

# Masz prawo do skutecznej ochrony przyrody

Warszawa, GDOŚ, 14-15 marca 2017 r.

## Wyzwania prawnej ochrony przyrody

Prof. INP PAN dr hab. Adam Habuda

Zakład Prawa Ochrony Środowiska

Instytut Nauk Prawnych PAN



## Dwie podstawowe kwestie, które chciałbym przedstawić:

- Co w istocie rzeczy oznacza sformułowanie, że „masz prawo do ochrony przyrody”, jakie jest prawne i prawnicze znaczenie tego hasła?
- Próba przedstawienia wybranych problemów, czy wyzwań stojących przed przede wszystkim tymi, którzy tworzą i stosują prawo ochrony przyrody



# Prawo do przyrody

## Wprowadzenie

1. Koncepcja **prawa człowieka do przyrody, czy szerzej: środowiska**, wywodzi się z przemian, jakie nastąpiły w sferze ekologii, etyki, polityki i aksjologii, a które z kolei zostały wywołane zaostreniem się problemów środowiska przyrodniczego.
2. Myśl o powiązaniu idei ochrony przyrody i środowiska z koncepcją praw człowieka pojawiła się w drugiej połowie XX w. w Deklaracji Sztokholmskiej: Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie
3. Warto przy tym podkreślić, że koncepcja prawa człowieka do przyrody nie opiera się na jakiejś jednej podstawie filozoficznej czy politycznej. Przeciwnie, pewne elementy pochodzące z różnych doktryn mogą posłużyć za podstawę konstrukcji takiego prawa.



# Prawo do przyrody

## Wprowadzenie

Te różne podstawy filozoficzne i polityczne pozwalają tworzyć pewną **wielopłaszczyznowość prawa do przyrody**, i pozwalają – w zależności od sposobu patrzenia:

- **ujrzeć w prawie człowieka do środowiska (przyrody) zarówno prawo kolektywne** (zbiorowe, dotyczące grupy i odnoszące się do jakości życia) i **solidarności międzyludzkiej i międzypokoleniowej**,
- **ujrzeć prawo indywidualne, które jednostka może przeciwstawić państwu**, co prowadzi do ujmowania prawa jednostki do środowiska jako prawa podmiotowego, czy nawet publicznego prawa podmiotowego.

Jeżeli poszanujemy takie rozróżnienie, i **oddzielimy – oczywiście ważną - sferę polityczno – ideologiczną, od ściśle prawnej**, to status i treść prawa do środowiska będzie bardziej przejrzysta.



# Prawo do przyrody

## Konstrukcja prawa do środowiska jako prawa reglamentującego dostęp do różnych dóbr

Na przykład:

prawo do korzystania z wartości przyrody w sensie **użytkowania jej zasobów (wód, kopalin itp.)**

ale też **prawo do odpowiedniego stanu środowiska, w tym przyrody.**

Przedmiotem tego prawa zawsze będzie konkretne dobro, nie zaś ich zbiór.

Ochrona prawna udzielana może być tylko ze względu na zagrożenie lub naruszenie konkretnego dobra, niekiedy wskazanego przez osobę, której prawa naruszono, zawsze zaś określonego przez sąd.



# Prawo do przyrody

## Konstrukcja prawa do środowiska jako prawa reglamentującego dostęp do różnych dóbr

Chodzi po prostu o to, **żeby tych przepisów prawnych, które stanowią o prawie do środowiska jako kolektywnym, nie interpretować po prostu jako kreujących prawo podmiotowe, prawo jednostki.**

W tym sensie za nietrafne uważam postulaty spotykane w doktrynie, że konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego rodzi dla jednostki prawo podmiotowe do bezpieczeństwa ekologicznego.

