

Uprawnienia Prezydenta Republiki Litewskiej w zakresie ochrony środowiska

Indrė Žvaigždinienė

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa, Katedra Prawa Publicznego

1. Wprowadzenie

Artykuł 5 Konstytucji Republiki Litewskiej¹ stanowi: „Władzę państwową w Republice Litewskiej sprawuje Sejm, Prezydent Republiki, Rząd oraz Sąd”. Norma ta, której treść bardziej szczegółowo rozwinięta jest w innych artykułach konstytucji, ustanawia zasadę podziału władz. Jest to podstawowa zasada organizacji i działalności demokratycznego państwa prawnego. Jak zaznaczył Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, w orzeczeniu z dnia 26 października 1995 r., zasada ta oznacza, że władze ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska powinny być rozdzielone, w wystarczającym stopniu samodzielne, ale też powinna między nimi panować równowaga. Każdej instytucji władzy przypisywane są zgodne z jej przeznaczeniem kompetencje, których konkretna treść zależy od miejsca tej instytucji wśród innych instytucji władzy, relacji jej uprawnień z uprawnieniami innych instytucji. Każda władza państwowa zajmuje określone miejsce w systemie władzy państwowej i wykonuje charakterystyczne tylko dla niej funkcje. Sejm, który tworzą przedstawiciele narodu – posłowie na Sejm, uchwała ustawy, nadzoruje działalność Rządu, zatwierdza budżet państwa i nadzoruje jego wykonywanie, rozstrzyga inne określone w konstytucji kwestie. Prezydent Republiki – głowa państwa, reprezentuje państwo i wykonuje to wszystko, co mu zleca konstytucja i ustawy, natomiast Rząd jest instytucją wykonawczo-zarządzającą w kraju, wykonującą ustawy i inne akty prawne, zarządzającą sprawami kraju. Sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości². Choć Prezydent Republiki jest jedną z najważniejszych insty-

1 Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1992, nr 33–1014 (z późn. zm.).

2 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1998 r. W sprawie zgodności postanowienia Sejmu Republiki Litewskiej z dnia 10 grudnia 1996 r. W sprawie programu Rządu Republiki Litewskiej z Konstytucją Republiki Litewskiej.

tucji władzy państwowej, jednak „w społeczeństwie i jurysprudencji dotychczas brak konceptualnie (w istocie) jednolitego rozumienia funkcyjnego przeznaczenia Prezydenta Republiki i dopuszczalnej bądź godnej »aktywności politycznej«, Sąd Konstytucyjny musi wyjaśniać zarówno politologiczne, jak i prawne aspekty sytuacji Prezydenta Republiki”³.

Dzisiaj, w dynamicznym i codziennie zmieniającym się świecie, coraz więcej uwagi poświęca się ochronie środowiska. Zagadnienia ochrony środowiska coraz głębiej integrują się w inne dziedziny polityki. Rozwój społeczny i ekonomiczny, postęp naukowy, wzrost przemysłu, rozwój gospodarki rolnej powinny być zorientowane na poprawę stanu środowiska, zachowanie różnorodności krajobrazowej i biologicznej, racjonalne użytkowanie zasobów naturalnych. Jednym z najważniejszych dowodów postępowości rozwoju zarówno polityki, jak i prawa często staje się postęp w dążeniu do celów harmonicznego rozwoju. Mając to na względzie, w niniejszej publikacji postanowiono dokonać analizy uprawnień Prezydenta Republiki i jego możliwości działania właśnie w dziedzinie ochrony środowiska, co dotychczas nie zostało szerzej omówione w prawniczych opracowaniach naukowych. Wybór akurat tego aspektu w ramach analizy konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Republiki i ich praktycznej realizacji decyduje o aktualności i nowości publikacji. Zmierzając ku wspomnianemu celowi, stosując historyczną, gramatyczną, systemową, logiczną i inne metody wykładni prawa, w publikacji omawiane są krajowe akty prawne, ich *travaux préparatoires*, doktryna Sądu Konstytucyjnego, a także doktryna prawa.

2. Status konstytucyjny Prezydenta Republiki

Dla ustroju konstytucyjnego państwa litewskiego charakterystyczny jest model dualistycznej (podwójnej) władzy wykonawczej: władzę wykonawczą na Litwie sprawują Prezydent Republiki – głowa państwa – oraz Rząd. Prezydent Republiki to część władzy wykonawczej (orzeczenia Sądu Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1998 r., 21 grudnia 1999 r., 30 grudnia 2003 r.)⁴.

