

# Izvori prava okoliša u pravnom poretku Republike Hrvatske

Općenito o izvorima prava  
(pravnim vrelima)

- Iako u općoj teoriji prava postoji nekoliko podjela **izvora prava ili pravnih vrela** za naše je potrebe najprikladnija i dostatna podjela izvora prava na :
  - materijalne izvore prava, i
  - formalne izvore prava.

- Pod **materijalnim izvorom prava** trebaju se razumijevati “ društveni uzroci odnosno društveni činioci koji stvaraju pravo, tj. pravila ponašanja”
- To su :
  - ✓ razna politička načela,
  - ✓ shvaćanja društvenih i gospodarskih odnosa,
  - ✓ pogledi na svijet,
  - ✓ običaji, pravičnost i moral.
  - ✓ pravni osjećaji,
  - ✓ religijska shvaćanja, i slično

- Apstraktni i generalni imperativi ljudskog ponašanja, oblikovani u pravne norme – to jest pravni propisi- predstavljaju pak, **formalni izvor prava**.
- Kad razmatra izvore prava, pravna znanost razmatra prioritavno formalne izvore prava, to jest pravne propise.
- Sukladno tome, i izvori prava okoliša razmatraju se prvenstveno u njihovom formalnom značenju.

- Ipak treba napomenuti i to da se u teorijskom, a osobito praktičnom pristupu formalnim propisima o okolišu i njegovoj zaštiti nikako ne smiju zanemariti i njihovo materijalno izvorište.
- Ekološke norme moraju biti pisane na način i sa sadržajem iz kojeg se "mora moći" razabrati što iza njih stoji i kakvu svrhu treba postići njihovom primjenom.

# Ustav Republike Hrvatske kao temeljni formalni izvor prava

- Ustavnopravno uređenje okoliša i njegove zaštite važno je stoga što zakonske i druge norme moraju biti posve usklađene s ustavom, odnosno s njegovim izvorišnim osnovama.
- Zakon će biti kvalificiran kao protuustavan ne slijedi li društvene uzroke koje je ustav obilježio kao izvor ali i granice preko kojih zakon ne smije ići.
- To vrijedi podjednako i u odnosu između zakonskih i tzv. podzakonskih formalnih izvora prava.

- U teoriji ustavnog prava vode se rasprave o tome u koji bi teorijski smjer (antropocentrični, ekocentrični ili ekonomsko-resursni) valjalo uopće svrstati ustavne odredbe o okolišu i njegovoj zaštiti.
- Kako ustavi prije svega rješavaju međusobne odnose građana i države, danas još uvijek prevladavaju antropocentrične odredbe.
- U većini ustava norme su sadržajno oblikovane na takav način da građaninu ne pružaju neposrednu zaštitu, već pretežno zaštićuju okoliš kao kolektivno dobro.

# Ustavno određenje Republike Hrvatske kao socijalne države utemeljene na vladavini prava – ishodište za uređenje okoliša i njegovu zaštitu.

- U članku 1. Ustava Republika Hrvatska je određena kao jedinstvena i nedjeljiva demokratska i socijalna država.
- Takvo je njezino određenje vrlo je važno jer pojedini strani teoretičari smatraju ustavno određenje države kao socijalne ishodištem za zaštitu okoliša.

- Obrazloženje je sljedeće :
  - socijalna država obvezuje tijela državne vlasti da u što većoj mjeri osiguravaju njenim državljanima i građanima primjerene životne uvjete, a time i čovjeka dostojno življenje.

- U članku 3. Ustava propisano je da su sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekovog okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav – najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

- Zaključno, načelo vladavine prava usko je vezano uz načelo očuvanja prirode i čovjekovog okoliša.
- Oba načela predstavljaju najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i samo zajedno razmatrani mogu biti temelj za pravilno tumačenje nacionalnog Ustava u području prava okoliša.

