

ANNA TARNOWSKA*

**ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE
W ZAKRESIE OCHRONY PRZYRODY W II RP**

**INSTITUTIONAL SOLUTIONS
IN THE SCOPE OF NATURE PROTECTION
IN THE SECOND REPUBLIC OF POLAND**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.042>

STRESZCZENIE

Autorka poddała analizie kluczowe systemowe rozwiązania prawne w zakresie ochrony przyrody w II Rzeczypospolitej (1918–1939). Analizą objęto źródła prawne i doktrynalne, poświęcone tej nowej, prekursorskiej dziedzinie prawa administracyjnego, ustrojowego i materialnego. Zaprezentowano między innymi regulacje ustawy o Państwowej Radzie Ochrony Przyrody z 1925 r., rozporządzenia Pre-

* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Historii Doktryn Polityczno-Prawnych i Prawa Niemieckiego, Wydział Prawa i Administracji UMK.

4/2014



zydenta RP o ochronie zwierząt z 1928 r. i ustawy o ochronie przyrody z 1934 r. Rozważania prowadzą do wniosku, że polski model ochrony przyrody znakomicie mieścił się w nowoczesnych trendach europejskich i stanowi znaczący element polskiego dorobku prawnego.

Słowa kluczowe

Ochrona przyrody; Państwowa Rada Ochrony Przyrody.

ABSTRACT

The author analysed the fundamental legal solutions to nature protection in the Second Republic of Poland (1918-1939). She examined the legal sources and literature of the inter-war period concerning the problems of this new challenging system of structural and material administrative law. She presents, among others, the Act of 1925 on the State Council for Nature Conservation, the President's Order on animal protection of 1928 and the Act of 1934 on Nature Conservation. The following remarks lead to the conclusion that the Polish system of nature conservation comprised in the most modern European legal trends of that era and today can be evaluated as an important part of the Polish legal heritage.

Keywords

Nature conservation; State Council for Nature Conservation.

1. WPROWADZENIE

W okresie Drugiej Rzeczypospolitej doszło do wykształcenia pierwszych polskich mechanizmów systemowych, sprzyjających ochronie przyrody w sensie niegospodarczym. Nie sposób było w tym przypadku oprzeć się na rozwiązaniach państw zaborczych, które dla wielu innych dziedzin prawa, także wielu dziedzin materialnego prawa administracyjnego, stanowiły wieloletnią podstawę prawną dla terytoriów odrodzonego państwa polskiego. Powodem był fakt, że także w państwach zaborczych trwały dopiero procesy wyodrębniania tej nowej dziedziny



i powstawały dopiero pierwsze, pionierskie regulacje. Celem niniejszego przyczynku jest zatem przywołanie zagranicznych inspiracji, charakterystyka pierwszych polskich rozwiązań zarówno w zakresie ustrojowego, jak i materialnego prawa ochrony przyrody oraz wskazanie ogólnych kierunków jego ewolucji. W mniejszym stopniu skupiono się na analizie poszczególnych międzywojennych instytucji prawnych ochrony przyrody, które zwłaszcza w ujęciu komparatystycznym stanowić mogą nadzwyczaj ciekawy przedmiot naukowych rozważań.

Warto wspomnieć, że charakterystyczną cechą pierwszych europejskich rozwiązań (Hesja, Prusy) było ukierunkowanie na zachowanie pomników przyrody (samo pojęcie przyjęło się powszechnie za Alexandrem von Humboldtem). W II połowie XIX wieku pojawiały się w krajach niemieckich romantyczne, „transcendentalne” głosy nawołujące do utworzenia parków ochrony natury na wzór rozwiązań amerykańskich¹, ostatecznie w 1909 r. w Stuttgarcie powstało stowarzyszenie *Naturschutzpark*, a w ślad za nim kolejne inicjatywy skutkujące powołaniem do życia parków.

Jednak nawet Prusy, których regulacje spośród państw zaborczych miały z pewnością najbardziej postępowy charakter², nie przyjęły indywidualnej ustawy, ukierunkowanej na kompleksowo rozumianą ochronę przyrody. Wprawdzie już na mocy ustawy z 22 października 1906 r. powołano do życia *Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege*, to jednak projekt ustawy o ochronie natury, precyzujący kompetencje przedmiotowego organu i szeroko traktujący pojęcie „pomnika przyrody” jako

¹ Już w 1864 objęto w USA szczególną ochroną prawną dolinę Yosemite, w 1872 powstał pierwszy park narodowy Yellowstone.