3 E. Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė. Teisinės informacijos centras*, Vilnius 2013, s. 443.

4 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 13 maja 2010 r. W sprawie zgodności artykułu 16 ustęp 2 kodeksu postępowania administracyjnego Republiki Litewskiej (redakcja z dnia 18 grudnia 2007 r.) z Konstytucją Republiki Litewskiej, o zgodności dekretu Prezydenta Republiki Litewskiej nr 1k-988 z dnia 29 maja 2007 r. W sprawie złożenia z urzędu członka państwowej komisji nadzoru gier hazardowych z Konstytucją Republiki Litewskiej i artykułem 26 ustęp 4 ustawy Republiki Litewskiej o grach hazardowych (redakcja z dnia 4 lipca 2003 r.).

Zgodnie z konstytucją status prawny Prezydenta Republiki jako głowy państwa jest wyjątkowy, różni się od statusu prawnego wszystkich innych funkcjonariuszy państwowych. Na indywidualny, wyjątkowy konstytucyjny status prawny Prezydenta Republiki jako głowy państwa wskazują różne postanowienia konstytucji. Konstytucja nadaje Prezydentowi Republiki jako głowie państwa istotne uprawnienia. Część konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Republiki – głowy państwa – dotyczy możliwości formowania innych instytucji sprawujących władzę w państwie i/lub wywierania wpływu na ich działalność, podejmowane decyzje, procesy prawotwórcze. Otóż, Prezydent Republiki posiada prawo inicjatywy ustawodawczej w Sejmie (art. 68 ust. 1 Konstytucji). Podpisuje i oficjalnie ogłasza przyjęte ustawy o zmianie konstytucji (art. 149 ust. 1 Konstytucji), uchwalone przez Sejm ustawy (art. 70 ust. 1 Konstytucji), także ustawy przyjęte w drodze referendum (art. 71 ust. 3 Konstytucji). Prezydent Republiki posiada prawo umotywowanego zwrotu Sejmowi do ponownego rozpatrzenia przyjętej przez Sejm ustawy (art. 71 ust. 1 Konstytucji) i proponowania poprawek i uzupełnień (art. 72 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z art. 84 Konstytucji Prezydent Republiki rozwiązuje podstawowe kwestie polityki zagranicznej i razem z Rządem prowadzi politykę zagraniczną (pkt 1); zawiera międzynarodowe umowy Republiki Litewskiej i przekazuje je Sejmowi do ratyfikowania (pkt 2); za zgodą Sejmu mianuje premiera, zleca mu stworzenie Rządu i zatwierdza jego skład (pkt 4); za zgodą Sejmu odwołuje premiera (pkt 5); za zgodą premiera mianuje i odwołuje ministrów (pkt 9) i inne⁵. Jak już wspomniano, zgodnie z konstytucją Prezydent Republiki wykonuje wszystko, co mu zlecają konstytucja i ustawy. Różne uprawnienia Prezydenta Republiki określone są nie tylko w konstytucji, ale też w uchwalonych przez Sejm ustawach.

Z powołanych postanowień konstytucji widzimy, że Prezydent Republiki – głowa państwa posiada i takie uprawnienia konstytucyjne, w ramach realizacji których może wywierać duży wpływ na inne instytucje sprawujące władzę państwową⁶. Należy podkreślić, że Prezydent Republiki, jako głowa państwa, zgodnie z konstytucją posiada obowiązek w trakcie wykonywania uprawnień przewidzianych w konstytucji i ustawach działać w taki sposób, aby zostało zachowane harmonijne współdziałanie pomiędzy instytucjami sprawującymi władzę państwową, aby obywatele Republiki Litewskiej – społeczność państwa – mieli zaufanie do instytucji Prezydenta Republiki – głowy państwa, aby państwo litewskie było należycie reprezentowane w stosunkach z innymi państwami, z międzynarodowymi organizacjami, aby państwo litewskie mogło należycie wykonywać międzynarodowe zobowiązania i aby istniała pewność, że inne podmioty stosunków międzynarodowych (państwa zagraniczne, międzynarodowe organizacje i inne) będą mogły należycie wykonywać swoje zobowiązania wobec państwa litewskiego. Należyte wykonywa-

5 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 25 maja 2004 r. W sprawie zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej artykułu 11 (redakcja z dnia 4 maja 2004 r.) i artykułu 2 ustęp 2 (redakcja z dnia 4 maja 2004 r.) ustawy o wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej.

