrady apod.). Uvedené omezení předmětu soudního sporu pouze na výši peněžité náhrady je důsledkem novely horního zákona provedené zákonem č. 386/2005 Sb. Tato novela doplnila horní zákon v tom směru, že pokud se strany nedohodnou o způsobu odškodnění, stanoví se výše odškodnění znaleckým posudkem. Tento krok tedy musí předcházet tomu, než se strany mohou případně obrátit na soud. Toto ustanovení je zjevně kogentní, strany se od něj nemohou dohodou odchýlit. Naproti tomu předchozí znění § 37 odst. 5 horního zákona vyžadovalo pouze dohodu stran o způsobu náhrady a o výši odškodnění. Pokud se strany nedohodly, mohly se rovnou obrátit na soud a předmětem soudního sporu mohl být jednak způsob odškodnění, a jednak jeho výše.

Ústavní soud České republiky v citovaném nálezu⁷³⁹ odmítl, že by právní úprava náhrada důlních škod obsažená v horním zákoně zasahovala do výkonu soudní moci v tom smyslu, že by obligatorní vyžadování znaleckého posudku bylo v rozporu s pravidly spravedlivého procesu, jak jej garantuje čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud uvedl, že „v českém právním systému neplatí tzv. zákonná teorie průvodní, vyžadující, aby určitá skutečnost byla prokázána právě jen určitým druhem důkazu. Naopak podle § 125 o. s. ř. platí obecná zásada, že „za důkaz mohou sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci“. Podle § 132 o. s. ř. „Důkazy hodnotí soud podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo za řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.“ Navrhovateli napadené ustanovení sice operuje se znaleckým posudkem, čímž obrací pozornost stran při mimosoudním jednání k tomuto prostředku, nicméně v případě soudního sporu je zjevné, že byt' lze očekávat, že soud tohoto prostředku rovněž použije, nepochybně vzhledem ke shora řečenému není omezen jen na něj. Na druhé straně však soud nikterak neomezuje v možnosti provádět další důkazy a všechny jim provedené důkazy včetně znaleckého posudku volně hodnotit. Jednoduše řečeno toto ustanovení sice soudu ukládá tento důkaz provést, avšak nestanoví žádné podmínky, jak ho má hodnotit. Nezasahuje tedy do volného hodnocení důkazů a nebrání ani aplikaci ustanovení § 136 o. s. ř. v případech prokázání spekulativního zneužití napadené právní úpravy.“

Z § 2955 občanského zákoníku, který se na náhradu důlních škod vztahuje podpůrně, vyplývá, že výši náhrady škody stanoví soud podle spravedlivého uvážení jednotlivých okolností případu, nelze-li výši škody určit přesně. Soud má také tzv. moderační právo, kdy může výši náhrady z důvodů zvláštního zřetele hodných přiměřeně snížit. Měl by přitom brát zřetel zejména na to, jak ke škodě došlo, k osobním nebo majetkovým poměrům člověka, který škodu způsobil a odpovídá za ni, jakož i k poměrům poškozeného.⁷⁴⁰ Náhradu škody nelze snížit, způsobil-li škodu ten, kdo se hlásí k odbornému výkonu jako příslušník určitého stavu nebo povolání, porušením odborné péče.⁷⁴¹ Z toho tedy zjevně vyplývá, že důlní škody způsobené prováděním některé z hornických činností uvedených v § 36 odst. 1 horního zákona nelze snížit, protože hornickou činnost u těžební organizace řídí a za její kvalitu odpovídá osoba s osvědčením odborné způsobilosti (zpravidla závodní lomu nebo závodní dolu) vydaným podle vyhlášky č. 298/2005 Sb., o požadavcích na odbornou kvalifikaci a odbornou způsobilost při hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem a o změně některých právních předpisů.

Vytváření finančních rezerv na náhradu důlních škod

K zajištění vypořádání důlních škod je organizace povinna vytvářet rezervu finančních prostředků. Výše rezervy vytvářené na vrub nákladů musí odpovídat potřebám na vypořádání důlních škod v časovém průběhu podle jejich vzniku, popřípadě v předstihu před jejich vznikem.⁷⁴²

⁷³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 54/05, bod 40.

⁷⁴⁰ § 2953 odst. 1 občanského zákoníku.

⁷⁴¹ § 2953 odst. 2 občanského zákoníku.

⁷⁴² Tato povinnost byla do horního zákona doplněna zákonem č. 168/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona České národní rady č. 541/1991 Sb. a zákona České národní rady č. 10/1993 Sb., a to s účinností od 22. 6. 1993.

Tvorbu finančních rezerv mimo horní zákon upravuje dále i zákon č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů. Rozdíl v přístupu obou zákonů k otázce rezerv spočívá v tom, že zatímco smyslem příslušných ustanovení horního zákona je vytváření chráněných finančních prostředků pro odstraňování externalit spojených s těžbou, smyslem zákona o rezervách je vymezení způsobu tvorby a výše rezerv pro účely výpočtu základu daně z příjmů.⁷⁴³

