

DOROTA MALEC

JERZY MALEC

Uniwersytet Jagielloński

## **Początki polskiego ustawodawstwa ochrony przyrody Wybrane zagadnienia**

I. Uchwalenie przez Sejm 10 marca 1934 roku pierwszej polskiej ustawy o ochronie przyrody stanowiło ważny etap kształtowania się w Polsce prawa ochrony przyrody. Dobrze skonstruowana ustawa, pełniąca rolę ramowego aktu regulującego najistotniejsze zagadnienia prawnych metod i sposobów ochrony przyrody, mogła powstać w dużym stopniu dzięki inicjatywom czołowych polskich działaczy i pionierów ochrony przyrody z m.in. W. Szaferem i J.G. Pawlikowskim na czele, związanych od dawna z ruchem ochrony przyrody na terenie dawnego zaboru austriackiego. Tu właśnie w drugiej połowie XIX wieku zwyciężyła koncepcja ochrony przyrody dla jej wartości idealnych, w tym moralnych i naukowych. Zrealizowano ją, doprowadzając do uchwalenia przez Sejm Krajowy we Lwowie pionierskich ustaw; realizowano ją także w okresie międzywojennym, zbierając materiały do przyszłej ustawy o ochronie przyrody.

W niniejszym opracowaniu autorzy pragną zwrócić uwagę na wybrane elementy z historii prawa ochrony przyrody w Polsce, ściśle związane z działalnością krakowskiego środowiska naukowego oraz mającej siedzibę w Krakowie Państwowej Rady Ochrony Przyrody. Celem pracy jest także przedstawienie niektórych zasad obecnych w europejskich ustawach ochrony przyrody z pierwszych dziesięcioleci XX wieku, by na ich tle ukazać polską regulację z roku 1934.

II. Rozwój nauk przyrodniczych w drugiej połowie XIX wieku stanowił wydatny impuls dla rozwoju ochrony przyrody na świecie, w tym także na ziemiach polskich. Pierwsza w tym zakresie rodzima inicjatywa, której rezultatem było uchwalenie prawa z zakresu ochrony przyrody, wydanego z motywów czysto naukowych, wyszła z ośrodka krakowskiego<sup>1</sup>. Przyczynili się do tego głównie trzej wybitni przyrodnicy: L. Zejszner, M. Siła-Nowicki oraz E. Janota, zyskując wsparcie ze strony Komisji Fizjograficznej Towarzystwa Naukowego w Krakowie, Towarzystwa Tatrzańskiego, później także Towarzystwa Przyrodników im. M. Kopernika<sup>2</sup>. Wiązało się to ze wzrostem zainteresowania ze strony nauki przyrodą ta-

---

<sup>1</sup> J.J. Nowak, *Prawo i organizacja ochrony przyrody w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1967, s. 22.

<sup>2</sup> *Rozwój idei ochrony przyrody oraz kształtowania i ochrony środowiska*, praca zbiorowa, Warszawa 1989, s. 39–40.

trzańską, jak również chęcią zachowania rzadkich zwierząt górskich, zwłaszcza dzikich kóz (kozic) i świstaków<sup>3</sup>. Pierwsza pod tym względem inicjatywa, podjęta przez Ludwika Zejsznera w roku 1851, kontynuowana była w następnych latach przez profesorów: Uniwersytetu Jagiellońskiego Maksymiliana Siłę-Nowickiego i Iwowskiego – Edwarda Janotę, by ostatecznie, w postaci projektu ustawy przygotowanego przez Komisję Fizjograficzną<sup>4</sup>, trafić pod obrady Sejmu Krajowego galicyjskiego we Lwowie<sup>5</sup>. Ten dnia 5 października 1868 roku uchwalił ustawę *względem zakazu łapania, wyłęgania i sprzedawania zwierząt alpejskich, właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz*. Zyskała ona sankcję cesarską 19 lipca 1869 roku i z tą datą poczęła obowiązywać<sup>6</sup>. Uznawana za prekursorską w skali międzynarodowej<sup>7</sup>, wprowadzała zakaz polowań na chronione zwierzęta oraz ich sprzedaży. Sankcją za złamanie zakazu była grzywna w wysokości od 5 do 100 złotych reńskich, lub w razie niemożności jej uiszczenia, areszt od jednego do dwudziestu dni, a także zwrot zwierzęcia. Zwierzęta żywe miały być wypuszczone na wolność. Prowadzenie dochodzenia oraz wymierzanie kary przekazano starostwom powiatowym, zaś w drugiej instancji Namiestnictwu we Lwowie. Uzyskane z nałożonych grzywien pieniądze zasilić miały fundusz kultury krajowej. Czuwanie nad przestrzeganiem uchwalonego prawa powierzono zwierzchnościom gminnym, żandarmerii oraz straży leśnej, zaś jego wykonanie ministrowi spraw wewnętrznych. Wspomniana ustawa miała obowiązywać tylko dziesięć lat, jednak z uwagi na nieznaczny wzrost w tym okresie pogłowia kozic i świstaków przedłużono jej ważność do 13 lipca 1909 roku, kiedy to zastąpiona została nową ustawą łowiecką, wprowadzającą bezterminową ochronę tych zwierząt<sup>8</sup>.