6 *Ibidem*.

nie tego konstytucyjnego obowiązku Prezydenta Republiki – głowy państwa jest koniecznym warunkiem zaufania obywateli do samego państwa litewskiego, jako wspólnego dobra całej społeczności, i do jego instytucji, a także warunkiem zaufania innych podmiotów stosunków międzynarodowych do państwa litewskiego. Zatem, dokonując oceny konstytucyjnego statusu prawnego Prezydenta Republiki – głowy państwa należy zaznaczyć, że status ten to nie tylko suma uprawnień Prezydenta Republiki określonych *expressis verbis* w konstytucji. Prezydent Republiki, jako wybierana bezpośrednio przez Naród głowa państwa symbolizuje państwo litewskie, wartości jego społeczeństwa, i personifikuje Republikę Litewską w stosunkach międzynarodowych. Konstytucyjne uprawnienia Prezydenta Republiki i określone w niej gwarancje, konstytucyjny status prawny Prezydenta Republiki jako głowy państwa implikują także jego szczególną odpowiedzialność wobec społeczeństwa państwa – obywatelskiego Narodu.⁷

3. Realizacja uprawnień Prezydenta Republiki w zakresie ochrony środowiska

Specjalnych uprawnień Prezydenta Republiki dotyczących ochrony środowiska i rozstrzygnięć w tej sferze nie określa ani Konstytucja Republiki Litewskiej, ani obowiązujące ustawy. Spoglądając na omówione w pierwszej części niniejszej publikacji ogólne (tzn. nie przypisane żadnej konkretnej dziedzinie polityki) uprawnienia Prezydenta Republiki w kontekście ochrony środowiska, jako najważniejsze można by wyróżnić uprawnienia dotyczące polityki zagranicznej i umów międzynarodowych, także uprawnienia dotyczące procesu prawotwórczego. Praktyczna realizacja właśnie tych uprawnień najwyraźniej odzwierciedla zarówno pozycję Prezydenta Republiki w aktualnych zagadnieniach ochrony środowiska, jak i możliwości Prezydenta Republiki wywierać rzeczywisty wpływ na podejmowane decyzje w tej dziedzinie.

Aktywny udział państwa w stosunkach międzynarodowych, zawieranie i ratyfikowanie najważniejszych umów międzynarodowych, odzwierciedla krzewione przez państwo wartości, ukazuje poziom rozwoju państwa i zamierzony postęp, dlatego też waga uprawnień Prezydenta Republiki, jako przedstawiciela państwa i swego rodzaju symbolu państwa w międzynarodowej społeczności, w tej sferze jest ogromna. Jako jeden z najnowszych przykładów dobrej praktyki realizacji tych uprawnień w zakresie ochrony środowiska można wymienić to, że 22 kwietnia 2016 r. Prezydent Republiki Litewskiej Dalia Grybauskaitė w siedzibie Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku uczestniczyła w ceremonii podpisania porozumienia w sprawie zmian klimatu. Prawnie obowiązujące porozumienie

⁷ *Ibidem*.

195 państw w sprawie łagodzenia zmian klimatycznych zostało przyjęte w grudniu 2015 r. w Paryżu na konferencji Narodów Zjednoczonych i podpisane przez 175 państw w Dzień Ziemi w Nowym Jorku. W porozumieniu o zmianach klimatu wszystkie strony zobowiązują się podjąć długoterminowe działania w celu zmniejszenia emisji do środowiska gazów wywołujących efekt cieplarniany oraz zapewnienia, aby wzrost średniej temperatury na świecie był znacznie niższy niż 2°C. Przemawiając na ceremonii podpisania, prezydent akcentowała doświadczenie Litwy – nasze państwo jest wyraźnym przykładem tego, że szybki wzrost gospodarczy i bezpieczeństwo energetyczne są możliwe bez wyrządzania szkody środowisku. Kraje UE zobowiązały się do 2030 r. zredukować o co najmniej 40% ilość emitowanych w powietrze gazów wywołujących efekt cieplarniany, Litwa cel ten znacznie przekracza i emisję tych gazów do środowiska zmniejszyła o 58%⁸.

Uprawnienia Prezydenta Republiki w procesie prawotwórczym można rozważać w dwóch aspektach: analizować, jak jest realizowane posiadane przez Prezydenta Republiki prawo inicjatywy ustawodawczej w Sejmie i jak jest realizowane prawo Prezydenta Republiki do umotywowanego zwrotu Sejmowi do ponownego rozpatrzenia przyjętej przez Sejm ustawy (prawo (względne) odraczającego weta).

Mówiąc o prawie inicjatywy prawodawczej, należałoby zauważyć, że Prezydent Republiki w zakresie ochrony środowiska nie korzysta z niego często, jednak można przytoczyć kilka skutecznych przykładów realizacji tego prawa.