Finanční rezerva je nákladem na dosažení, zajištění a udržení příjmů ve smyslu § 24 odst. 2 písm. i) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. To ostatně vyplývá též z § 10 odst. 2 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů.⁷⁴⁴ Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil, že „možnost snížit základ daně o náklady na tvorbu finančních rezerv je státem akceptovaný způsob směřující k shromáždění určitého množství finančních prostředků potřebných pro realizaci různých zákonem připuštěných účelů, přičemž tyto prostředky nebudou podrobeny dani, budou-li skutečně užity k deklarovanému účelu. Instiut daňové rezervy je tedy spojen s povinností využít takto vytvořené finanční prostředky pouze pro účely vymezené zákonem (např. oprava hmotného majetku, sanace a rekultivace podle plánu otvřiky, přípravy a dobývání, odbahnění rybníka) a dodržet podmínky tvorby a čerpání. Jen v takovém případě jsou vytvořené rezervy daňově uznatelné. S ohledem na čl. 3 odst. 3 Listiny ovšem může daňový subjekt vytvořit na základě vlastní ekonomické úvahy (další) finanční rezervu, kterou nebude uplatňovat jako daňově uznatelný výdaj. V obou případech je tak vytváření rezervy výsledkem ekonomické úvahy daňového subjektu, který tímto způsobem sleduje jak svoje legitimní ekonomické zájmy, tak určitou daňovou optimalizaci v případě rezerv daňově uznatelných. Vytváření některých rezerv je však důsledkem zákonem stanovené povinnosti, jako je tomu v případě rezervy na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou. Daňový subjekt je v tomto případě povinen rezervu na sanaci a rekultivaci vytvořit a čerpat za podmínek stanovených horním zákonem a jednou z nich je souhlas příslušného báňského úřadu s tvorbou a čerpáním. Zákonnou rezervu na sanaci a rekultivaci pak zákon o rezervách v § 10 odst. 2 aprobuje jako daňově uznatelnou. Je to tudíž rezerva zákonná ve smyslu horního zákona splňující veškeré podmínky stanovené horním zákonem pro její tvorbu, která může být uplatněna jako daňový výdaj.“⁷⁴⁵

Při náhradě důlních škod jde o právní vztah mezi těžební organizací a poškozeným. Orgány státní báňské správy do tohoto právního vztahu nevstupují. Obvodní báňský úřad pouze schvaluje vytváření finančních rezerv, které je těžební organizace povinna vytvářet k zajištění vypořádání důlních škod, a schvaluje také čerpání z těchto rezerv po dohodě s Ministerstvem životního prostředí a po vyjádření dotčené obce.⁷⁴⁶

Finanční prostředky tvořící finanční rezervu na náhradu důlních škod se ukládají na zvláštní insolvence účet v bance a nesmějí být předmětem ručení ani zahrnuty do majetkové podstaty podle insolvence zákona, ani nemohou být předmětem nařízení a provedení výkonu rozhodnutí.⁷⁴⁷

⁷⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 As 83/2014-38.

⁷⁴⁴ Ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, stanoví, že pro účely zjištění základu daně z příjmů se dále uznává rezerva finančních prostředků na sanaci pozemků dotčených těžbou a rezerva na vypořádání důlních škod. Ve zdaňovacím období nebo v období, za které se podává daňové přiznání, je zaúčtovaná tvorba těchto rezerv výdajem (nákladem) na dosažení, zajištění a udržení příjmů, pokud budou peněžní prostředky ve výši zaúčtované tvorby rezerv převedeny na zvláštní vázaný účet nejpozději do termínu pro podání daňového přiznání (horní zákon stanoví v § 37a odst. 4 termín do 30. 6. kalendářního roku následujícího po skončení příslušného účetního období); nebudou-li převedeny v plné výši, výdajem (nákladem) na dosažení, zajištění a udržení příjmů se stává pouze ta část zaúčtované tvorby rezerv, která byla na zvláštní vázaný účet převedena nejpozději do termínu pro podání daňového přiznání (§ 10a odst. 2 zákona č. 593/1992 Sb.).

⁷⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 AfS 6/2009-74.

⁷⁴⁶ § 37a odst. 2 horního zákona.

⁷⁴⁷ Tato právní úprava byla do horního zákona doplněna zákonem č. 313/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 22. 6. 2006.

Vedle toho zákon č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zajištění základu daně, omezuje v § 10a odst. 1 čerpání peněžních prostředků uložených na zvláštním vázaném účtu pouze na účely, na které byly rezervy vytvořeny (tj. na vypořádání důlních škod, na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou nebo na monitorování úložných míst). Jedinou výjimkou z tohoto pravidla, kterou umožňuje zákon č. 593/1992 Sb.⁷⁴⁸, je možnost pořízení státních dluhopisů denominovaných výhradně v české koruně, a to pouze na základě souhlasu příslušného obvodního báňského úřadu.⁷⁴⁹ Státní dluhopisy musí být vedeny na samostatném účtu u České národní banky, ve Středisku cenných papírů nebo v centrálním depozitáři a poplatník (tj. organizace) o nich musí vést samostatnou evidenci. Příjmy z prodeje těchto dluhopisů musí být vždy neprodleně převedeny na zvláštní vázaný účet, z jehož prostředků byly tyto dluhopisy pořízeny.⁷⁵⁰

Závěrem

Celkově je právní úprava hornictví v České republice nevyhovující a zastaralá. Platné právní předpisy tvořící horní právo oblasti (horní zákon, zákon o hornické činnosti, popř. též zákon o geologických pracích) byly přijaty za zcela odlišných společenských, politických a ekonomických podmínek. Současný výkon veřejné správy na úseku hornictví je významně ovlivněn skutečností, že předmětné předpisy byly přijaty v roce 1988, tedy jen krátce před zásadními společenskými změnami po roce 1989. Nejvíce je to samozřejmě znát na terminologii těchto předpisů, daleko významnější jsou však problémy obsahové. V době přijetí těchto předpisů jednoznačně dominovalo společenské (státní) vlastnictví organizací provádějících těžbu nerostů (též ve vlastnictví státu). Význam právní úpravy řádného, ale i efektivního výkonu veřejné správy v té době byl podstatně menší, než je tomu v podmínkách demokratického právního státu s respektem k vlastnickému právu a dalším základním právům a svobodám jednotlivých osob dotčených těžbou nerostných zdrojů.

Naprostou nesystémovost je vztah horního zákona a zákona o hornické činnosti, resp. zákona o geologických pracích, který je způsoben historií vzniku těchto právních norem. Jednotlivá ustanovení těchto předpisů se překrývají, chybí legální definice základních pojmů, což působí značné interpretační a aplikační problémy. Byť byla právní úprava na úseku hornictví již několikrát novelizována, lze ji považovat za roztržitou, zastaralou a problematickou z hlediska jejího uplatňování ve změněných společenských podmínkách po roce 1989.