² Z zastrzeżeniem, że pierwsze ustawowe regulacje w dziedzinie ochrony gatunkowej są dorobkiem dzielnicowego Sejmu Galicyjskiego (ustawa „o zakazie łapania, wytopiania i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwych Tatom – świstaka i dzikiej kozy” z 19 lipca 1896 r. oraz ustawa „o zakazie łapania i sprzedawania ptaków śpiewających i owadożernych”). Jednakże cenne nieraz inicjatywy legislacyjne padały często ofiarą biurokratyzmu panującego w monarchii austriackiej. Por. W. Szafer, *Ochrona przyrody w Polsce*, „Ochrona Przyrody. Organ Państwowej Komisji Ochrony Przyrody” (dalej: „Ochrona Przyrody”), Warszawa 1920, s. 15–18.



„części krajobrazu, ukształtowania terenu, a także pozostałości świata roślin i zwierząt” przypadł w głosowaniu w parlamencie w 1912 r.³ Przepisy materialne pozostały rozsiane po ustawach administracyjnych⁴. Wspomniana instytucja znalazła swą siedzibę w Gdańsku, z uwagi na fakt, że jej szefem został dyrektor tamtejszego muzeum przyrodniczego, paleobotanik Hugo Conwentz. Przez pierwsze lata nie dysponowała nawet odrębnym budżetem. Zmieniło się to w 1909 r., a w dwa lata później *Stelle für Naturdenkmalpflege* przeniesiono do Berlina. Conwentz nieustrudzenie podróżował po kraju, nawiązując kontakty z władzami samorządowymi i rządowymi w terenie, współtworząc lokalne komitety i organizując konferencje naukowe⁵. Pruski model, oparty na współpracy czynników rządowych i społecznych, zdobył zagraniczne uznanie.

2. PIERWSZE DZIAŁANIA LEGISLACYJNE NA RZECZ OCHRONY PRZYRODY W NIEPODLEGŁEJ POLSCE

Podobny przebieg, jak się okaże, miały działania podjęte przez władze w odrodzonej Polsce. Pierwsze postanowienia były ukierunkowane na ochronę pomników przyrody – już w dekreście Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z 31 października 1918 r. „ogrody ozdobne oraz aleje stare cmentarne i przydrożne; drzewa sędziwe i okazałe” uznano za zabytki nieruchome i podlegające ochronie kon-

³ M. Wettengel, *Staat und Naturschutz 1906–1945. Zur Geschichte der Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen und der Reichsstelle für Naturschutz*, „Historische Zeitschrift”, Bd 257, H. 2, Oct. 1993, s. 364, 367.

⁴ Ostatecznie dopiero konstytucja Rzeszy z 1919 r. przewidywała w art. 150 poddanie ochronie także pomników przyrody, co dało impuls do stosownej nowelizacji w ustawie o policji pól i lasów z 1880 r., por. *Gesetz vom 8. Juli 1920 zur Änderung des preußischen Feld- und Forstpolizeigesetzes vom 1. April 1880* (Preußischer Gesetzblatt, s. 437).

⁵ Por. szerzej M. Wettengel, *op.cit.*, s. 355–399.



serwatorskiej⁶. W związku z obawami, jakie niosła ze sobą planowana reforma rolna, pojawił się także projekt ustawy o ochronie krajobrazu⁷. Zamiar uchwalenia ogólnej ustawy o ochronie przyrody, mimo gotowego projektu, oceniono jednak jako przedwczesny na posiedzeniu odpowiadającego za sprawy ochrony przyrody Wydziału Nauki Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia. Za właściwe uznano powołanie w pierwszej kolejności organu doradczego, którego zadania na wzór pruskiej *Stelle* koncentrować się miały na inwentaryzacji pomników przyrody, działaniach ochronnych dopuszczalnych przez obowiązujące ustawy i wreszcie przygotowywaniu założeń stosownej legislacji⁸.

Tymczasowa Państwowa Komisja Ochrony Przyrody, złożona z nominatów Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz innych zainteresowanych ministerstw, podjęła działalność na początku 1920 r., w dniach 7–8 lutego 1920 r. w Krakowie odbył się pierwszy zjazd Komisji. Przewodniczącym został prof. UJ Władysław Szafer, co przesądziło o ulokowaniu siedziby Komisji właśnie w Krakowie. W pierwszej kolejności przygotowano projekt rozporządzenia, powołującego do życia centralny organ administracji państwowej, którego zadaniem statutowym stać się miała ochrona przyrody – Państwową Radę Ochrony Przyrody (PROP)⁹. Komisja, nie oczekując nawet na publikację rozporządzenia, podjęła prace nad organizacją Centralnej Rady i oddziałów prowincjonalnych, wreszcie kuratorów w miastach uniwersyteckich – we Lwowie, Warszawie i Poznaniu, zaproszono do współpracy zainteresowanych spe-

⁶ Dz.Pr.P.P., Nr 16, poz. 36. Podobny przepis znalazł się w rozporządzeniu Prezydenta RP z 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami, Dz.U. RP, Nr 29, poz. 26.

⁷ J. G. Pawlikowski, *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 14. Kraków 1934, s. 3.