# Pojedine ekološke norme u Ustavu RH kao izvor prava okoliša

- Ustavne odredbe, koje predstavljaju osnovu za oblikovanje okvira i sadržaja prava okoliša u Republici Hrvatskoj, utvrđuju:

- 1) Pravo na zdrav život,
- 2) obvezu države da osigura uvjete za zdrav okoliš,
- 3) dužnost svakog da, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećuje zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša,
- 4) pružanje osobite zaštite svim stvarima i dobrima od osobitog ekološkog značenje, koji su od interesa za Republiku, i
- 5) mogućnost ograničenja poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava radi zaštite prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

# Pravo na zdrav život, osiguranje uvjeta za zdrav okoliš i obveza svakog da osobitu skrb posvećuje zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša

- Članak 69. Ustava propisuje:
- “*Svatko ima pravo na zdrav život.*

*Država osigurava uvjete za zdrav okoliš*

*Svatko je dužan u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša”.*

Svrha je tih ustavnopravnih normi postizanju triju važnih ciljeva ekološke politike izraženih u načelima **kakvoće življenja, dužnosti prema budućim generacijama i održivog razvoja.**

- Pravo na zdrav okoliš bilo je sadržano u članku 69. stavku 2. Ustava Republike Hrvatske u razdoblju od 1990 do 2001. godine. U toj je odredbi bilo propisano da Republika osigurava pravo građana na zdrav okoliš.
- Izmjene odredbe članka 69. stavka 2. Ustava uslijedile su 2001. godine, od kada je na snazi važeća odredba prema kojoj država osigurava uvjete za zdrav okoliš.
- Tim je izmjenama iz ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske uklonjeno izričito određenje o *“pravu građana na zdrav okoliš”*

- Na razini nacionalnih prava, zemlje koje su u svoje ustave inkorporirale “pravo na zdrav okoliš” još su uvijek relativno malobrojne (Švicarska, Mađarska, Nizozemska, Španjolska, Kina, Grčka, Portugal.....).
- Ni u tim zemljama, međutim, još uvijek ne postoje jasno izgrađeni i učinkoviti pravni mehanizmi njegove zaštite, osobito kada zaštitu traži građanin – pojedinac.

- Zaključno, doktrinarna rasprava o pravnoj prirodi prava na zdrav okoliš, kao temeljnog ljudskog prava, još uvijek traje.
- Međunarodno pravo, ali i većina nacionalnih zakonodavaca, s time se problemom još nije ni počela ozbiljnije baviti.
- Stoga se pravo na zdrav okoliš danas još uvijek mora smatrati deklaratornim i neobvezujućim, premda se može očekivati da će takva ocjena o njegovoj pravnoj prirodi u budućnosti biti revidirana.

# Osobita zaštita države stvarima i dobrima od osobitog ekološkog značenja, koji su od interesa za Republiku Hrvatsku

- Pojedinim dobrima i stvarima Republika Hrvatska pruža svoju osobitu zaštitu.
- To su :

- more, morska obala i otoci, vode zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva,
- zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode,
- nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja. (čl. 52. Ustava)

# Ograničenje poduzetničke slobode i vlasničkih prava radi zaštite prirode i ljudskog okoliša

- Unatoč tome što Ustav Republike Hrvatske sadrži vlasničku garanciju kao jedno od temelja njezina ustavnopravnog poretka, on istodobno propisuje:

- “Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru” (članak 48. stavak 2. Ustava);
- “Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi”. (članak 50. stavak 2. Ustava).

# Deklaracija o zaštiti okoliša

- Polazeći od opredjeljenja da su očuvanje prirode i čovjekovog okoliša za Republiku Hrvatsku najviše vrednote ustavnog poretka, a da Hrvatska u proteklim desetljećima nije mogla u dovoljnoj mjeri štititi i promicati ukupne vrijednosti svog nacionalnog prostora, Sabor Republike Hrvatske donio je 5. lipnja 1992, posebnu **Deklaraciju o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj.**

- Deklaracija sadrži čvrsto opredjeljenje Republike Hrvatske da u cijelosti osigura uravnotežen ekološki i gospodarski razvitak u cilju trajnog očuvanja nacionalne baštine za sadašnje i buduće generacije i provedbe ustavnog prava hrvatskih državljana na zdrav život, dostojnog standarda, u očuvanju okoliša.