W tym samym dniu co powyższą ustawę Sejm Krajowy przyjął drugą, również dotyczącą ochrony przyrody – ustawę o *ochronie pożytecznych ptaków i innych zwierząt*. Jej projekt powstał także w Komisji Fizjograficznej Towarzystwa Naukowego Krakowskiego, późniejszej Akademii Umiejętności<sup>9</sup>. Zakazywała ona łapania, strzelania i sprzedawania, tudzież wybierania gniazd, kilkunastu odmian ptaków. Przewidywała analogiczne sankcje, a nadto przepadek sprzętu wykorzystywanego do łapania ptaków. Te same organy powołane były, w myśl powyższej ustawy, do ścigania i karania wykroczeń. Kary pieniężne wpływać miały natomiast do kas gminnych, z przeznaczeniem dla ubogich zamieszkujących gminę, w której schwytano przestępcę.

Ustawa ta natrafiła niestety na opór ze strony czynników rządowych w Wiedniu i nie zyskała wówczas sankcji cesarskiej, mimo że poparły ją: zjazd lekarzy i przyrodników pol-

<sup>3</sup> Już we wrześniu 1865 roku została wydana z inicjatywy Komisji Fizjograficznej Towarzystwa Naukowego Krakowskiego anonimowa broszurka nosząca tytuł *Upomnienie Zakopianów i wszystkich Podhalańców, aby nie tępilli świstaków i kóz*, zapewne autorstwa Eugeniusza Janoty. Por. A. Leńk o w a, *Zaczęto się od świętego gaju. Karty z historii ochrony przyrody*, cz. I, Warszawa 1981, s. 104.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 108.

<sup>5</sup> W. S z a f e r, *Z dziejów ochrony przyrody* [w:] *Skarby przyrody i ich ochrona*, pod red. W. Szafera, Warszawa 1932, s. 23.

<sup>6</sup> *Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim*, R. 1869, Lwów, Cz. IX, Nr 26, s. 16.

<sup>7</sup> B. F e r e n s, *Przeszłość i przyszłość ochrony gatunkowej zwierząt w Polsce* [w:] *Studia z dziejów ochrony przyrody w Polsce*, pod red. J. Babiczki, W. Grębeckiej i Z. Wójcika, „Monografie z Dziejów Nauki i Techniki”, t. CXXXI, Wrocław 1985, s. 120.

<sup>8</sup> A. L e Ń k o w a, op.cit., s. 109.

<sup>9</sup> W. S z a f e r, op.cit., s. 24.

skich 17 września 1868 roku, Wydział Krajowy – 30 września 1869 roku, a także 9 października 1869 roku. Krajowe Towarzystwo Gospodarskie. Jeden z głównych międzywojennych twórców nowatorskich rozwiązań w zakresie ochrony przyrody, Władysław Szafer, twierdził niesłusznie, jakoby odmowa sankcji cesarskiej dla ustawy była ostateczna, co spowodowało, że „nigdy nie weszła w życie ku największej szkodzie kraju i nauki”<sup>10</sup>. Także późniejsze opracowania powtarzały tę błędną opinię<sup>11</sup>. Tymczasem stało się to w kilka lat później. Dnia 21 grudnia 1874 roku cesarz, na podstawie uchwały Sejmu Krajowego dla Królestwa Galicji i Lodomerii, podpisał bowiem ustawę o *ochronie niektórych zwierząt dla uprawy ziemi pożytecznych*<sup>12</sup>, której treść różni się wprawdzie w szczegółach od wcześniejszej, jednak bez wątplenia pozostaje z nią w najściślejszym związku. W następnym miesiącu została ona uzupełniona kolejną ustawą dla Galicji o *zakazie łowienia zwierząt w pewnym czasie*, opatrzoną sankcją cesarza 30 stycznia 1875 roku<sup>13</sup>. Obie te ustawy, rozwijające prawne regulacje z zakresu ochrony przyrody, przemilczane były dotąd w literaturze przedmiotu.

Wspomnieć tu wypada o dwóch jeszcze inicjatywach ustawodawczych odnoszących się do ochrony przyrody.