**Dlatego, że prawo potraktowane przez Konstytucję jako kolektywne usiłuje się sprowadzić do prawa jednostki, a to co innego.**



# Prawo do przyrody

## Konstytucyjna konstrukcja prawa do przyrody

- Wydaje się, że **te przepisy polskiej Konstytucji, które odnoszą się do środowiska i jego ochrony, traktują o środowisku przede wszystkim w kategoriach prawa kolektywnego**
- art. 5 ochrona środowiska jako podstawowe zadania państwa
- art. 68 obowiązek władz zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska
- art. 74 ochrona środowiska jako obowiązek władz publicznych
- art. 86 obowiązek każdego dbałości o stan środowiska).



# Prawo do przyrody

## Konstytucyjna konstrukcja prawa do przyrody

- **Prawo do przyrody jako prawa jednostki, podmiotowego, indywidualnego** można się doszukiwać jedynie w przewidzianym przez **art. 74 Konstytucji prawie każdego do informacji o ochronie i stanie środowiska.**

Konstytucjonaliści chyba trafnie twierdzą, 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 prawnych.





# Prawo do przyrody

## Prawo do przyrody jako prawo publiczne podmiotowe?

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**
- Po drugie, **w istocie rzeczy nie mamy do czynienia z roszczeniem**, czyli instrumentem umożliwiającym skuteczne żądanie określonego pozytywnego zachowania. Chodzi tu też o wspomnianą wcześniej indywidualizację, wskazanie konkretnie czego się domagamy.
- Po trzecie, **wcale nie jest pewne, o co miałyby chodzić: czy o prawo do domagania się ochrony przyrody (czyli życia w przyjaznym środowisku), czy też o prawo do korzystania z przyrody i jej wartości)**. To pierwsze wywodzi się z Deklaracji Sztokholmskiej, i ma bardziej charakter polityczny niż prawny. Drugi z kolei można połączyć z Konstytucją PRL i jej przepisem o prawie korzystania z wartości środowiska naturalnego. **Jest to prawo do korzystania z wartości środowiska.**



# Prawo do przyrody

## Prawo do przyrody jako prawo publiczne podmiotowe?

Wydaje się, że zamiast ogólnego „prawa do przyrody” lepiej posłużyć się konstrukcją wielu poszczególnych praw do pewnych zasobów przyrody.

**W tym kontekście można wskazać prawa do korzystania z poszczególnych zasobów środowiska:**

- na przykład w ustawie o lasach – prawo dostępu do lasu Skarbu Państwa
- na przykład w ustawie o ochronie przyrody - prawo dostępu do pewnych form ochrony przyrody
- na przykład w ustawie Prawo wodne - prawo powszechnego korzystania z wód



# Prawo do przyrody

## Prawo do przyrody jako prawo publiczne podmiotowe?

Zwróćmy uwagę, że w nich **nie chodzi o ochronę, tylko prawo jednostki do korzystania z pewnych zasobów środowiska**, i można rozważać, czy nie jest to prawo podmiotowe, oczywiście w sposób zrównoważony, uwzględniający wymogi ochrony.

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.



# Prawo do przyrody

## Konkluzja

- I wnikliwa wykładnia przepisów prawnych, i analiza orzecznictwa, i literatury **daje podstawy do wstrzeźliwości w mówieniu o prawie jednostki do przyrody w znaczeniu prawa podmiotowego.** Jest to bardziej prawo kolektywne, w znaczeniu prawa człowieka trzeciej generacji.
- Jeżeli mówić o prawie jednostki do przyrody w rozumieniu prawa podmiotowego, to trzeba zwrócić uwagę, że obowiązujące ustawy bardziej nawiązują do **korzystania przez jednostkę z pewnych zasobów środowiska.**



# WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

## Wprowadzenie

- Przedstawiciele nauk innych niż prawne lubią posługiwać się terminem „bariery prawne”, na określenie przeszkód w skuteczniejszej, lepszej realizacji ochrony przyrody – które mają tkwić w prawie, w przepisie prawnym. Takie „narzekanie” nie zawsze jest uzasadnione.
- Czasem mamy do czynienia nie z barierami prawnymi, lecz z rozwiązaniami, które napisane są w sposób urągający elementarnym regułom stanowienia prawa, i z tego powodu wymagają odkodowania i sensownego stosowania.



# WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

## Wprowadzenie

- Często można, ale trzeba chcieć i umieć interpretować przepisy prawne i wyłuskać z nich wszystko, co można, aby realizować cele ochronne. Opuszczenie rąk i poprzestanie na narzekaniu, że są „bariery prawne” jest najgorszym z możliwych rozwiązań.
- Na gruncie polityki czy publicystyki można mnożyć problemy stojące przed ochroną przyrody. Chciałbym zwrócić uwagę na kilka spraw, zarówno ogólnych jak i szczegółowych, na które warto zwrócić uwagę tych, którym ochrona przyrody nie jest obojętna.



# WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

## 1) dostrzegać prawne różnice między ochroną przyrody a ochroną środowiska

Ustawa o ochronie przyrody nie chroni po prostu wszystkich elementów przyrodniczych bez względu na ich charakter i położenie. Ustawa o ochronie przyrody poddaje ochronie twory, zasoby i składniki przyrody wykazujące wysoką wartość przyrodniczą, lub którym zagraża wyginięcie na określonych obszarach.

Elementy przyrodnicze, w szczególności te wymienione przy okazji prawnego definiowania środowiska (powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat) są także poddane ochronie na mocy przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska.

Symptomatyczne jest jednak to, że nie muszą te elementy wykazywać żadnych dodatkowych właściwości (mam na myśli, że nie ma na przykład wymogu szczególnej wartości, istotności pod jakimś względem, rzadkości, dużego znaczenia dla zachowania różnorodności biologicznej).



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

### **2) zauważać, że w prawie środowiska jest nie tylko ochrona, ale i korzystanie**

Patrząc na polską regulację prawną środowiska i jego ochrony nietrudno zauważyć dwa podstawowe motywy, dwie idee przewodnie.

Z jednej strony są to te przepisy prawne, które mają służyć przede wszystkim ochronie, zachowaniu, niepogarszaniu, czyli temu co dawniej nazywane było często konserwacją zasobów i tworów przyrody

Drugi motyw przewodni związany jest z korzystaniem ze środowiska, czyli rozważnym, zrównoważonym i racjonalnym czerpaniu z jego zasobów. Można argumentować, że tej drugiej idei trafnie odpowiada określenie zrównoważonego rozwoju. Wydaje się, że właśnie ten drugi motyw odgrywa wiodącą rolę w ustawie Prawo ochrony środowiska





## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

Taka hierarchia wskazanych dwóch motywów dostrzegana jest w piśmiennictwie. Zauważa się, że elementem stałym zasady zrównoważonego rozwoju jest postulat łącznego rozpatrywania polityki rozwoju gospodarczego i społecznego oraz polityki ochrony środowiska.

Trzeba także podkreślić, że w ustawie Prawo ochrony środowiska przepisy odnoszące się do ochrony zasobów środowiska (tytuł II) odsyłają do ustaw szczególnych (art. 81 ustawy POŚ), zaś wymienione przykładowo instrumenty ochrony zasobów środowiska to określenie standardów jakości środowiska oraz ograniczanie emisji. Brak podstaw, by określić to jako pogłębioną regulację **ochrony** zasobów środowiska, to raczej przepisy odsyłające i ogólne.



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

Należy więc sięgnąć do wskazanych ustaw szczególnych, które stanowią ochronę przyrody *sensu largo*.

Nie jest wykluczone posługiwaniem się dwojakim pojęciem ochrony przyrody:

1) *sensu stricto* – na oznaczenie tego, co jest w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,

2) *sensu largo* – na oznaczenie tego co jest w ustawie o ochronie przyrody, i dodatkowo w przepisach ustaw: o lasach, Prawo łowieckie, o rybactwie śródlądowym, a może także o ochronie zwierząt



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

Wymienione ustawy mają – z perspektywy prowadzonych rozważań – szczególne znaczenie z następującego powodu.

Znajdują się „po środku” w tym znaczeniu, że ustawodawca stara się w nich łączyć reżim ochrony z reżimem odnoszącym się do korzystania (użytkowania).