Dekretem nr 1K-111 z dnia 14 września 2009 r. Prezydent Republiki wniosła do Sejmu Republiki Litewskiej do rozpatrzenia projekty ustaw o zmianie art. 2, 12, 14, 15, 23, 28, 35 i rozdziału trzynastego ustawy budowlanej Republiki Litewskiej, o zmianie art. 4.103 Kodeksu Cywilnego Republiki Litewskiej, o uzupełnieniu Kodeksu Karnego Republiki Litewskiej o art. 277¹. Projekty ustaw miały na celu zmniejszenie liczby samowolnych budów, których prowadzenie mogłoby spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, mogłoby wyrządzić lub wyrządziło dużą szkodę dla państwa, osoby lub środowiska; stworzenie możliwości kwalifikowania takich czynów z uwzględnieniem ich stopnia zagrożenia oraz maksymalnego zindywidualizowania stosowanych kar, i w ten sposób zapewnienia sprawowania społecznie sprawiedliwego wymiaru sprawiedliwości. Za pośrednictwem projektów ustaw proponowano zmienić obowiązującą regulację usuwania następstw samowolnych budów, ustanowić wyjątkową możliwość legalizacji wznoszonych (wzniesionych) samowolnie budowli i określić wyraźne granice i warunki realizacji tej możliwości. Projekty ustaw miały także na celu ustanowienie odpowiedzialności osób prawnych za naruszenia w procesie budowlanym oraz ustanowienie odpowiedzialności karnej osób fizycznych i prawnych za prowadzenie samowolnych budów, obejmującej odpowiedzialność zarówno klientów, organizatorów, jak i bezpośrednich wykonawców, jeśli mogło to spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi bądź mogło to wyrządzić lub wyrządziło szkodę w du-

8 Lietuva pasirašė už Planetos išsaugojimą [Interaktywny], <https://www.lrp.lt/lt/spaudos-centras/pranesimai-spaudai/25068> [dostęp 26.08.2016].

zym wymiarze państwu, osobie (zarówno fizycznej, jak i prawnej) lub środowisku. Wspomniane projekty ustaw, chociaż skorygowane w procesie ustawodawczym w Sejmie, zostały uchwalone, zatem można twierdzić, że ta inicjatywa Prezydenta Republiki okazała się pomyślną.

Jedna z najnowszych inicjatyw prawotwórczych Prezydenta Republiki w zakresie ochrony środowiska – dekretem Prezydenta Republiki nr 1K-603 z dnia 23 marca 2016 r. – wniesione do Sejmu do rozpatrzenia zmiany ustawy budowlanej Republiki Litewskiej, ustawy Republiki Litewskiej o planowaniu przestrzennym i państwowym nadzorze budowlanym oraz Kodeksu Cywilnego Republiki Litewskiej, które znów mają na celu walkę z samowolnymi budowlami. Jak podano w piśmie objaśniającym do wspomnianych projektów ustaw, dążąc do zniechęcenia do samowolnych budów, należy nie tylko podwyższać grzywny dla osób prawnych za samowolne budowy i opłaty za ich legalizację, a także zapewnić, aby opłaty za legalizację uiszczali wszystkie bez wyjątku osoby prowadzące samowolne budowy, tzn. nie tylko te, co do których Inspektorat sporządził obowiązkowe instrukcje, także zapewnić, aby nie uiszczone opłaty zostały uiszczone i, w razie potrzeby, wyegzekwowane. Obowiązująca obecnie regulacja prawna, zgodnie z którą część osób prowadzących samowolne budowy może je zalegalizować, nie ponosząc żadnych sankcji za bezprawne działanie, może być uznana za sprzeczną z konstytucyjną zasadą równości wszystkich osób przed prawem, określoną w art. 29 Konstytucji Republiki Litewskiej. Chcąc zapobiec powstaniu dużej szkody u osób trzecich w przypadkach, gdy osoby nabywają obiekty mienia nieruchomego, które trafiły do cywilnego obrotu, kwestia legalności budowy których nie została rozstrzygnięta, w projektach ustaw proponuje się zmienić obowiązującą regulację prawną, zgodnie z którą procedury zakończenia budowy nie są dokonywane, Inspektorat nie wydaje zaświadczenia o tym, że budowa została przeprowadzona bez odstępstw od kluczowych rozwiązań projektowych budowli, tylko w przypadkach, gdy o cofnięcie zezwolenia na budowę do sądu wnosi podmiot administracji publicznej. Jednak w przypadkach, gdy do sądu o cofnięcie zezwolenia na budowę wnosi podmiot prywatny, Inspektorat nie dokonuje procedur zakończenia budowy i nie wydaje zaświadczenia tylko w przypadkach, gdy sam sprawdzi sporne zezwolenie na budowę i stwierdzi, że jest nielegalne. Zdarzają się jednak przypadki, gdy w postępowaniu sądowym spór co do legalności zezwolenia na budowę jest tylko sporem pochodnym z innych sporów, np. gdy wynika spór o działkę i zezwolenie na budowę nie jest nielegalne, jednak w przypadku uwzględnienia roszczenia budowa byłaby niemożliwa, np. z powodu unieważnienia transakcji przekazania działki. Nasuwa się wniosek, że obowiązująca regulacja tworzy przesłanki do naruszania praw i interesów prawnych osób uczciwych, ponieważ w rejestrze może być zarejestrowana budowla i do obrotu cywilnego może trafić nieruchomości, kwestia legalności stworzenia której nie jest rozstrzygnięta, dlatego proponuje się zastosować dodatkowe środki w celu zapobieżenia dostaniu się do obrotu cywilnego takich nieruchomości.