Pierwszą stanowiła przygotowana przez Maksymiliana Siłę-Nowickiego, przy współpracy z prawnikami krakowskimi, krajowa ustawa rybacka. Przyjęta przez sejm galicyjski w roku 1881, w cztery lata później zastąpiona została ustawą ramową ogólnoaustriacką, która upoważniła sejmy krajowe do regulacji lokalnych w drodze ustaw szczegółowych. Ta nowa ustawa krajowa, będąca także dziełem M. Nowickiego, uchodziła przez długie lata za najlepszą w Europie. Przyjęta przez Sejm Krajowy w 1887 roku, trzy lata czekać musiała na uzyskanie sankcji cesarskiej<sup>14</sup>.

Druga wiąże się z działalnością pośła Juliana Brunickiego, znanego przyrodnika i badacza fauny motyli. Wystąpił on 15 listopada 1910 roku w Sejmie Krajowym z inicjatywą stworzenia regulacji prawnych dotyczących rezerwatów przyrody. Skierował także do Wydziału Krajowego projekt ustawy o *ochronie szarotki, limby, cisa i innych roślin na wymarcu będących*. Tym razem inicjatywy owe pozostały niestety bez echa<sup>15</sup>.

Działalność ustawodawcza sejmu galicyjskiego w zakresie prawa ochrony przyrody zasługuje mimo to na wysoką ocenę. Wprawdzie ironizowano niekiedy, twierdząc, że Polacy w Galicji „uzyskawszy władzę ustawodawczą, nie umieli z niej zrobić właściwego użytku, tylko dekretowali ustawy o ochronie raków, kozic, świstaków i ptaków śpiewających”<sup>16</sup>, jest to jednak opinia bez wątplenia krzywdząca. Podjęte wówczas prace nad zachowaniem określonych, rzadkich gatunków fauny i flory należały do pionierskich rozwiązań w skali międzynarodowej. Ich kontynuacja przypaść miała na dwudziestolecie międzywojenne.

---

<sup>10</sup> Ibidem, s. 24–25.

<sup>11</sup> A. Leńkowska, op.cit., s. 110–111.

<sup>12</sup> Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych, op.cit., R. 1875, Cz. III, Nr 10, s. 11–14. Por. też: *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim obowiązujących z wyciągiem orzeczeń c.k. Trybunału administracyjnego. Podręcznik dla organów c.k. władz rządowych i władz autonomicznych*. Ułożył i wydał Jan Rudolf Kasperek, t. I, Lwów 1884, s. 374–380; t. III, Lwów 1885, s. 2470–2473.

<sup>13</sup> Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych, op.cit., Nr 16, s. 23–25.

<sup>14</sup> A. Leńkowska, op.cit., s. 115–116.

<sup>15</sup> W. Szafer, op.cit., s. 31–31.

<sup>16</sup> A. Górski, *Wyodrębnienie Galicji*, Wydawnictwo Klubu Konserwatywnego, s. 32. Cyt. za W. Feldman, *Sronnictwa i programy polityczne w Galicji 1846–1906*, t. I, Kraków 1907, s. 190.

III. Także w okresie międzywojennym najintensywniejsze prace nad przygotowaniem aktów prawnych służących szeroko rozumianej ochronie przyrody były związane z Krakowem. Tu bowiem działała Tymczasowa Państwowa Komisja Ochrony Przyrody, utworzona jako organ doradczy Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w 1919 roku<sup>17</sup>. Mimo intensywnych działań, stałą organizację Komisja uzyskała dopiero w 1925 roku<sup>18</sup>, gdy utworzono Państwową Radę Ochrony Przyrody. Jednocześnie powołany został urząd Delegata Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Spraw Ochrony Przyrody, którego siedzibą wyznaczony został Kraków<sup>19</sup>.

Po upadku pierwotnej, nieco zapomnianej koncepcji opracowania ustawy o ochronie przyrody jeszcze w roku 1919<sup>20</sup>, wśród członków Tymczasowej Komisji Ochrony Przyrody zwyciężył pogląd, że prace nad ogólną, ramową ustawą byłyby przedwczesne. Uznano bowiem, że dla polskich prawników prawo ochrony przyrody stanowiło całkowicie obcą dziedzinę<sup>21</sup>. Zdecydowano się wobec tego rozpocząć wszelkie prace od podstaw – od zbadania ustawodawstwa i praktyki w innych krajach europejskich<sup>22</sup>. Jednocześnie nawiązano współpracę ze środowiskami prawniczymi w Krakowie i Lwowie<sup>23</sup>. W czasopiśmie „Ochrona Przyrody” na bieżąco publikowano teksty europejskich ustaw dotyczących ochrony przyrody. Stronę prawną tej szeroko zakrojonej działalności powierzono Janowi Gwałbertowi Pawlikowskiemu.