W eksponowanej propozycji ustawa o ochronie przyrody ma charakter przede wszystkim ochronny, w ustawie Prawo ochrony środowiska idzie głównie o odpowiednie korzystanie, tak aby nie zachwiać biologicznymi podstawami i potrzebami człowieka, zaś ustawy leśna, łowiecka i rybacka mają charakter „mieszany”, ochronno – użytkowy (gospodarczy).



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

### 3) ograniczyć kompetencje organów samorządowych w zakresie udziału w tworzeniu niektórych form ochrony przyrody

Ostatni park narodowy, Ujście Warty, wyznaczono 16 lat temu, w 2001 r. Oczywiście można uznać, że proces wyznaczania parków zakończył się a przesłanki przyrodnicze się wyczerpały, jednak przyczyny leżą chyba gdzie indziej.

Określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, a może to nastąpić dopiero po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na obszarze działania których planuje się zmiany.

Samorządy z różnych przyczyn mogą nie chcieć parku, i związanych z jego utworzeniem ograniczeń, na swoim terenie. Mogą więc po prostu odmówić zgody.



# WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

## 4) doprecyzować status prawny otuliny – strefy ochronnej wokół formy ochrony przyrody

Zakazy, wyznaczające reżim prawny formy ochrony przyrody, obowiązują na jej terenie, i nie można ich obowiązywania rozszerzyć na obszar otuliny.

Tymczasem sąsiedztwo parku narodowego może być dla inwestora pożądane, bo z jednej strony jest się blisko przyrody, jej wartości i zasobów, a z drugiej strony nie ma jednak tych ograniczeń, które dotyczą bezpośrednio obszaru parku.



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

Powstaje pytanie, czy w otulinie można realizować inwestycje, które mogą szkodzić konkretnej formie ochrony przyrody, wokół której znajduje się otulina.

Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że tak, bowiem otulina nie jest formą ochrony przyrody, i ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje dla niej żadnych zakazów. Jeśli jednak w otulinie wszystko wolno, to w istocie jej znaczenie byłoby iluzoryczne.

Dlatego pojawia się linia orzecznicza sądów administracyjnych, gdzie prezentowane jest stanowisko, iż otuliny są objęte ochroną na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, a ewentualne decyzje zezwalające na inwestycje podlegają uzgodnieniu z właściwym organem.



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

Jednak ciągle brak zdecydowanej postawy prawnej dla ograniczeń działalności w otulinie.

Można taką podstawę odnaleźć, gdy teren otuliny objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – wtedy dyrektor parku może nie zgodzić się na taki plan miejscowy, który dopuszcza zagospodarowanie przestrzeni niebezpieczne dla przyrody parku narodowego.

Trzeba jednak pamiętać, że decyzja dyrektora parku narodowego czy regionalnego dyrektora ochrony środowiska nie uzgadniająca decyzji o warunkach zabudowy może być zaskarżona, a organowi nie zawsze będzie łatwo (może to być czasem w tym momencie niemożliwe) wykazać negatywny wpływ na przyrodę.



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

Dlatego warto postulować wzmocnienie ochrony otuliny: poprzez obejmowanie obszarów planem miejscowym (tylko wyjątkowo decyzje o warunkach zabudowy), oraz wyraźne rozciągnięcie planów ochrony na teren otuliny.





## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

**5) integrować rozproszone służby i straże ochrony przyrody – w celu skuteczniejszej, efektywniejszej egzekucji prawa ochrony przyrody**

Niepotrzebny podział kompetencyjny i organizacyjny instytucji, które w istocie rzeczy zajmują się tym samym: kontrolą przestrzegania przepisów o ochronie przyrody.

Mamy szereg straży, które zajmują się poszczególnymi „fragmentami” przyrody. A przecież liczy się kompleksowość, zintegrowane traktowanie przyrody i jej ochrony.

Warto by przynajmniej rozważyć połączenie straży łowieckiej i straży rybackiej – obie te struktury są podporządkowane wojewodzie.