Cílem nové právní úpravy na úseku hornictví by měla být nejen ochrana nerostného bohatství za účelem jeho racionálního a šetrného využití. Vedle toho je třeba zajistit, aby právní úprava na úseku hornictví respektovala ochranu vlastnických práv a ochranu životního prostředí či jeho složek (zejména půdy, vody, lesů, přírody a krajiny nebo ovzduší) v souladu s požadavkem na zajištění trvale udržitelného rozvoje.

Z hlediska přehlednosti se *de lege ferenda* jako vhodné jeví sjednotit právní úpravu platnou na úseku hornictví do jednoho horního zákona (kodexu), který by stanovil jednotný právní režim pro všechny etapy využívání nerostných surovin, počínaje vyhledáváním a průzkumem ložisek nerostů, přes jejich dobývání až po sanaci a rekultivaci pozemků dotčených dobýváním ložisek nerostů. Nová právní úprava bude muset důsledně vycházet z ústavního pořádku ČR a pro výkon veřejné správy na úseku hornictví zabezpečovat dodržování takových základních zásad činnosti veřejné správy, jako je zásada legality, spravedlivého procesu a princip náhrady za omezení vlastnických práv. Nezpochybnitelnou podmínkou přijetí zcela nové komplexní právní úpravy na úseku hornictví bude náležité zajištění ochrany životního prostředí přímo v novém horním kodexu a jeho dostatečné provázání s právními předpisy z oblasti ochrany životního prostředí.

⁷⁴⁸ Vedle možností vyplývajících z § 37a odst. 5 horního zákona.

⁷⁴⁹ § 10a odst. 4 zákona č. 593/1992 Sb.

⁷⁵⁰ § 10a odst. 5 zákona č. 593/1992 Sb.

V té souvislosti bude třeba zajistit zejména soulad s právními akty EU vydanými v této oblasti, a to při zohlednění aktuálního vývoje v právu EU (např. doporučení Komise č. 2014/70/EU⁷⁵¹).

De lege ferenda se jako vhodné jeví rovněž rozšíření povinnosti zabezpečit finanční rezervu na vypořádávání důlních škod i na organizace dobývací ložiska nevyhrazených nerostů.⁷⁵² I v důsledku vyhledávání, průzkumu a těžby těchto ložisek nerostů, která jsou součástí pozemku, mohou vznikat rozsáhlé důlní škody na majetku fyzických či právnických osob odlišných od těžební organizace.

Z hlediska vypořádávání důlních škod by bylo nezbytné zajistit (tak jak se o to pokusily novelizace platného horního zákona, tj. zákony č. 168/1993 Sb. a č. 313/2006 Sb.), aby si těžební organizace v průběhu vyhledávání, průzkumu a následného dobývání ložisek vyhrazených i nevyhrazených nerostů vytvořily dostatečné finanční rezervy k zajištění vypořádání důlních škod a, aby v případě úpadku těžební organizace nezůstaly veškeré závazky na zahlazení následků hornické činnosti, popř. činnosti prováděné hornickým způsobem, na státu.

Literatura

BRADÁČ, A. a kol.: Soudní znalectví. 1. vyd. Brno: Akademické nakladatelství CERM, s. r. o., 2010, ISBN 978-80-7204-704-8

BRADÁČ, A., FIALA, J., HLAVINKOVÁ, V.: Nemovitosti – oceňování a právní vztahy. Praha: LINDE Praha, a. s., 2007, ISBN 978-80-7201-679-2

BRADÁČ, A.: Znalecký posudek v českých právních předpisech. Soudní inženýrství, 2013, roč. 23, č. 3, s. 256 – 260, ISSN 1211-443X

HÁLEK, V.: Oceňování majetku v praxi. Bratislava: Nakladatelství Donau Media, 2009, ISBN 978-80-89364-07-7

HORÁČEK, Z., KRÁL, M., STRNAD, Z., VYTEJČKOVÁ, V.: Vodní zákon s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. 3. vydání. Praha: Soudy, 2015, ISBN 978-80-86846-57-6

MAKARIUS, R.: České horní právo. Díl I. Ostrava: Montanex, 1999, ISBN 80-7225-033-7

MAKARIUS, R.: Horní zákon. Ostrava: Anagram, 2012, ISBN 978-80-7342-237-0

ORT, P.: Oceňování nemovitostí na tržních principech. Praha: Bankovní institut vysoká škola, a. s., 2007, ISBN 978-80-7265-101

STEJSKAL, V., VÍCHA, O.: Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. 1. Vydání. Praha: Leges, 2009, ISBN 978-80-87212-07-3

ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J., HRÁDEK, J., VOJTEK, P., HAJN, P. **Akol:** Občanský zákoník - Komentář - Svazek VI (relativní majetková práva 2. část). Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2014, ISBN 978-80-7478-630-3

VÍCHA, O.: Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku – vybrané otázky. Sborník z konference Dny práva – 2012 – Days of Law, 6. ročník mezinárodní konference. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 442, Brno: Masarykova Univerzita, 2013, s. 2375 – 2390, ISBN 978-80-210-6319-8

⁷⁵¹ Blíže srov. Vicha, O.: *New challenges of the EU environmental law in connection with the use of unconventional hydrocarbons*. In: Damohorský, M., Stejskal, V. (ed.) et al.: *Environmental Law in the Czech Republic and EU - Ten Years After*. 1. vyd. The Czech Society for Environmental Law, Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2014, s. 57 – 73.

⁷⁵² Blíže srov. Vicha, O.: *Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku – vybrané otázky*. Sborník z konference Dny práva – 2012 – Days of Law, 6. ročník mezinárodní konference. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 442, Brno: Masarykova Univerzita, 2013, s. 2375 – 2390.