Ponieważ Sejm Republiki Litewskiej w dniu 30 czerwca 2016 r. przyjął ustawę, w której ustawa budowlana Republiki Litewskiej została wyłożona w nowej redakcji, ponadto odpowiednio zostały poprawione ustawy powiązane, w tym ustawa Republiki Litewskiej o planowaniu przestrzennym i państwowym nadzorze budowlanym, i wszystkie zmiany wejdą w życie 1 stycznia 2017 r., raczej niecelowe by było dalsze rozpatrywanie przez Sejm wspomnianych projektów ustaw wniesionych przez Prezydenta Republiki. Jednak, w każdym przypadku należy podkreślić, że zarówno omówiona wcześniej, jak i ostatnia inicjatywa prawotwórcza bardzo wyraźnie ukazuje rygorystyczną pozycję Prezydenta Republiki w stosunku do samowolnych budów, oceniając wyrządzaną przez nie szkodę środowisku, prawom i interesom ludzi.

Mówiąc o prawie Prezydenta Republiki do zastosowania weta odraczającego (względne), należy zauważyć, że korzystając z tego prawa, ma on możliwość wyrazić swój brak poparcia dla uchwalonej przez Sejm Republiki Litewskiej ustawy, zwrócić uwagę na wady takiej ustawy, wnieść propozycje udoskonalenia prawnej regulacji. Jak stwierdził Sąd Konstytucyjny, korzystając z prawa weta odraczającego, Prezydent Republiki w odpowiednim dekreście może wskazać różne motywy – nie tylko prawne, ale też ekonomiczne, polityczne, moralne, celowości, dotyczące międzynarodowych zobowiązań państwa litewskiego i inne; motywy te niekoniecznie powinny dotyczyć treści odpowiedniej ustawy, mogą one być związane także z, zdaniem Prezydenta Republiki, istniejącymi naruszeniami procedury przyjęcia ustawy, *inter alia* z tym, że przyjmując tę ustawę, Sejm nie przestrzegał określonych w konstytucji i (lub) w statucie Sejmu stadiów procesu ustawodawczego czy reguł ustawodawstwa. Motywy Prezydenta Republiki powinny być racjonalne, wyraźne, zrozumiałe. Prezydent Republiki, zwracając ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, powinien kierować się takimi wartościami, jak: dobro narodu, odpowiedzialne zarządzanie, obywatelskość, harmonia społeczna, sprawiedliwość, imperatyw praworządności, inne określone w konstytucji, przez nią bronione i chronione wartości. Jednak tylko to, że motywy Prezydenta Republiki, na których opiera zwrot ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, mogą być przez kogoś (także i posłów na Sejm) postrzegane jako nieprawidłowe, nie może być przyczyną do kwestionowania zgodności odpowiedniego dekretu Prezydenta Republiki z konstytucją. Sąd Konstytucyjny podkreślił, że zgłaszanie poprawki i uzupełnienia do ustawy, która w sposób umotywowany została zwrócona do ponownego rozpatrzenia przez Sejm – to prawo, a nie obowiązek Prezydenta Republiki. Inna interpretacja – jakoby Prezydent Republiki w każdym przypadku powinien zgłaszać Sejmowi propozycje zmiany zwróconej do ponownego rozpatrzenia ustawy – oznaczałaby, że Prezydent Republiki jest zmuszany proponować zmiany nawet takich ustaw, z którymi się nie zgadza z zasady, i którym się sprzeciwia nie z powodu tego, że zawierają w sobie określone postanowienia, z którymi Prezydent Republiki nie zgadza się, lecz z powodu tego, że, zdaniem Prezydenta Republiki, cała ta ustawa z zasady jest nie do przyjęcia, gdyż jest niecelowa, nieracjonalna, szkodliwa itp.⁹

9 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 22 lutego 2008 r. W sprawie zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej 2 artykułu dekretu Prezydenta Republiki Li-

Oceniając korzystanie przez Prezydenta Republiki z prawa weta odraczającego w zakresie ochrony środowiska, można przytoczyć kilka przykładów.