J.G. Pawlikowski, jeden z najbardziej zasłużonych pionierów ochrony przyrody w Polsce, uznany historyk literatury, a także rolnik, ekonomista, prawnik, polityk i taternik<sup>24</sup>, zadanie wykonywał bardzo sumiennie. Gromadzone materiały w znacznym stopniu zostały przez niego wykorzystane w pracach poświęconych ochronie przyrody, a zwłaszcza analizie tworzącego się prawa ochrony przyrody<sup>25</sup>. J.G. Pawlikowski, który studiował prawo w latach 1879–1884 w Krakowie oraz w Wiedniu, uzyskał doktorat z prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim w 1885 roku<sup>26</sup>. Wiedzę prawniczą wykorzystywał m.in., wykładając w latach 1891–1904 skarbowość i prawo rolne w Wyższej Szkole Rolniczej (od roku 1901 Akademii

<sup>17</sup> W. Kulczyńska, *Organizacja ochrony przyrody w Polsce niepodległej [w:] Skarby przyrody*, op.cit., s. 1–3.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1925 roku o trybie załatwiania spraw ochrony przyrody wchodzących w zakres działania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

<sup>19</sup> Funkcje przewodniczącego Tymczasowej Komisji Ochrony Przyrody, a następnie delegata Ministra WRiOP, pełnił profesor Władysław Szafer.

<sup>20</sup> J.G. Pawlikowski, *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce*, Kraków 1934, s. 3.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> *Sprawozdanie z działalności Tymczasowej Państwowej Rady Ochrony Przyrody za okres I I 1920–30 VII 1921*, „Ochrona Przyrody”, 1921, s. 87.

<sup>23</sup> M.in. W. Kulczyńska, *Organizacja ochrony przyrody w Polsce niepodległej*, s. 260; *Sprawozdanie z działalności Państwowej Komisji Ochrony Przyrody 11 1920–30VII 1921 r.*, Archiwum Polskiej Akademii Nauk w Krakowie, sygn. PROP-28,teczka I; relacje z odczytów wygłoszonych przez J.G. Pawlikowskiego w Towarzystwie Prawniczym w Krakowie oraz Lwowie [w:] „Ochrona Przyrody”, 1921, s. 105; obietnicę dalszej współpracy koncentrującą się na problemach prawnych złożyli wówczas w Krakowie m.in. F. Zoll i K.W. Kumaniecki.

<sup>24</sup> Biogram J.G. Pawlikowskiego, *Polski słownik biograficzny*, t. 25, s. 437–443.

<sup>25</sup> M.in. *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927; *O prawie ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody”, 1927 (także osobno, Kraków 1927 oraz [w:] *O lice ziemi*, Warszawa 1938, gdzie zawarto wybór pism J.G. Pawlikowskiego); *Prawodawstwo ochronne [w:] Skarby przyrody*, op.cit., tam także *Ogólny rzut oka na istotę ochrony przyrody, jej znaczenie i sposoby realizacji. Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce*, Kraków 1934 (odbitka z „Ochrony Przyrody”, R. 14, 1934).

<sup>26</sup> Biogram J.G. Pawlikowskiego, op.cit., s. 437.

Rolniczej) w Dublinach<sup>27</sup>. Choć twierdził, że zna się tylko na prawie austriackim<sup>28</sup>, to liczne dokonane przez niego tłumaczenia ustawodawstwa europejskiego, a także ich głęboka analiza z pewnością podważają tę nazbyt skromną opinię.

Materiały zgromadzone przez Pawlikowskiego zostały w dużym stopniu wykorzystane przez Fryderyka Zolla<sup>29</sup>, który w roku 1928 na ich podstawie opracował w Komisji Kodyfikacyjnej projekt ustawy o ochronie przyrody<sup>30</sup>. Na jej uchwalenie przez sejm – mimo intensywnych działań członków Państwowej Rady Ochrony Przyrody<sup>31</sup> – przyszło jednak poczekać aż do roku 1934<sup>32</sup>.

Problem, na ile zagadnienia organizacji ochrony przyrody i treść samej ustawy z roku 1934 odpowiadały rozwiązaniom stosowanym w tym samym czasie w innych krajach europejskich, w jakim stopniu ze wzorów tych skorzystano, zasługuje bez wątpienia na głębszą analizę, przekraczającą jednak znacznie ramy niniejszego opracowania, ograniczonego tylko do zasygnalizowania pewnych problemów. Niewątpliwie w początkowym okresie międzywojennych prac na plan pierwszy wysuwały się dwa założenia: stworzenia „prawa ustrojowego” poprzez powołanie do życia odpowiednich organów, a później – „prawa materialnego” – ustawy o ochronie przyrody „o typie ustawy oldenburskiej lub berneńskiej”<sup>33</sup>.