VÍCHA, O.: Szczególne ingerencje w skorupie ziemska z prawnego punktu widzenia. In: DOBROWOLSKI, G., RADECKI, G. (eds.): Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Katowice, 2014, s. 32 – 46, ISBN 978-83-89476-67-8

VÍCHA, O.: New challenges of the EU environmental law in connection with the use of unconventional hydrocarbons. In: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed.) et al.: Environmental Law in the Czech Republic and EU – Ten Years After. 1. vyd. The Czech Society for Environmental Law, Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2014, s. 57 – 73, ISBN 978-80-87488-16-4

VÍCHA, O.: Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 272 s., ISBN 978-80-7502-037-6

VÍCHA, O.: Základy horního a energetického práva. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2015, ISBN 978-80-7478-919-9

DOŚTĘP DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU W PRAWIE FEDERACJI ROSYJSKIEJ

mgr Katarzyna Zawada

Słowa kluczowe: informacja – informacja o środowisku – Federacja Rosyjska

Uwagi wstępne

Stan środowiska naturalnego na terytorium Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w chwili jego rozpadu można było określić nawet jako katastrofalny⁷⁵³. W konsekwencji, Federacja Rosyjska, jako państwo deklarujące dążenie do przestrzegania międzynarodowych standardów w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela, musiała się zmierzyć także i z problemem realizacji prawa do czystego środowiska.

Reguła powyższa znalazła wyraz w Konstytucji Federacji Rosyjskiej⁷⁵⁴, która w art. 42 stanowi, iż każdy ma prawo do życia w sprzyjającym mu środowisku naturalnym, do wiarygodnej informacji o jego stanie oraz do wynagrodzenia szkody wyrządzonej jego zdrowiu lub mieniu przez naruszenie prawa ekologicznego. Zawarte w tym przepisie prawa są ze sobą ściśle powiązane i tworzą wspólnie kategorię praw ekologicznych rangi konstytucyjnej⁷⁵⁵. Jednak szczególnie istotne znaczenie ma drugie spośród wymienionych praw, gdyż umożliwia ono urzeczywistnienie pozostałych – tylko posiadanie odpowiedniej informacji pozwala ocenić, na ile stan środowiska jest „sprzyjający” oraz wykazać związek między szkodą a naruszeniem obowiązującego ustawodawstwa z zakresu ochrony środowiska⁷⁵⁶.

Kwestia doniosłości zapewnienia dostępu do informacji o środowisku ujawniła się zwłaszcza na kanwie doświadczeń związanych z katastrofą elektrowni atomowej w Czarnobylu w 1986 r.⁷⁵⁷ Jednak można stwierdzić, że właściwie aż do tej pory postulat konieczności unormowania tej materii nie został w pełni zrealizowany. Reżim prawny dostępu do informacji o środowisku jest bowiem w prawie rosyjskim nadmiernie skomplikowany, regulacje są fragmentaryczne, niespójne i rozrzucone w różnych aktach prawnych.

Wynika to między innymi z tego, że dostęp do informacji o środowisku jest normowany w Rosji właściwie wyłącznie przez prawo wewnętrzne. Federacja Rosyjska nie jest bowiem stroną podstawowego w tej dziedzinie aktu prawa międzynarodowego, czyli Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska⁷⁵⁸. Na marginesie warto zauważyć, że pozostałe państwa byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, z wyjątkiem jeszcze tylko Uzbekistanu, związały się jej treścią⁷⁵⁹. Temat przystąpienia do Konwencji powraca w Rosji co jakiś czas, obecnie przy ministrze zasobów naturalnych i śro-

⁷⁵³ Micińska-Bojarek, M.: Stan środowiska naturalnego w Federacji Rosyjskiej – zastane problemy i nowe wyzwania, <http://www.geopolityka.org/analizy/magdalena-micina-ska-bojarek-stan-srodowiska-naturalnego-w-federacji-rosyjskiej-zastane-problemy-i-nowe-wyzwania> (dostęp na dzień: 03.09.2016r.).

⁷⁵⁴ Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993r., tłum. Andrzej Kubik, Warszawa 2000, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rosja.html> (dostęp na dzień 03.09.2016r.).

⁷⁵⁵ Rakoczy, B.: Problematyka ochrony środowiska w Konstytucji Federacji Rosyjskiej, *Prawo i Środowisko* 2004, nr 3, s. 103 – 104.

⁷⁵⁶ Анисимов, А., Кодолова, А.: Правовой режим экологической информации. In: Вестник Волгоградской Академии МВД России nr 16, 2011, s. 69.

⁷⁵⁷ Анисимов, А.: Влияние аварии на Чернобыльской атомной электростанции на развитие российского экологического и социального законодательства, *Юридическая наука* 2016, nr 1, s. 81.

⁷⁵⁸ Dz. U. 2003 nr 78 poz. 706, dalej: Konwencja.

⁷⁵⁹ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en (dostęp na dzień: 03.09.2016r.).

dowiska prowadzone są prace w ramach specjalnej grupy roboczej, zadaniem której jest zbadanie obowiązyującego ustawodawstwa pod kątem jego zgodności z normami Konwencji i opracowanie odpowiednich nowelizacji mających wdrożyć jej postanowienia⁷⁶⁰. W doktrynie prawa ochrony środowiska można znaleźć zarówno głosy o konieczności przyjęcia tego aktu⁷⁶¹ jak i opinie, że w zasadzie to rosyjskie ustawodawstwo w dużej mierze spełnia jego wymagania. Co ciekawe, mimo braku formalnego związania się Konwencją, pozostaje ona jednak wyznacznikiem określonych standardów. Świadczy o tym chociażby fakt, że zdarza się, iż w toku orzekania powołuje się na nią Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej⁷⁶².