- U Deklaraciji se utvrđuje da Republika Hrvatska priznaje izuzetno i dugoročno značenje unapređivanja planova i programa svih razina odgoja i obrazovanja pod motom- **misli globalno, djeluj lokalno-**, kao i pravo pojedinca da zna i da ima pristup najnovijim informacijama o stanju prirodnog okoliša i prirodnih resursa te pravo da bude konzultiran i da sudjeluje u odlučivanju o aktivnostima koje će imati značajan utjecaj na okoliš.

# Zakoni o zaštiti okoliša i drugi ekološki zakoni kao izvori prava okoliša u Republici Hrvatskoj

- Na hijerarhijskoj ljestvici pravnih normi zakon, kao izvor prava, slijedi neposredno nakon ustava.
- Praktički gledano, zakon predstavlja najvažnije i osnovno pravno vrelo. On je , uz ustav, “temeljno pravno vrelo i osnovna poluga za djelovanje upravnog aparata države.

# Ekološki zakoni

- Zakoni kojima je osnovni predmet regulacije zaštita okoliša svrstavaju se u tzv. **opće ekološke zakone.**
- Njima se u pravilu određuju okviri institucionalnosti, propisa i izvršenja u području zaštite okoliša, status i funkcije središnjih državnih tijela i agencija, kao i lokalnih vlasti zaduženih za zaštitu okoliša, posebni programski instrumenti, procjene utjecaja na okoliš te omogućavanje dostupnosti informacija koje se odnose na zaštitu okoliša.

- Republika Hrvatska donijela je svoj prvi opći ekološki zakon – ***Zakon o zaštiti okoliša*** – 1994. godine.
- U njemu su uređena temeljna načela hrvatskog pravnog poretka o zaštiti okoliša, dokumenti o zaštiti okoliša, provedba zaštite okoliša u Hrvatskoj, odgovornost za onečišćavanje okoliša te sustav financiranja zaštite i nadzora nad provedbom zaštite okoliša.

- U posebnu vrstu općih ekoloških zakona spadaju i cjeloviti **zakoni o zaštiti prirode, zraka, vode**, itd.
- Republika Hrvatska je svoj novi **Zakon o zaštiti prirode** donijela . Njime se u prvom redu uređuju pojedini zaštićeni dijelovi prirode.
- **Zakonom o zaštiti zraka**, koji je Republika Hrvatska donijela 1995. (**NN 48/95**) prvi put se u Republici na cjelovit i obuhvatan način uređuju problemi zaštite zraka i zračnog prostora.

- Vrlo česti su i tzv. **individualni ekološki zakoni**, kojima se regulira konkretni prirodni izvor (nacionalni park, prirodni rezervat, specijalni zoološki rezervat, park prirode, ornitološki rezervat, i sl.).
- U Republici Hrvatskoj takvi su zakoni iznimno brojni.
- Nadalje, individualnim se zakonima ili pak podzakonskim aktima (što je češća praksa) uređuje i zaštita pojedinih rijetkih ili vrijednih biljnih i životinjskih vrsta.

- Svi **posebni upravni zakoni** kojima se na cjelovit način uređuju pitanja opasnih tvari, kemikalija, otpada, zaštite od buke, ionizirajućeg zračenja, itd, svrstavaju se u korpus ekoloških zakona.

# Ostali zakoni u kojima su sadržane ekološke norme

- Pojedini zakoni sadrže, pak, samo posebna poglavlja o zaštiti okoliša. U te se zakone u prvom redu ubrajaju kazneni zakonic i civilni kodeksi.
- Posebna su kategorija zakoni koji ne sadrže izričite odredbe o zaštiti okoliša, ali su za to područje ipak relevantni (primjerice o upravnim i drugim postupcima, o inspekcijama, određeni porezni zakoni, i sl.)