Organizacja ochrony przyrody w Polsce została oparta na wzorcach zaczerpniętych z działalności pruskiego organu *Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege*, będącego z jednej strony organem doradczym rządu, z drugiej zaś instytucją propagującą potrzebę ochrony przyrody, koordynującą w tym zakresie działania społeczne<sup>34</sup>. Działający od roku 1906 (najpierw w Gdańsku, a następnie w Królewcu) na podstawie rozporządzenia ministerialnego urząd został podporządkowany resortowi wyznań religijnych, oświecenia publicznego i zdrowia. Rozwiązanie to wykorzystano, tworząc polską Państwową Komisję Ochrony Przyrody, podstawowych zasad organizacyjnych nie zmieniono także w ustawie z roku 1934<sup>35</sup>.

---

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> List J.G. Pawlikowskiego do W. Szafera, Archiwum PAN w Krakowie, sygn. PROP-28, t. II.

<sup>29</sup> F. Zoll wspominał wprawdzie, że projekt powstał z inicjatywy W. Szafera i na podstawie dostarczonych przez niego materiałów, *Wspomnienia Fryderyka Zolla urodzonego w 1865 r., pisane w czasie wojny w latach 1940–1942*, maszynopis Biblioteka Jagiellońska sygn. 9773 III, rozdz. VI; chodziło jednak o materiały, które zebrał i przygotował J.G. Pawlikowski; także w uzasadnieniu projektu Komisji Kodyfikacyjnej widoczne są wyraźne echa głównej rozprawy Pawlikowskiego, *Kultura a natura*, Lwów–Warszawa 1913.

<sup>30</sup> Przebieg prac nad ustawą o ochronie przyrody m.in. D. Malca, *Prawo ochrony przyrody w Drugiej Rzeczypospolitej* [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki*, pod red. J. Malca i W. Uruszczaka, Kraków 1999, s. 231–244; te j ż e, *Prawne środki ochrony przyrody w projekcie ustawy Komisji Kodyfikacyjnej z 1928 r. [w:] Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej*, pod red. J. Malca i W. Uruszczaka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 515–525.

<sup>31</sup> Przebieg działań ilustrują szczegółowo zwłaszcza dokumenty i materiały Państwowej Rady Ochrony Przyrody, Archiwum PAN, sygn. PRON 1, 2, 28, teczka I, II.

<sup>32</sup> Ustawa z 10 marca 1934 roku, Dz.U. RP Nr 31, poz. 274.

<sup>33</sup> Uwagi o rządowym projekcie ustawy o utworzeniu Państwowego Urzędu Ochrony Przyrody, s. 14, Archiwum PAN w Krakowie, sygn. PROP-2.

<sup>34</sup> Uzasadnienie oparcia się na sprawnie działającym (mimo braku materialnej ustawy o ochronie przyrody) modelu pruskim m.in. J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, s. 7–8.

<sup>35</sup> Ogólnoniemiecka ustawa o ochronie przyrody z 26 kwietnia 1935 roku, która uchyliła dotychczasowe ustawy w poszczególnych krajach Rzeszy, w tym w Prusach, podporządkowała sprawy ochrony przyrody na szczeblu centralnym szefowi Urzędu Leśnego Rzeszy (*Reichsforstmeister*), na szczeblu landów – powoływanym przez niego odpowiednim organom administracji leśnej. Tłumaczenie i omówienie ustawy J.G. Pawlikowski, „Ochrona Przyrody”, 1935, s. 265–268.

Zbliżone rozwiązanie – polegające w istocie na podporządkowaniu organizacji ochrony przyrody, odpowiadających polskiej Państwowej Radzie Ochrony Przyrody, organom administracji – stosowano także w innych krajach europejskich. W Hesji, Oldenburgu, Saksonii, gdzie organizacja ochrony przyrody została podporządkowana resortom spraw wewnętrznych, zaś decyzje w pierwszej instancji wydawały z reguły organy administracji leśnej lub ogólnej, działały na szczeblu centralnym odpowiednio „rady pomników” o charakterze organów opiniodawczych. Od zasady tej zdarzały się jednak w ustawodawstwie europejskim wyjątki: w Szwecji rolę organu ochrony przyrody pełniła Akademia Nauk, opiniująca wszelkie wnioski o wprowadzenie ochrony, prowadząca rejestr obiektów już nią objętych<sup>36</sup>. Także we Francji nie powołano na szczeblu centralnym żadnej organizacji, jedynie na szczeblu departamentów działały pod przewodnictwem prefektów komisje mające na celu ochronę okolic i pomników przyrody o charakterze artystycznym<sup>37</sup>.