Pojęcie informacji o środowisku w ustawodawstwie Federacji Rosyjskiej

Prawo rosyjskie nie zawiera definicji informacji o środowisku. Doktryna podejmuje próby jej skonstruowania w oparciu o definicję „informacji” z ustawy federalnej z dnia 27 lipca 2006 r. o informacji, technologiach informacyjnych i ochronie informacji⁷⁶³, która stanowi, iż informacją są wiadomości (komunikaty, dane) niezależnie od formy ich przedstawienia (art. 2 pkt 1.) poprzez wzbogacenie jej o formułę „mające znaczenie dla ochrony środowiska”⁷⁶⁴. Takie ujęcie nie oddaje sedna i raczej rodzi wątpliwości, niż je rozwiewa.

Kolejną trudność sprawia brak konsekwencji terminologicznej rosyjskiego ustawodawcy. Dla określenia informacji o środowisku używa on takich pojęć jak: „informacja o stanie środowiska”, „informacja o zanieczyszczeniu środowiska”, „informacja hydrometeorologiczna”, „informacja mająca znaczenie ekologiczne” czy „informacja ekologiczna”⁷⁶⁵. Przyjmuje się jednak, że ten ostatni termin ma charakter nadrzędny i obejmuje swoim zakresem pozostałe z wymienionych⁷⁶⁶.

Problematyczne jest także wyznaczenie zakresu pojęcia informacji ekologicznej. Próba jego regulacji pojawiła się w co najmniej dwóch rosyjskich aktach prawnych: obecnie już nieobowiązującej ustawie federalnej z dnia 19 lipca 1998 r. o służbie hydrometeorologicznej⁷⁶⁷ oraz w Kodeksie wykroczeń administracyjnych Federacji Rosyjskiej z dnia 30 grudnia 2001 r.⁷⁶⁸ W art. 8.5 zatytułowanym „nieudzielenie lub zniekształcenie informacji ekologicznej” przewiduje on odpowiedzialność administracyjną za nieudzielenie, umyślne zniekształcenie lub nieudzielenie w terminie pełnej i wiarygodnej informacji:

- o stanie środowiska i zasobów naturalnych,
- o źródłach zanieczyszczenia środowiska i zasobów naturalnych lub innego szkodliwego oddziaływania na środowisko i zasoby naturalne,
- o danych radiologicznych otrzymanych podczas przeprowadzania kontroli ekologicznej,
- zawartej w postanowieniu o wpisaniu do państwowego rejestru obiektów mających negatywne oddziaływanie na środowisko,
- o deklaracji o oddziaływaniu na środowisko, opłacie za negatywne oddziaływanie na środowisko,

⁷⁶⁰ <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=142975> (dostęp na dzień: 03.09.2016r.).

⁷⁶¹ Zob. m.in. Резолюция IV Всероссийского съезда по охране окружающей среды, http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131936&sphrase_id=1703880 (dostęp na dzień: 04.09.2016r.).

⁷⁶² Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 N 1421-О-О, <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107936>, (dostęp na dzień: 03.09.2016r.).

⁷⁶³ Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 06.07.2016) „Об информации, информационных технологиях и о защите информации”, dalej: ustawa o informacji.

⁷⁶⁴ Кутузов, В., Попов, А.: Доступ к экологической информации (правовые аспекты), Оренбургский государственный университет, 2004, s. 20.

⁷⁶⁵ Анисимов, А., Кодолова, А.: Правовой режим..., s. 70.

⁷⁶⁶ Ibidem, s. 70.

⁷⁶⁷ Федеральный закон от 19.07.1998 N 113-ФЗ (ред. от 05.04.2016) „О гидrometeorологической службе”.

⁷⁶⁸ „Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016).

- sprawozdaniu o zrealizowaniu planu przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska lub programu zwiększenia efektywności ekologicznej,
- a także zniekształcenia informacji o stanie ziem, obiektów wodnych i innych składników środowiska przez osoby zobowiązane do udzielania takich informacji.

Znaczenie tej regulacji jest mimo to drugorzędne, przede wszystkim ze względu na to, że wspomniany Kodeks nie należy do aktów z dziedziny prawa ochrony środowiska⁷⁶⁹. W konsekwencji punktem odniesienia dla określenia zakresu pojęcia informacji ekologicznej stał się termin „informacja dotycząca środowiska“, którym posługuje się Konwencja z Aarhus.

Reżim prawny dostępu do informacji ekologicznej w Federacji Rosyjskiej

Jak już było wspomniane, w zakresie dostępu do informacji ekologicznej na terytorium Rosji właściwie nie ma zastosowania prawo międzynarodowe. W przeszłości miała jednak miejsce próba opracowania aktu o ponadpaństwowym zasięgu, normująca dane zagadnienie na warunkach dyktowanych przez Federację Rosyjską. Była to sporządzona w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw ustawa modelowa o dostępie do informacji ekologicznej z 1997 r.⁷⁷⁰ Miała ona zaledwie charakter rekomendacji, moc wiążącą mogła uzyskać tylko wówczas, gdy zostanie poddana zwykłemu dla danego państwa procesowi legislacyjnemu⁷⁷¹, a Rosja się na to nie zdecydowała.

Na szczeblu krajowym początki regulacji odnoszących się do informacji o środowisku zostały zawarte już w ustawie Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej o ochronie środowiska naturalnego z dnia 19 grudnia 1991 r.⁷⁷² Ustawa ta w art. 7 udzieliła organom właściwym z zakresu ochrony środowiska naturalnego kompetencji do m.in. nieodpłatnego otrzymywania informacji ekologicznej od ministerstw, służb, przedsiębiorstw, instytucji i organizacji oraz zapewniania ludności dostępu do informacji ekologicznej. Art. 12 przyznawał obywatelom prawo domagać się od odpowiednich organów przedstawienia aktualnej, pełnej i wiarygodnej informacji o stanie środowiska naturalnego i sposobach jego ochrony, a art. 84 przewidywał odpowiedzialność administracyjną za przekazanie nieaktualnej lub nieprawdziwej informacji bądź odmowę dostarczenia aktualnej, pełnej, wiarygodnej informacji o stanie środowiska i sytuacji radiologicznej.