- Zakoni koji imaju pluralne namjene (tzv. **multifinalnim zakonima**) nastoje se pomiriti interesi svih zainteresiranih adresata, a da se istovremeno ostvari svrha zbog koje su doneseni.
- U tu vrstu zakona ubrajaju se osobito oni o prostornom uređenju i planiranju prostora, kao i oni kojima se pospješuje gospodarstvo, promet, kvaliteta života i zdravlja ljudi te zaštita različitih dobara.

# Podzakonski općenormativni akti kao izvori prava okoliša

- Propisivanje pravila ponašanja u određenoj društvenoj sredini isključivo putem zakona ideal je koji nigdje nije moguće praktički ostvariti. Zakonodavnim putem uređuju se mnoga izuzetno važna područja, ali time ne može biti postignuta sveobuhvatnost normativne regulacije.
- Pravna se područja reguliraju i drugim pravnim pravilima, nižim po svojem rangu od zakona, koja često donose drugi državni organi (izvršni odnosno upravni).
- To su tzv. **podzakonski općenormativni akti.**

- Potreba za takvim aktima proizlazi i iz nastojanja da zakonski akt bude precizan, nedvosmislen, jasan i osobito pregledan.
- Podzakonski općenormativni akt zasigurno je najpogodniji oblik za ostvarenje tog cilja.

- Područje prava okoliša u Republici Hrvatskoj najčešće se uređuju dvjema vrstama podzakonskih općenormativnih akata:
  - 2) onima za izvršenje zakona, koje donose nadležna tijela državne uprave, te
  - 3) onima za izvršenje zakona odnosno onima koje zamjenjuju zakon, a donosi ih tijelo izvršne vlasti – Vlada Republike Hrvatske.

- Prvu vrstu podzakonskih općenormativnih akata hrvatski zakonodavac naziva provedbenim propisima.
- Prema članku 18. Zakona o sustavu državne uprave, ministri i ravnatelji državnih upravnih organizacija donose **pravilnike, naredbe i naputke** za provedbu zakona i drugih propisa kad su na to izrijekom ovlašteni, u granicama date ovlasti.
- Između navedenih, **pravilnik** je zasigurno najvažniji provedbeni propis tijela državne uprave u Republici Hrvatskoj. Njime se potanje razrađuju pojedine odredbe zakona radi njihove primjene.

- U drugu vrstu podzakonskih općenormativnih akata pripadaju opći akti Vlade Republike Hrvatske kao tijela izvršne vlasti.
- Osim poslovnika, kojim se propisuje ustrojstvo i način njezina rada, Vlada RH u svom djelokrugu donosi **uredbe, odluke, rješenja i zaključke**.
- Između njih najvažniji je akt Vlade **uredba**.

# **ZAŠTITA NEKIH DIJELOVA OKOLIŠA U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU**

Zaštita posebno vrijednih  
dijelova prirode

- Već preko stotinu godina razvija se ideja i poduzete su mnoge akcije za očuvanje vrijednih prirodnih područja te određenih životinjskih i biljnih vrsta kojima prijeti potpuno uništenje pretjeranim iskorištavanjem toga prirodnog bogatstva, “kultiviranjem” područja u cilju drukčijeg načina njegova korištenja, onečišćavanjem, ili na neki drugi način. Sve te akcije, koje su u nizu država relativno rano dobile i legislativnu potporu, smatrale su se donedavno ipak isključivo akcijama zaljubljenika u prirodu koje treba podržati iz sentimentalnih, estetskih i drugih sličnih “iracionalnih” razloga.

- Na IV. Svjetskom kongresu o parkovima (Caracas, Venezuela-1992) konačno je pokopano takvo tradicionalno gledište i na temelju snažnih argumenata zauzeto je novo stajalište da zaštićena područja mogu donijeti velike praktične koristi i mogu pridonijeti održavanju razvoja.
- Danas se smatra da zaštićena područja izravno ili neizravno pridonose:

- očuvanje tla i vode,
- ravnomjernijem dotoku vode i zaštiti od poplava,
- održanju genetskih resursa autohtonih životinja i biljaka,
- zaštiti osjetljivih vrsta,
- stvaranju staništa za prehranu, odmor i razmnožavanje ugroženih vrsta,
- stvaranje prihoda zapošljavanjem stanovništva,
- održavanju za život sposobnih populacija domaćih vrsta, i
- održavanju broja i raspodjele zajednica i staništa.