⁸ J. G. Pawlikowski, *Przyroda*, [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II, Warszawa, b.d.w [1928], s. 806.

⁹ Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w przedmiocie organizacji Państwowej Rady Ochrony Przyrody, „Ochrona Przyrody”, Warszawa 1920, s. 78–81.



cjalistów¹⁰. Kuratoria tworzyć miały lokalne rady kuratoryjne, złożone z fachowców, przedstawicieli oświaty i stowarzyszeń działających na rzecz ochrony przyrody. Jednakże ostatecznie rozporządzenie opublikowano dopiero znacznie później, więc Komisja pracowała w kolejnych latach na podstawie swojego przyjętego w lutym 1920 r. regulaminu.

W 1920 r. Komisja rozpoczęła wydawanie fachowego czasopisma „Ochrona Przyrody”, istniejącego pod tym tytułem do 2000 r. W pierwszym numerze znalazł się m.in. artykuł prof. Jana Gwalberta Pawlikowskiego, w którym formułował pewne cele Komisji i szerzej, państwa: „Ochrona przyrody (...) jest dzieckiem XX wieku. Poprzedziła ją – zwykłą koleją rzeczy – propaganda kilku entuzjastów nadających jej cechy utopijne (...). Zrazu zajęły się nią stowarzyszenia – za ich wpływem poczęły się pojawiać pojedyncze akty administracji państwowej, potem akty ustawodawcze, zaradzające niektórym najpilniejszym potrzebom – wreszcie ustawy obejmujące zasadniczo całą dotychczasą dziedzinę. Polska stoi właśnie przed takim problemem. Budując od podstaw całe ustawodawstwo, ma weń wcielić jako całość organiczną i skończoną także sprawę ochrony przyrody. Inicjatywę podjęto już z dwóch stron: ze strony Ministerstwa oświecenia i ze strony Ministerstwa sztuki i kultury. Ale ustawa winna być jedna, obejmująca cały zakres sprawy, a winna nie tylko dorastać wzory obce, ale raczej winna stać się wzorem”¹¹. Te ostatnie w kolejnym artykule opisywał przewodniczący Komisji prof. Szafer, oceniając właśnie pruską organizację ochrony przyrody jako wzorcową i podkreślając zarazem, że planowa akcja prof. Conwentza rozpoczęła się na ziemiach wielkopolskich i tu osiągnęła pierwsze znaczące sukcesy. Docenił jednak Szafer także pionierskie, a napotykające na wiele trudności ze stron władz rosyjskich, działania Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego w Warszawie i inicjatywy ustawodawcze w Galicji¹².

¹⁰ *Organizacja i zadania Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, „Ochrona Przyrody”, Warszawa 1920, s. 81.

¹¹ J. G. Pawlikowski, *O celach i środkach ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody”, Warszawa 1920, s. 6

¹² W. Szafer, *Ochrona przyrody...*, „Ochrona Przyrody”, 1920, s. 12–18.



Ambitne zamierzenia, sygnalizowane przez Komisję, potrzebowały czasu. Pierwsze lata niepodległości przyniosły powołanie do życia organów administracji ochrony przyrody, jednak proces ten nie miał systemowego charakteru i mieścił się w ogólnym początkowym trendzie tworzenia rozbudowanej niezespolonej administracji terenowej. Przykładem mogą być regulacje w zakresie ochrony lasów. Na mocy dekretu Naczelnika Państwa z 16 stycznia 1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów¹³ do „urzędów ochrony lasów” zaliczono głównego inspektora ochrony lasów, okręgowych inspektorów ochrony lasów, komisarzy i podkomisarzy ochrony lasów, urzędników pomocniczych i gajowych, nadto kolegialne komisje ochrony lasów – okręgowe i główną.

Rozwiązania materialne także nie przyniosły w pierwszym okresie ujednoczenia przepisów dzielnicowych. Partykularny charakter miały przykładowo regulacje rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych w przedmiocie ustanowienia terminów ochronnych dla zwierzyny na terytorjum Województw: Białostockiego, Kieleckiego, Lubelskiego, Łódzkiego i Warszawskiego¹⁴, w pozostałych dzielnicach nadal obowiązywały jeszcze zaborcze przepisy ochrony gatunkowej. Nie powiodły się próby wprowadzenia na drodze ustawowej bardziej systemowej ochrony – ze względu na zarzuty Ministra Rolnictwa odrzucono projekt ustawy o ochronie niektórych rzadkich gatunków zwierząt i roślin¹⁵.