Wzorców ustawy materialnej dostarczyć mogły kraje, w których tego typu akty prawne już istniały. Zakres regulacji był zróżnicowany, obejmował tylko problemy ochrony przyrody *sensu stricto*, albo też wraz z problematyką ochrony zabytków architektonicznych i kulturalnych. Do samej ochrony przyrody ograniczały się ustawy: szwajcarska – kantonu berneńskiego – z roku 1912<sup>38</sup>, ustawy skandynawskie (szwedzka z roku 1909, norweska z roku 1910<sup>39</sup>, duńska z roku 1917<sup>40</sup>, fińska z roku 1923<sup>41</sup>), austriacka z roku 1924<sup>42</sup>, a także ogólnoniemiecka z roku 1935.

Szerszy pakiet zagadnień, obejmujący również ochronę zabytków sztuki, architektury, kultury, zawierały niektóre z ustaw krajów niemieckich (heska z roku 1902<sup>43</sup>, wzorowana na niej w znacznej części ustawa oldenburska<sup>44</sup>, saksońska z roku 1934<sup>45</sup>), regulacja w kantonie zurychskim z roku 1912<sup>46</sup>. Ustawa francuska z roku 1906 koncentrowała się wprawdzie na ochronie przyrody, obejmowała jednak także ochronę krajobrazu.

W pracach nad projektem polskiej ustawy o ochronie przyrody początkowo zaproponowano podobne, szerokie ujęcie – łącznie z zabytkami kultury i sztuki<sup>47</sup>. Gdy jednak zorientowano się, że Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego przygotowało

<sup>36</sup> §§ 4 i 7 ustawy o ochronie pomników przyrody z dnia 25 marca 1909 roku, przekład i streszczenie J.G. Pawlikowski, op.cit., s. 73–74.

<sup>37</sup> Art. I ustawy z dnia 21 kwietnia 1906 roku o ochronie okolic i pomników przyrody o charakterze artystycznym, w przekładzie J.G. Pawlikowskiego, op.cit., s. 72–73.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Rady Rządzącej o ochronie i zachowaniu pomników przyrody z dnia 29 marca 1912 roku, przekład J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony*, s. 97–100.

<sup>39</sup> Ustawa o ochronie przyrody z dnia 15 lipca 1910 roku, przekład i streszczenie, ibidem, s. 80–81.

<sup>40</sup> Ustawa o ochronie przyrody z dnia 8 maja 1917 roku, ibidem, s. 74.

<sup>41</sup> Ustawa o ochronie przyrody z dnia 23 lutego 1923 roku, przekład i streszczenie, ibidem, s. 77–80.

<sup>42</sup> Ustawa o środkach ochrony przyrody z dnia 3 lipca 1924 roku, tłumaczenie, ibidem, s. 82–88.

<sup>43</sup> Ustawa o ochronie pomników z dnia 16 lipca 1902 roku, przekład, wyjątki z ustawy, ibidem, s. 88–92.

<sup>44</sup> Ustawa o ochronie pomników z dnia 18 maja 1911 roku, ibidem, s. 92–97.

<sup>45</sup> Ustawa o ochronie pomników sztuki, kultury i przyrody z dnia 13 stycznia 1934 roku, streszczenie i omówienie, „Ochrona Przyrody”, 1934, s. 187–188.

<sup>46</sup> Rozporządzenie Rady Rządzącej z dnia 9 maja 1912 roku, tłumaczenie J.G. Pawlikowski, op.cit., s. 100–102, rozporządzenie zawierało także przepisy bliższe raczej prawu budowlanemu, nakładające na gminy obowiązek ochrony osiedli przed zeszpeceniem w ogóle, niezależnie od motywów ochrony pomników architektonicznych lub przyrody.

<sup>47</sup> Uzasadnienie projektu Komisji Kodyfikacyjnej, *Projekt ustawy o ochronie przyrody*, Komisja Kodyfikacyjna RP, Podsekcja 2 Prawa Cywilnego, t. I, z. 1, Warszawa 1929, s. 18.

własny, dotyczący ich projekt rozporządzenia<sup>48</sup>, ograniczono się do samej tylko ochrony przyrody – i ta koncepcja znalazła odbicie w ustawie z roku 1934.