Dekretem nr 1K-299 z dnia 30 kwietnia 2015 r. Prezydent Republiki zwróciła Sejmowi Republiki Litewskiej do ponownego rozpatrzenia ustawę o zmianie art. 1 i 7 ustawy Republiki Litewskiej o lasach nr I-671. W swym dekrete Prezydent Republiki podkreśliła, że zmieniany art. 2 ustawy art. 7 ust 1 ustawy o lasach głosi, że w Republice Litewskiej działalność prowadzą 42 nadleśnictwa. Ustanowiona w ustawie konkretna liczba nadleśnictw ogranicza określone w konstytucji i ustawach uprawnienia Rządu do rozstrzygania spraw krajowych, rozpoczęcia reformy gospodarki leśnej, określonej w zatwierdzonym przez Sejm programie Rządu, i rozstrzygania zagadnień reorganizacji bądź likwidacji przedsiębiorstw państwowych, w tym nadleśnictw. Ponadto, przypomniła, że eksperci z Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zwrócili uwagę Rządu na to, że zdecentralizowany mechanizm zarządzania lasami może stanowić poważną przeszkodę dla efektywnej gospodarki ograniczonymi zasobami państwa, i poprosiła o ekonomiczne uzasadnienie zdecentralizowanego modelu gospodarki leśnej. Jednak w tym przypadku Sejm Republiki Litewskiej w dniu 14 maja 2015 r. przyjął zmianę ustawy o lasach, nie uwzględniając argumentów Prezydenta i obowiązująca aktualnie redakcja ustawy o lasach stanowi, że w Republice Litewskiej działalność prowadzą 42 nadleśnictwa.

Inny przypadek można przytoczyć jako przykład prawidłowej współpracy pomiędzy Prezydentem Republiki i Rządem (a mówiąc ściślej – ministrem środowiska). Ówczesny minister środowiska zwrócił się do Prezydenta Republiki, prosząc o zawetowanie przyjętych przez Sejm Republiki Litewskiej poprawek do ustawy Republiki Litewskiej o rybołówstwie. Dekretem nr 1K-1695 z dnia 8 stycznia 2014 r. Prezydent Republiki zwróciła Sejmowi Republiki Litewskiej do ponownego rozpatrzenia ustawę o zmianie i uzupełnieniu art. 2, 5, 6, 15, 16 oraz uzupełnieniu o art. 141, 142, 143, 144 ustawy Republiki Litewskiej o rybołówstwie. W dekrete wskazano, że określona w uchwalonej przez Sejm ustawie regulacja prawna przewiduje, że podmioty gospodarcze, które zamierzają rozpocząć komercyjną działalność połowową, mogą to uczynić na dwa sposoby: po pierwsze, w drodze przetargu, jeśli ustanawiane są nowe miejsca połowu lub limity na nowe gatunki ryb; i, po drugie, prawo do kwoty połowowej jest przekazywane, dziedziczone lub wynajmowane. Prezydent wniosła propozycję udzielania prawa do kwoty połowowej na okres nie dłuższy niż pięć lat, a dążąc do zapewnienia uczciwej konkurencji, prawo do kwoty połowowej przekazywać wyłącznie w drodze przetargu. Zgodnie z proponowanymi przez Prezydent poprawkami, wnioskowano też o ustanowienie bardziej rygorystycznych reguł, za złamanie których podmiot gospodarczy

tewskiej nr 1k-1143 z dnia 31 października 2007 r. W sprawie zwrotu Sejmowi Republiki Litewskiej do ponownego rozpatrzenia uchwalonej przez Sejm Republiki Litewskiej ustawy o zmianie ustawy Republiki Litewskiej o rejestracji, przyznaniu się, ewidencji i ochronie osób, które przyznały się do tajnej współpracy ze specjalnymi służbami dawnego ZSRR.

straciłby prawo do nabycia kwoty połowowej. Prezydent proponowała też zrezygnować z konieczności uzgadniania ustanawianych przez Ministerstwo Ochrony Środowiska limitów połowowych z Ministerstwem Gospodarki Rolnej. Limity powinny być określane w oparciu o obiektywne naukowe badania zasobów rybnych. Przyjęte przez Sejm poprawki do ustawy przewidywały, że kwota połowowa jest przydzielana podmiotowi gospodarczemu na okres 15 lat, z możliwością jej przekazania, wynajęcia bez przetargów czy wręcz odziedziczenia przez inny podmiot gospodarczy, jednak, zdaniem prezydenta, to całkowicie neguje zasady uczciwej konkurencji i daje grupom przedsiębiorczym prawo zmonopolizować połów ryb w jeziorach i rzekach. Zwrócona ustawa została zrewidowana w Sejmie Republiki Litewskiej z uwzględnieniem uwag prezydenta i uchwalona w dniu 13 marca 2014 r. Bez głębszej analizy skali, w jakiej uwzględniono wniesione uwagi i propozycje, można podsumować, że w istocie ten przypadek skorzystania z prawa weta odraczającego był skuteczny.