Współcześnie podstawę regulacji dostępu do informacji ekologicznej stanowi Konstytucja. Oprócz przywołanego już art. 42, także inne mieszczące się w niej przepisy dotyczą omawianego prawa. Można tutaj wymienić art. 29 ust. 4, zgodnie z którym każdy ma prawo do swobodnego poszukiwania, uzyskiwania, przekazywania, tworzenia i rozpowszechniania informacji w dowolny, zgodny z prawem, sposób, a wykaz informacji stanowiących tajemnicę państwową może określać tylko ustawa federalna. Istotny jest również art. 24 ust. 2, w myśl którego organy władzy państwowej i organy samorządu terytorialnego oraz ich funkcjonariusze obowiązani są zapewnić każdemu możliwość zapoznania się z dokumentami i materiałami bezpośrednio dotyczącymi jego praw i wolności, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Stosunek Federacji Rosyjskiej do informacji został wyrażony w dokumencie programowym, określającym politykę państwa w zakresie informacji, jaki stanowi Doktryna bezpieczeństwa informacyjnego Federacji Rosyjskiej z 2000 r.⁷⁷³ Zawarto w niej cele, zadania i kierunki działalności państwa mające prowadzić do zabezpieczenia interesów narodowych w sferze in-

⁷⁶⁹ Анисимов, А., Кодолова, А.: Правовой режим..., s. 70.

⁷⁷⁰ Модельный закон „О доступе к экологической информации“ (принят постановлением на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 6 декабря 1997 г. N 10-7), <http://www.priroda.ru/law/detail.php?ID=6381> (dostęp na dzień:03.09.2016r.).

⁷⁷¹ Доступ к экологической информации в России, <http://bellona.ru/2003/06/25/dostup-k-ekologicheskoy-informatsii-v-r/> (dostęp na dzień: 03.09.2016r.).

⁷⁷² Закон РСФСР от 19.12.91 N 2060-1 «Об охране окружающей природной среды».

⁷⁷³ Доктрина Информационной Безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г., № Пр-1895), <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/5.html> (dostęp na dzień:03.09.2016r.).

formacyjnej. Taki stan rzeczy jest możliwy do osiągnięcia m.in. poprzez zapewnienie realizacji konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela do uzyskiwania wiarygodnej informacji o stanie środowiska.

Normy odnoszące się do dostępu do informacji znajdują się jednak przede wszystkim w wielu ustawach z zakresu prawa ekologicznego⁷⁷⁴. Wśród nich należy zwrócić uwagę przede wszystkim na ustawę federalną z dnia 10 stycznia 2002 r. o ochronie środowiska⁷⁷⁵ jako podstawowy dla tej dziedziny akt prawa. Mimo to zawiera on zaledwie kilka postanowień w przedmiocie informacji. W art. 3 wskazano podstawowe zasady ochrony środowiska, do których zalicza się także przestrzeganie prawa każdego na otrzymanie wiarygodnej informacji o stanie środowiska oraz udział obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących ich praw do sprzyjającego środowiska naturalnego. Artykuły 5 i 6 wśród kompetencji odpowiednio organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej oraz organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej wymieniają zapewnienie ludności dostępu do wiarygodnej informacji o środowisku. Przepis art. 11 ust. 2 przewiduje prawo obywateli do kierowania wniosków do organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej, organów władzy państwowej jej podmiotów, organów samorządu terytorialnego, innych organizacji i osób urzędowych o udzielenie aktualnej, pełnej i wiarygodnej informacji o stanie środowiska w miejscu swojego zamieszkania i środkach jego ochrony. Natomiast w myśl art. 12 ust. 1, stowarzyszenia i organizacje niekomercyjne mają prawo zwracać się do tego samego kręgu podmiotów co obywatele o udzielenie aktualnej, pełnej i wiarygodnej informacji o stanie środowiska, środkach jego ochrony, o okolicznościach i o faktach działalności gospodarczej stwarzających zagrożenie dla środowiska, życia, zdrowia i mienia obywateli.

Omawiana ustawa w żaden sposób nie precyzuje jednak szczegółowego zakresu przewidzianych przez siebie uprawnień i nie reguluje procedury ich realizacji. Dlatego niezbędne jest sięgnięcie do aktów prawnych dotyczących dostępu do informacji w ogólności.

Pierwszym z nich jest wspomniana już ustawa o informacji. W art. 3 wymienia ona zasady regulacji prawnej stosunków w sferze informacji, technologii informacyjnych i ochrony informacji, między innymi:

- 1) swobody poszukiwania, otrzymywania, przekazywania, tworzenia, rozprzestrzeniania informacji dowolnym, dozwolonym przez prawo sposobem;
- 2) wprowadzania ograniczeń w dostępie do informacji tylko przez ustawy federalne;
- 3) jawności informacji o działalności organów państwowych i organów samorządu terytorialnego i swobody dostępu do takich informacji, z wyjątkiem przypadków określonych przez ustawy federalne.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 informacja, w zależności od kategorii dostępu do niej, dzieli się na ogólniedostępną i na informację ograniczonego dostępu. W art. 8 ust. 1 przyznano obywatelom (osobom fizycznym) oraz organizacjom (osobom prawnym) prawo do poszukiwania i otrzymywania każdej informacji w każdej formie i ze wszystkich źródeł pod warunkiem zachowania wymagań, określonych niniejszą ustawą federalną i innymi ustawami federalnymi. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, obywatel (osoba fizyczna) ma prawo otrzymywać od organów państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz ich osób urzędowych informacje bezpośrednio dotyczące jego praw i wolności w trybie określonym przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej, natomiast

⁷⁷⁴ M. in.: Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) „Об охране атмосферного воздуха“, Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 29.12.2015) „Об экологической экспертизе“, Федеральный закон от 21.11.1995 N 170-ФЗ (ред. от 05.04.2016) „Об использовании атомной энергии“, „Водный кодекс Российской Федерации“ от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 28.11.2015), Федеральный закон от 09.01.1996 N 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) „О радиационной безопасности населения“, Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) „О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения“, Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) „О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера“.