- Nacionalna zakonodavstva dosta se razlikuju u :
- pristupu očuvanju i unapređenju prirodnog nasljeđa,
- po oblicima,
- pravnom režimu i opsegu zaštite, ustrojstvu i ovlastima državnih i nedržavnih tijela nadležnih za njezinu provedbu,
- i po postupku kojim se zaštita osigurava , itd.

- To je uvjetovano nizom razloga, od gospodarske snage i gospodarskih motiva (turizam, promet, rekreacija, iskorištavanje prirodnih bogatstava u industrijske svrhe, itd,) do društvene svijesti o potrebi zaštite prirodnog naslijeđa.

- U svijetu je danas zaštićeno 9.869 područja, različitog oblika i stupnja pravne zaštite, ukupne površine 931,787.396 ha.
- Razlike među državama su velike, i to po ukupnoj površini područja koje je pod zaštitom i prema odnosu veličine zaštićenog područja prema ukupnoj veličini teritorija države.
- Rasponi se kreću od samo 2.000 ha (2 km<sup>2</sup>) u Mozambiku do 104,238.016 ha (104.238 km<sup>2</sup>) u SAD, odnosno, od 0.00% nacionalnog teritorija Mozambika do 93,79% teritorija Sejšela.

- U europskim državama, u pravilu, postoji pet tipova zaštićenih područja:
  - 2) Prirodni rezervati,
  - 3) Nacionalni parkovi,
  - 4) Područje zaštićenog životinjskog svijeta,
  - 5) Nacionalni spomenici prirode, i
  - 6) Prirodni parkovi
- ❖ Pored njih, u nekim državama uspostavljaju se i drugi oblici zaštićenih teritorija, primjerice u Velikoj Britaniji to su područja posebnog znanstvenog interesa, a u
- ❖ Francuskoj se pravnim propisima posebno štite planine, planinski pašnjaci i planinska arhitektura.

- I u Republici Hrvatskoj usvojena je ideja o zaštiti pojedinih dijelova prirode za koje se smatra da su osobito vrijedni i zato su od posebnog interesa za Republiku.
- U hrvatskom Ustavu zato je propisano da *“biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode....od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku imaju njezinu osobitu zaštitu (čl. 52.st.1.)*.
- Na temelju te odredbe i u skladu s njom donesen je Zakon o zaštiti prirode, kojim su određeni oblici zaštićenih dijelova prirode i pravni režim svakoga od njih.

- Prema odredbi čl. 3. st. 1 Zakona o zaštiti prirode osobitu zaštitu imaju:
- Nacionalni park,
- Park prirode,
- Strogi rezervat,
- Posebni rezervat,
- Park-šuma
- Zaštićeni krajolik,
- Spomenik prirode,
- Spomenik parkovne arhitekture,te
- Pojedine biljne i životinjske vrste

- Ti zaštićeni dijelovi prirode raspoređuju se u tri razreda te mogu biti :
  - 2) Međunarodnog značenja,
  - 3) Državnog značenja, i
  - 4) Lokalnog značenja.
- ✓ U Hrvatskoj je broj zaštićenih područja 29, ukupnog zaštićenog područja 385.344 ha što čini 6,82 % nacionalnog teritorija.

- Vlada je 30. rujna 2005 donijela Uredbu o tvarima koje oštećuju ozonski sloj, a kom se propisuje da će od 1. siječnja 2006, trgovci i poduzetnici koji uvoze takve tvari na ime troškova njihova zbrinjavanja i uništavanja morati plaćati naknadu od 3 kn po kilogramu takve tvari.
- U zadnjih 15 godina u RH je smanjena potrošnja tvari koje oštećuju ozonski sloj.
- Prošle godine potrošeno je 211 t što čini 16,8% potrošnje iz 1990.