Jako wyjątkowy przypadek można traktować ustawę łowiecką Republiki Litewskiej, w stosunku do której Prezydent Republiki skorzystała z prawa weta odraczającego nawet kilkakrotnie. Ustawę łowiecką po raz pierwszy Sejm uchwalił 23 maja 2002 r., jednak dekretem nr 1800 z dnia 12 czerwca 2002 r. ówczesny Prezydent Republiki Valdas Adamkus zwrócił ją Sejmowi Republiki Litewskiej do ponownego rozpatrzenia, twierdząc, że ustawa ta daje prawną możliwość używania do polowania prywatnych gruntów bez zgody ich właściciela, określony w ustawie zakaz korzystania z mniejszych niż 1000 ha terenów łowieckich bezzasadnie ograniczyłby prywatną inicjatywę łowiecką oraz wyrządziłby rzeczywistą szkodę na mieniu właścicieli prywatnych gospodarstw łowieckich, dlatego ustawa taka mogłaby naruszać konstytucyjne prawo obywateli do własności prywatnej, a także jest ona sprzeczna z zasadą wspierania prywatnych inwestycji i ochrony własności prywatnej.

Nie zważając na zastrzeżenia Prezydenta Republiki, Sejm jednakże przyjął ustawę łowiecką 20 czerwca 2002 r.

W dniu 13 maja 2005 r. orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego stwierdzono, że art. 8 ust. 9 ustawy łowieckiej w zakresie, w jakim określa, że właściciel prywatnej działki, o tym, iż będącej jego własnością działki zamierza się używać do łowów, nie jest informowany bezpośrednio, a tylko w drodze ogłoszenia przez komisję odpowiedniego samorządu w prasie krajowej i lokalnej o przygotowanym wstępnym projekcie utworzenia terenów łowieckich lub zmiany ich granic, i w tym zakresie, w jakim ustanawia termin 1 miesiąca, w ciągu którego osoby określone w art. 13 ust. 2 ustawy łowieckiej w komisji odpowiedniego samorządu mogą złożyć na piśmie wymogi co do projektu utworzenia terenów łowieckich lub zmiany ich granic, a także postanowienie art. 8 ust. 9 ustawy łowieckiej: „W przypadku zmiany właściciela działki, takie oświadczenie może być wniesione za pośrednictwem gminy, w której znajduje się działka, w ciągu 1 miesiąca od wpisania prawa własności do Rejestru Nieruchomości“, także art. 8 ust. 10 w zakresie, w jakim określa, że komisja ds. tworzenia terenów łowieckich i zmian ich granic nie musi uwzględniać woli właściciela prywatnych gruntów, lasu, zbiorniku wodnego, aby na należących

do niego na prawie własności działce, lesie, zbiorniku wodnym nie odbywały się łowy, sprzeczne są z art. 23 ust. 1 i 2 Konstytucji Republiki Litewskiej. Należy podkreślić, że wniosek do Sądu Konstytucyjnego zainicjowała grupa posłów na Sejm. Godne uwagi jest, że Konstytucja Republiki Litewskiej ani wówczas, ani obecnie nie upoważnia Prezydenta Republiki do zwracania się do Sądu Konstytucyjnego o ocenę zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej podpisywanych przez niego i ogłaszanych ustaw. W omawianym przypadku sprzeczne z Konstytucją Republiki Litewskiej postanowienia zostały poprawione tylko po przyjęciu poprawek do ustawy łowieckiej, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2014 r. (w celu dostosowania wspomnianych postanowień ustawy łowieckiej Sejm przyjął kilka ustaw, które również zostały zawetowane, gdyż, jak podano w odpowiednich dekretych Prezydenta Republiki¹⁰, niewłaściwie stosowano orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2005 r. lub dopuszczono się istotnych naruszeń trybu przyjęcia ustawy). Taka sytuacja, gdy sprzeczne z konstytucją postanowienia ustawy na początku przez kilka lat miały zastosowanie, później, po uznaniu ich za antykonstytucyjne, w ciągu aż ośmiu lat nie przyjęto koniecznych zmian ustawy, może wywołać uzasadnione dyskusje na temat tego, czy nie powinien Prezydent Republiki posiadać możliwości wystąpienia do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustaw z konstytucją. Jednak, jak zaznaczył E. Šileikis, stworzenie takiej możliwości Prezydentowi Republiki przed podpisaniem ustawy (wprowadzając odpowiednie zmiany w art. 106 Konstytucji), taka nowość od podstaw zmieniałaby zarówno procedurę ustawodawczą (utrudniłaby (wydłużyłaby) ją), jak i charakter działalności Sądu Konstytucyjnego – nabrałaby ona charakteru badania prewencyjnego (przedwczesnego), a to są bardzo kontrowersyjne zagadnienia nie tyle z zakresu nauki i skuteczności prawa, ile z zakresu polityki prawa¹¹.