Treścią o zasadniczym znaczeniu, regulowaną w ramowych, materialnych ustawach o ochronie przyrody, było określenie zasad wprowadzania ochrony przymusowej, prowadzącej do ograniczenia lub pozbawienia prawa własności oraz innych praw rzeczowych. Poszerzenie pojęcia interesu publicznego i stopniowe obejmowanie nim od przełomu XIX i XX wieku także ochrony przyrody<sup>49</sup> umożliwiało posługiwanie się instrumentami prawa administracyjnego. Ochrona wprowadzana w drodze administracyjnych nakazów i zakazów właściwych organów dominowała w ustawodawstwie europejskim. Sposób ten wykorzystano także w polskiej ustawie z roku 1934. W ustawodawstwie europejskim pierwszej połowy XX wieku zdarzały się jednak rozwiązania odmienne, oparte na dobrowolnym, umownym poddaniu pewnych przedmiotów ochronie. Dopiero w rezultacie takiej umowy powstawały obciążenia, które można było egzekwować na drodze środków administracyjnych<sup>50</sup>.

Inną, widoczną na tle ustawodawstwa europejskiego zasadą był brak odszkodowania w razie wprowadzenia tzw. ochrony gatunkowej. Prawo do odszkodowania przysługiwało jedynie w razie ochrony indywidualnej. W latach dwudziestych pojawiały się wszakże – zwłaszcza w literaturze niemieckiej – opinie, że każde zarządzenie ochronne, wydane przez uprawnione organy, stanowi przejaw ochrony gatunkowej. W konsekwencji decyzja administracyjna o ochronie pewnego przedmiotu ma znaczenie jedynie deklaratywne – stwierdza bowiem, że dany przedmiot podlega takiej ochronie gatunkowej<sup>51</sup>. Zbliżony tok rozumowania doprowadził we Francji do prób stworzenia konstrukcji *servitude de la beauté*, opartej na założeniu istnienia interesu publicznego dla ochrony wszystkiego, co piękne, a w konsekwencji na obciążeniu każdego prawa własności służebnością na rzecz ogółu społeczeństwa<sup>52</sup>. Podobne rozwiązanie proponowano w saksońskim projekcie ustawy z roku 1926.

Organy wprowadzające ochronę były zróżnicowane w zależności od jej rodzaju. Polska ustawa z roku 1934 przewidywała wprowadzenie ochrony indywidualnej na podstawie decyzji wojewody, wydanej po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody (art. 5), zaś ochrony gatunkowej – w drodze rozporządzenia ministrów Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz Rolnictwa i Reform Rolnych, wydanego po wysłuchaniu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody (art. 8). W ustawie heskiej z roku 1902, służącej jako wzór dla ustawodawstwa innych landów niemieckich, a po części także Szwajcarii, wprowadzenie ochrony indywidualnej – w drodze decyzji organu administracji ogólnej na szczeblu okręgu – następowało na wniosek ministra skarbu lub organów administracji leśnej i kameralnej<sup>53</sup>. We Francji rokowania w sprawie zawarcia umowy o ochronie prowadziły specjalne komisje,

<sup>48</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku, Dz.U. RP Nr 29, poz. 265.

<sup>49</sup> M.in. D. Małec, *Pojęcie interesu publicznego w polskiej ustawie o ochronie przyrody z 10 marca 1934 r.* [w:] *Materiały Zjazdu Katedr Historyczno-Prawnych, Ustroń, wrzesień 2000* [w druku].

<sup>50</sup> Francuska ustawa z roku 1906 dopuszczała ograniczenie praw rzeczowych tylko na podstawie umowy z właścicielem, który musiał wyrazić pisemną zgodę. W razie jej braku nie można było ustanowić służebności w drodze decyzji administracyjnej, jedyną możliwością było pełne wywłaszczenie (o ile spełnione zostały wszystkie przesłanki). Zbliżone zasady wynikały z ustawy szwedzkiej.

<sup>51</sup> Tak m.in. urzędowy komentarz do heskiej ustawy o ochronie przyrody, cyt. za J.G. Pa w l i k o w s k i, *Prawo ochrony przyrody*, s. 27–28.

<sup>52</sup> Referat Georges de M o n t e n a c h [w:] *Congrès international pour la protection des paysages*, Paris 1909.

<sup>53</sup> Art. 33 ustawy z dnia 16 lipca 1902 roku.

działające pod przewodnictwem prefektów<sup>54</sup>. Po zawarciu z właścicielem umowy, Minister Oświecenia Publicznego i Sztuk Pięknych wydawał rozporządzenie o uznaniu danego przedmiotu za pomnik przyrody, a właściciel zobowiązany był do utrzymywania go w stanie niezmiennym, chyba że zmiana nastąpiła za zgodą ministra i komisji<sup>55</sup>. W razie braku zgody właściciela na przejęcie na siebie takiego obowiązku możliwe było wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego przez prefekta lub mera<sup>56</sup>.