⁷⁷⁵ Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об охране окружающей среды».

ust. 3 przewiduje, że organizacja ma prawo otrzymywać od organów państwowych, organów samorządu terytorialnego informacji bezpośrednio dotyczące praw i obowiązków tej organizacji oraz informacji niezbędnej w związku z współdziałaniem ze wskazanymi organami przy realizacji przez tę organizację swojej statutowej działalności. Istotne jest także zawarte w ust. 4 postanowienie, iż nie można ograniczyć dostępu do informacji o stanie środowiska, o działalności organów państwowych oraz organów samorządu terytorialnego, a także o wykorzystaniu środków z budżetu (z wyjątkiem informacji stanowiących tajemnicę państwową lub służbową).

W art. 8 ust. 6 przyznano prawo do zaskarżenia decyzji i działań (bezczynności) organów państwowych i organów samorządu terytorialnego, organizacji społecznych, osób urzędowych naruszających prawo dostępu do informacji do organu wyższego stopnia, nadrzędnej osoby urzędowej lub do sądu. Natomiast ust. 7 stanowi, iż w przypadku, gdy w rezultacie niezgodnej z prawem odmowy udostępnienia informacji, nieterminowego jej przedstawienia, przedstawienia świadomie niewiarygodnej lub nieodpowiadającej treści wniosku, powstały straty, to podlegają one naprawieniu zgodnie z przepisami prawa cywilnego.

Do określenia reżimu prawnego dostępu do informacji o środowisku może znaleźć także zastosowanie ustawa federalna z dnia 9 lutego 2009 r. o zapewnieniu dostępu do informacji o działalności organów państwowych i organów samorządu terytorialnego⁷⁷⁶, przy czym podczas jej stosowania należy uwzględniać inne akty prawne Federacji Rosyjskiej, które przewidują odrębny tryb udostępnienia określonych rodzajów informacji.

Definiuje ona informacje o działalności organów państwowych i organów samorządu terytorialnego jako informacje (w tym także udokumentowane) wytworzone albo otrzymane w granicach swoich kompetencji przez organy państwowe, ich terenowe organy, organy samorządu terytorialnego lub inne podległe im organy. Informacje o działalności organów państwowych i organów samorządu terytorialnego stanowią także ustawy i inne akty normatywne, w tym także akty prawa miejscowego, określające strukturę, kompetencje, tryb tworzenia i działalności wymienionych organów oraz inne informacje dotyczące ich działalności. Omawiana ustawa wprowadza pojęcie korzystającego z informacji⁷⁷⁷, przez co rozumie się obywatela (osobę fizyczną), organizację (osobę prawną), stowarzyszenie, poszukujących informacji o działalności organów państwowych oraz organów samorządu terytorialnego. Mogą nim być także wskazane wyżej organy.

Zgodnie z art. 6 udostępnianie informacji odbywa się poprzez:

- 1) opublikowanie w środkach masowej informacji;
- 2) zamieszczenie w Internecie;
- 3) wywieszenie w siedzibie organu lub w innych miejscach;
- 4) udzielenie informacji korzystającym z informacji w siedzibie organu lub w innych miejscach oraz poprzez zasoby biblioteczne i archiwalne;
- 5) zapewnienie dostępu do posiedzeń państwowych organów kolegialnych i kolegialnych organów samorządu terytorialnego;
- 6) udzielenie informacji na wniosek;
- 7) inne przewidziane przez prawo sposoby.

Z kolei w myśl art. 7 ust. 1 i 2, udostępnienie informacji następuje w formie ustnej bądź pisemnej, w tym elektronicznej, w zależności od przepisu prawa lub wniosku. Jeżeli jednak organ nie ma możliwości zastosowania żądanej formy, to udziela informacji w takiej formie, w jakiej ją posiada. W art. 10 zamieszczono prawa korzystającego z informacji, między którymi na uwagę zasługuje zwłaszcza prawo do nie uzasadniania konieczności otrzymania informacji, do której dostęp nie jest ograniczony, a także do zaskarżania działań lub bezczynności organów

⁷⁷⁶ Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) „Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”.

⁷⁷⁷ Рос. пользователь информации.

naruszających jego prawo dostępu do informacji oraz do żądania naprawienia szkody spowodowanej naruszeniem tego prawa. Omawiana ustawa nakłada na objęte jej zakresem regulacji organy obowiązek prowadzenia oficjalnych stron internetowych, na których mają zamieszczać określone informacje, a także adresy poczty elektronicznej, na które można kierować wnioski.

Szczegółowe wymagania dotyczące wniosku zawiera art. 18, zgodnie z którym może on być złożony osobiście lub przez przedstawiciela. Obligatoryjnie trzeba podać adres pocztowy, numer telefonu bądź faksu lub adres poczty elektronicznej oraz nazwisko, imię i patronimik⁷⁷⁸ osoby fizycznej lub nazwę osoby prawnej, gdyż anonimowe wnioski nie podlegają rozpoznaniu. Ponadto powinien być on sporządzony w języku urzędowym Federacji Rosyjskiej, ewentualnie w języku podmiotu Federacji Rosyjskiej, jeżeli jest on skierowany do organów tego podmiotu, a prawo danego podmiotu na to zezwala. Jeżeli jednak złożono wniosek w języku obcym, to może być on rozpatrzony w trybie określonym przez organ.

Wniosek w formie pisemnej podlega rejestracji w ciągu trzech dni, a w ustnej w ciągu jednego dnia. Powinien być on rozpatrzony w terminie trzydziestu dni od dnia jego rejestracji, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Gdy nie jest możliwe udzielenie informacji w powyższym terminie, to w ciągu siedmiu dni od dnia rejestracji, zawiadamia się wnioskodawcę o przedłużeniu terminu na udzielenia odpowiedzi, wskazując przyczynę i termin udzielenia informacji, który nie może przekraczać piętnastu dni powyżej określonego przez ustawę terminu.