4. Podsumowanie

Podsumowując dokonane badanie, można zauważyć, że ani Konstytucja Republiki Litewskiej, ani ustawy nie nadają Prezydentowi Republiki jakichkolwiek specjalnych uprawnień w zakresie ochrony środowiska. Zatem w tej sferze Prezydent Republiki może działać na mocy ogólnych uprawnień konstytucyjnych. Już wspomniano, że jako najważniejsze można by wyróżnić uprawnienia, dotyczące polityki zagranicznej i umów międzynarodowych, także uprawnienia dotyczące procesu prawotwórczego. Praktyczna realizacja właśnie tych uprawnień najwyraźniej odzwierciedla

10 Patrz: Dekrety Prezydenta Republiki: z dnia 6 stycznia 2006 r., nr 487; z dnia 3 sierpnia 2006 r., nr 707; z dnia 3 maja 2013 r., nr 1K-1448.

11 E. Šileikis, *Konstitucinės teisės klausimai, kazusai, užduotys*, Vilnius 2004, s. 371.

zarówno pozycję Prezydenta Republiki w aktualnych zagadnieniach ochrony środowiska, jak i możliwości Prezydenta Republiki wywierania rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje w tej dziedzinie. Dokonana analiza pokazuje, że, chociaż nieczęsto, Prezydent Republiki korzysta jednak zarówno z prawa inicjatywy ustawodawczej, jak i z prawa weta odraczającego (względnego) również w zakresie ochrony środowiska. Chociaż nie zawsze udaje się osiągnąć zamierzony cel, jednak uprawnienia te pozwalają przynajmniej zwrócić uwagę na wady i luki regulacji prawnej, zachęcić ustawodawcę do jej doskonalenia. Można zgodzić się z E. Šileikisem, że w społeczeństwie i jureksprudenckij dotychczas brak konceptualnie (w istocie) jednolitego rozumienia funkcyjnego przeznaczenia Prezydenta Republiki i dopuszczalnej bądź godnej „aktywności politycznej”. Wiele zależy od osobowości Prezydenta Republiki, od zgodności poglądów jego i większości politycznej w Sejmie¹². Należy mniemać, że właśnie ostatnie aspekty, wywierają duży wpływ również na skuteczność realizacji uprawnień Prezydenta Republiki w zakresie ochrony środowiska.

Literatura

Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė. Teisinės informacijos centras*, Vilnius 2013.
Šileikis E., *Konstitucinės teisės klausimai, kazusai, užduotys*, Vilnius 2004.

Akty prawne

Konstytucja Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014 (z późn. zm.).
Dekret Prezydenta Republiki nr 1800 z dnia 12 czerwca 2002 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 487 z dnia 6 stycznia 2006 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 707 z dnia 3 sierpnia 2006 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 1K-111 z dnia 14 września 2009 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 1K-1448 z dnia 3 maja 2013 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 1K-1695 z dnia 8 stycznia 2014 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 1K-299 z dnia 30 kwietnia 2015 r.
Dekret Prezydenta Republiki nr 1K-603 z dnia 23 marca 2016 r.

Orzecznictwo

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1998 r. W sprawie zgodności postanowienia Sejmu Republiki Litewskiej z dnia 10 grudnia 1996 r. W sprawie programu Rządu Republiki Litewskiej z Konstytucją Republiki Litewskiej.
Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 25 maja 2004 r. W sprawie zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej artykułu 11 (redakcja z dnia 4 maja 2004 r.)

¹² E. Šileikis, *Alternatyvi...*, s. 443–444.

i artykułu 2 ustęp 2 (redakcja z dnia 4 maja 2004 r.) ustawy o wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 22 lutego 2008 r. W sprawie zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej 2 artykułu dekretu prezydenta Republiki Litewskiej nr 1k-1143 z dnia 31 października 2007 r. W sprawie zwrotu Sejmowi Republiki Litewskiej do ponownego rozpatrzenia uchwalonej przez Sejm Republiki Litewskiej ustawy o zmianie ustawy Republiki Litewskiej o rejestracji, przyznaniu się, ewidencji i ochronie osób, które przyznały się do tajnej współpracy ze specjalnymi służbami dawnego ZSRR.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z dnia 13 maja 2010 r. W sprawie zgodności artykułu 16 ustęp 2 kodeksu postępowania administracyjnego Republiki Litewskiej (redakcja z dnia 18 grudnia 2007 r.) z Konstytucją Republiki Litewskiej, o zgodności dekretu Prezydenta Republiki Litewskiej nr 1k-988 z dnia 29 maja 2007 r. W sprawie złożenia z urzędu członka państwowej komisji nadzoru gier hazardowych z Konstytucją Republiki Litewskiej i artykułem 26 ustęp 4 ustawy Republiki Litewskiej o grach hazardowych (redakcja z dnia 4 lipca 2003 r.).