Możliwość wywłaszczenia na cele ochrony przyrody początkowo nie była przewidywana powszechnie w ustawodawstwie europejskim. Ustawa heska z roku 1902 dopuszczała je tylko na potrzeby ochrony pomników i zabytków architektonicznych. Wzorowana na niej ustawa oldenburska z roku 1911 już taką możliwość przewidywała, na wniosek ministra spraw wewnętrznych. W razie przewidywanego ograniczenia własności, właściciel mógł – zamiast przysługującego mu odszkodowania – żądać pełnego wywłaszczenia<sup>57</sup>. Podobna – wzorowana na oldenburskiej – propozycja znalazła się w pierwszym projekcie F. Zolla, zapis nie wszedł jednak ostatecznie do ustawy z roku 1934<sup>58</sup>. Szwajcarskie rozporządzenia kantonalne, po części opierające się także na ustawie oldenburskiej, przyznawały prawo wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego władzom gminy, kantonu, a w pewnych wypadkach także stowarzyszeniom i zakładom użyteczności publicznej (kanton berneński<sup>59</sup>). Ustawa saskońska decyzję o wywłaszczeniu oddawała w ręce Rady Ministrów. Polska ustawa z roku 1934 odsyłała w sprawach wywłaszczenia do ogólnych przepisów o wywłaszczeniu na cele użyteczności publicznej (art. 19).

**IV.** Przedstawione wyżej wybrane zagadnienia stanowią zaledwie fragment historii ochrony przyrody i prawa ochrony przyrody na ziemiach polskich. Szereg interesujących zagadnień wymaga odrębnego, szerszego omówienia. Dotyczy to nie tylko zasad zawartych w ustawie z roku 1934, ich analizy porównawczej z ustawodawstwem europejskim, ale także innych aktów prawnych przygotowanych lub tylko zaopiniowanych przez Państwową Radę Ochrony Przyrody w okresie dwudziestolecia międzywojennego<sup>60</sup>. Starania pionierów ochrony przyrody w Galicji w drugiej połowie XIX wieku przyniosły konkretne efekty w postaci ważnych ustaw, opartych na nowoczesnych przesłankach. Konsekwentna kontynuacja działań w okresie międzywojennym przyniosła ustawę o ochronie przyrody z roku 1934, powsta-

---

<sup>54</sup> Działy na szczeblu departamentów; obok urzędników departamentalnych w ich skład wchodził także członkowie wybierani spośród wybitnych artystów, naukowców, literatów; art. I ustawy z dnia 21 kwietnia 1906 roku.

<sup>55</sup> Art. III ustawy z dnia 21 kwietnia 1906 roku.

<sup>56</sup> Art. IV ustawy z dnia 21 kwietnia 1906 roku.

<sup>57</sup> § 24 ustawy z dnia 18 maja 1911 roku.

<sup>58</sup> Art. 10 pierwotnego projektu, Archiwum PAN w Krakowie, sygn. PROP-28, t. I. W ostatecznej redakcji projektu przyznano właścicielowi jedynie prawo żądania odszkodowania lub nieruchomości zamiennej, by w ustawie z roku 1934 pozostawić wyłącznie prawo żądania odszkodowania.

<sup>59</sup> § 13 rozporządzenia z dnia 29 marca 1912 roku.

<sup>60</sup> M.in. projekt ustawy o ochronie krajobrazu w związku z wprowadzaniem w życie uchwały Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lipca 1919 roku w przedmiocie zasad reformy rolnej, Archiwum PAN w Krakowie, sygn. PROP-28, t. I; projekt ustawy o ochronie niektórych rzadkich gatunków zwierząt i roślin, Archiwum PAN w Krakowie, sygn. PROP-26 i wiele innych, związanych z prawem łowieckim, wodnym, górnictwem, ochroną lasów, opieką nad zabytkami, ustawą o uzdrowiskach.

łą po gruntownej analizie europejskiego i światowego ustawodawstwa ochrony przyrody. Podczas kolejnych etapów prac nad ustawą oceniano także praktyczną skuteczność funkcjonujących poza Polską rozwiązań. W ustawie widoczne jest korzystanie z wzorców sprawdzonych w Europie, nie powielano ich jednak bezkrytycznie. W rezultacie powstała nowoczesna, także pod względem techniki legislacyjnej, ustawa, o przejrzystym, logicznym układzie treści, poprawnej i zrozumiałej konstrukcji poszczególnych artykułów. Zawartość merytoryczną konsekwentnie ograniczono do kwestii prawnych instrumentów ochrony przyrody, dzięki czemu uniknięto zbytej szczegółowości i pomieszania w ustawie zagadnień o zróżnicowanym charakterze. Obowiązywała do chwili wejścia w życie kolejnej polskiej ustawy o ochronie przyrody, z dnia 7 kwietnia 1949 roku<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Dz.U. z 1949 r. Nr 25, poz. 180.