W myśl art. 20 omawianej ustawy przyczyny wyłączające możliwość udzielenia informacji są następujące:

- 1) treść wniosku nie pozwala ustalić o jaką informację chodzi;
- 2) we wniosku nie wskazano adresu pocztowego, adresu poczty elektronicznej, numeru faksu bądź telefonu;
- 3) wnioskowana informacja nie dotyczy działalności organu, do którego wniosek został skierowany;
- 4) wnioskowana informacja stanowi informację ograniczonego dostępu;
- 5) wnioskowana informacja była już wcześniej udzielona temu samemu wnioskodawcy;
- 6) we wniosku zawarte jest żądanie oceny prawnej aktów przyjętych przez organy, przeprowadzenia analizy działalności organu lub innej analizy, nie związanej z ochroną praw wnioskodawcy.

Zgodnie z art. 21, bezpłatnie udostępnia się informacje w formie ustnej, informacje zamieszczone w Internecie dotyczące praw i określonych przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej obowiązków oraz inne określone przez prawo informacje. Pobieranie opłaty za udzielenie informacji na wniosek następuje, jeżeli objętość informacji przekracza określony przez Rząd Federacji Rosyjskiej poziom. W tym przypadku korzystający z informacji ponosi koszty sporządzenia kopii żądanych dokumentów i materiałów oraz koszty ich wysyłki.

Na koniec warto wspomnieć jeszcze o ustawie Federacji Rosyjskiej z 21 lipca 1993 r. o tajemnicy państwowej⁷⁷⁹, która stanowi w art. 7, iż nie podlegają ujawnieniu informacje o sytuacjach nadzwyczajnych i katastrofach, zagrażających bezpieczeństwu i zdrowiu obywateli oraz ich skutkach, a także informacje o kłęskach żywiołowych, ich oficjalnych prognozach i skutkach, a także dotyczące stanu ekologii.

Podsumowanie

Kwestia dostępu do informacji nabiera z czasem coraz większego znaczenia. Przejawem doceniania jej wagi jest rosnąca liczba norm regulujących zagadnienia z nią związane. Szczególną doniosłość należy przypisać zwłaszcza informacji o środowisku, gdyż dostęp do niej warunkuje realizację podstawowych praw człowieka.

⁷⁷⁸ Ros. *отчество*, imię odojcowskie.

⁷⁷⁹ Закон РФ от 21.07.1993 N 5485-1 (ред. от 08.03.2015) „О государственной тайне“.

Z analizy przedstawionych wyżej regulacji wynika, że chociaż w ustawodawstwie Federacji Rosyjskiej przewidziano prawo dostępu do informacji o środowisku, to jednak nie zapewniono skutecznych mechanizmów umożliwiających jego urzeczywistnienie. Główną wadą obecnego stanu prawnego jest fragmentaryczność regulacji, skutkująca koniecznością sięgania do szeregu aktów normatywnych. Brak jednolitego rozumienia pojęcia informacji o środowisku oraz wyraźne zróżnicowanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego dostępu do niej powodują, że istniejący reżim prawny omawianej instytucji nie jest dostatecznie przejrzysty. Niewątpliwie stworzono pewne ramy, jednak nie pozwalają one na precyzyjne wyznaczenie treści przyznanego uprawnienia, co może być przyczyną niewielkiego zainteresowania obywateli Federacji Rosyjskiej uzyskiwaniem tego rodzaju informacji.

W konsekwencji, jedno z najbardziej istotnych dla współczesnego społeczeństwa praw wciąż ma w Rosji w dużej mierze czysto deklaracyjny charakter. A co za tym idzie, problematyczne staje się także realizowanie pozostałych praw ekologicznych.

Literatura

MICIŃSKA-BOJAREK, M.: Stan środowiska naturalnego w Federacji Rosyjskiej – zastane problemy i nowe wyzwania, <http://www.geopolityka.org/analizy/magdalena-micinska-bojarek-stan-srodowiska-naturalnego-w-federacji-rosyjskiej-zastane-problemy-i-nowe-wyzwania>

RAKOCZY, B.: Problematyka ochrony środowiska w Konstytucji Federacji Rosyjskiej, *Prawo i Środowisko* 2004, nr 3, s. 103 – 104, ISSN 1234-8937

АНИСИМОВ, А.: Влияние аварии на Чернобыльской атомной электростанции на развитие российского экологического и социального законодательства, *Юридическая наука* 2016, nr 1, ISSN 2220-5500

АНИСИМОВ, А., КОДОЛОВА, А.: Правовой режим экологической информации, *Вестник Волгоградской Академии МВД России* 2011, nr 16, ISSN 2074-8183

КУТУЗОВ, В., ПОПОВ, А.: Доступ к экологической информации (правовые аспекты), *Оренбургский государственный университет*, 2004, 194 s., ISBN 5-88898-216-4

Доступ к экологической информации в России, <http://bellona.ru/2003/06/25/dostup-k-ekologicheskoy-informatsii-v-r/> (dostęp na dzień: 03.09.2016r.)

Akty prawne

Konwencja z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706

Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993r., tłum. Andrzej Kubik, Warszawa 2000

Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) „Об охране окружающей среды“

Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 06.07.2016) „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“

„Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях“ от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. От 06.07.2016)

Закон РФ от 21.07.1993 N 5485-1 (ред. от 08.03.2015) „О государственной тайне“

Доктрина Информационной Безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г., № Пр-1895)

Модельный закон „О доступе к экологической информации“ (принят постановлением на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 6 декабря 1997 г)

Закон РСФСР от 19.12.91 N 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»
Федеральный закон от 19.07.1998 N 113-ФЗ (ред. от 05.04.2016) „О
гидрометеорологической службе“

Pozostale źródła

Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 N 1421-О-О, <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107936>

Резолюция IV Всероссийского съезда по охране окружающей среды, <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131936> (dostęp na dzień:04.09.2016r.)