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

**6) integrować prawo ochrony przyrody – postulat ustawy Prawo leśne, zamiast szeregu odrębnych ustaw.**

W prawie leśnym mamy zaawansowaną dezintegrację polskiego ustawodawstwa leśnego, czyli ogólnie rzecz ujmując uchwalanie odrębnych ustaw dla materii, które powinny być zawarte w jednym akcie prawnym.

W szczególności mam na myśli legislacyjne wyodrębnienie materii leśnego materiału rozmnożeniowego (ustawa z 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym), ochrony gruntów leśnych (ustawa z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych), podatku leśnego (ustawa z 2002 r. o podatku leśnym), lasów państwowych jako strategicznych zasobów naturalnych kraju (ustawa z 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju).



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

Wskazane akty prawne powinny oczywiście stanowić przedmiot regulacji ustawy o lasach, zostały zaś sztucznie oddzielone od najważniejszego dla leśnictwa aktu prawnego.

Dlatego pożyteczne praktycznie, i zgodne z postulatami teorii prawa byłoby zmodyfikowanie polskiego prawa leśnego poprzez integrację wskazanych aktów z ustawą o lasach, względnie przyjęcie nowego aktu.

Mógłby on nosić tytuł ustawa Prawo leśne, co podkreślałoby rangę leśnictwa jako doniosłej sfery życia społecznego i ważny przedmiot regulacji prawnej.



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

### **7) nie nadużywać konstrukcji prawa własności – w kontekście przyrody i jej ochrony**

Jan Gwalbert Pawlikowski, jeden z pionierów polskiego przedwojennego modelu ochrony przyrody stwierdzał, że ochrona przyrody zaczyna się tam, gdzie chronimy teren lub obiekt przyrodniczy niezależnie od woli właściciela, albo nawet wbrew jego woli.

Należy więc z rezerwą odnosić się do demagogicznych haseł, że z pewnymi elementami przyrody mogę postępować jak chcę, bo są moje, czy znajdują się na mojej nieruchomości. Własność to nie jest nieograniczone prawo, które daje właścicielowi absolutną władzę, wręcz przeciwnie w samej istocie własności leży jej ograniczenie, uwzględnianie interesów wynikających z życia w społeczeństwie, w którym funkcjonuje też właściciel.



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

Czym innym jest ograniczenie własności, a czym innym sankcja, dolegliwość za naruszenie prawa.

Te dwa zjawiska bywają mylone w ten sposób, że ci, którzy ponoszą skutek zachowania niezgodnego z przepisem prawa ochrony środowiska podnoszą, że ogranicza się ich własność.

Ilustracją dla takiego wniosku jest wyrok Trybunału z 15 maja 2006 r. w którym istotę sprawy stanowił przypadek nielegalnie pozyskanego drewna.

Sąd Rejonowy w Zamościu przedstawił pytanie prawne, w którym obligatoryjne orzeczenie o przypadku drzewa (pozyskanego niezgodnie z przepisami, na przykład wbrew uproszczonemu planowi urządzenia lasu) uznał za wykraczające poza ramy proporcjonalności w stosunku do winy, za naruszające nadmiernie prawo własności, generalnie za niesprawiedliwe i niesłuszne, a przez to niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej



## WYZWANIA PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY

Po pierwsze, ograniczenia w zakresie korzystania z praw ze względu na ochronę środowiska są nie tylko dopuszczalne, ale i potrzebne.

Po drugie, lasy – jako składnik środowiska są czymś więcej aniżeli przedmiotem własności, stanowią dobro ogólnonarodowe.

Konsekwencje w postaci przepadku dotyczą tylko tych właścicieli lasu jako dobra wspólnego, którzy nie respektują zasad korzystania z niego. Zatem przepadek drewna nie oznacza ingerencji we własność, to ograniczenie własności jest pozorne, to w gruncie rzeczy dolegliwość będąca elementem sankcji za działanie bezprawne.