Indywidualnie także traktowano problem ochrony Tatr. Towarzystwo Tatrzańskie powstało już w 1873 r., zaś Sekcję

¹³ Dz.Pr.PP. Nr 8, poz. 117; także rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Dóbr Państwowych w przedmiocie ustanowienia nowych okręgów dla urzędów ochrony lasów z 30 kwietnia 1920 r., Dz.U.R.P. Nr 38 poz. 225, z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. RP 1920 nr 63 poz. 422. Podstawą dla takich rozporządzeń był ramowy dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. (Dz.Pr.PP. Nr 1 poz. 1), wskazujący w ogólny sposób zakres działania ministrów. Minister Rolnictwa i Dóbr Koronnych zajmować się miał „rolnictwem, leśnictwem, spółkami rolniczymi (...) oraz zarządem wszelkiego rodzaju dóbr państwowych lub znajdujących się pod administracją rządową” (art. 27).

¹⁵ J.G. Pawlikowski, *Przyroda...*, s. 807.



Ochrony Tatr Towarzystwa Tatrzańskiego (SOT) powołano do życia w 1912 r., ustanawiając jej przewodniczącym miłośnika Tatr, wspomnianego już prof. Jana Gwalberta Pawlikowskiego¹⁶. W końcu 1912 r. Sekcja przygotowała Memoriał w sprawie ochrony Tatr, definiując pewne sposoby ochrony Tatr, jak ustanowienie na części terytorium rezerwatu, „dostosowanie do otoczenia” – nierozbudowywanie ścieżek spacerowych, schronisk (powinny służyć tylko do „schronienia”), niedopuszczalność budowy „zakładów i urządzeń przemysłowych”. Sekcja ponownie podjęła działalność w 1919 r., podejmując hasła znane już z memoriału i zwracając się do władz z ideą utworzenia na terenie Tatr i Pienin rezerwatu państwowego. Od razu jednakże pojawiły się kwestie sporne, jak budowa schroniska na Hali Gąsiennicowej czy kolejki górskiej. Towarzystwo było bardzo przeciwnie pomysłowi, akceptując wyłącznie doprowadzenie linii tramwajowych do ujścia doliny Kościeliskiej, Kuźnic i Łysej Polany. Sekcja podejmowała także działania o szerszym zakresie, opiniując chociażby projekt ustawy o powołaniu Państwowej Rady Ochrony Przyrody. Sekcja otrzymała delegaturę PROP na obszar Tatr i Pienin, zaś trzech członkowie zarządu Sekcji Ochrony Tatr weszli w skład Rady¹⁷. Idei ochrony Podhala służyło także wydawnictwo „Wierchy” – w okresie międzywojennym ukazało się pod redakcją Pawlikowskiego szesnaście numerów tego „Rocznika poświęconego górcom i góralszczyźnie”¹⁸. Obecne tam spostrzeżenia ponownie nabrały aktualności w ostatnich latach, gdy Polskie Koleje Linowe podjęły decyzję o przebudowie starej kolejki, by umożliwić wjazd na Kasprowy dwukrotnie większej liczbie turystów, i gdy dyskutuje się nad udostępnieniem narciarzom nowych tras zjazdowych.

¹⁶ Tę wyjątkową, a dziś zapomnianą postać przywołał R. Okraska w swym szkicu biograficznym, otwierającym reedycję esejów Pawlikowskiego. Por. szerzej R. Okraska, *Rycerz przyrody*, [w:] J. G. Pawlikowski, *Kultura a natura i inne manifesty ekologiczne*, Łódź 2010, s. 7–38.

¹⁷ B. Wigilew, *Ochrona Tatr. Działalność Sekcji Ochrony Tatr Tow. Tatrzańskiego*, „Ochrona Przyrody”, Warszawa 1920, s. 39–57; Memoriał s. 47–53.

¹⁸ Wydawane od 1923 r. w Lwowie, następnie w Krakowie i Warszawie, Warszawie–Wrocławiu i ponownie w Krakowie, ukazuje się do dziś.



Należy wreszcie nadmienić, że zasady ochrony przyrody wprowadzono do edukacji szkolnej¹⁹. Zasadnie ocenić można, że działania na rzecz ochrony przyrody odrodzone państwo podjęło stosunkowo szybko, od razu wchodząc w krąg państw o bogatszych doświadczeniach, nawiązując międzynarodowe kontakty i co ważne – inicjując na tym polu działania organizacyjne, jak przyczynienie się Polskiej Akademii Umiejętności do powstania Biura Międzynarodowego Ochrony Przyrody w Brukseli, a później nadania mu podmiotowości prawnej. Członkami tymczasowego zarządu zostali prof. UJ Michał Siedlecki i prof. Szafer, ten ostatni wkrótce członek rzeczywisty Biura²⁰. Także Państwowa Komisja szybko nawiązała zagraniczne kontakty, proponując m.in. powołanie Międzynarodowej Ligi Ochrony Żubra na Międzynarodowym Kongresie Ochrony Przyrody w Paryżu w 1923 r.²¹

3. PAŃSTWOWA RADA OCHRONY PRZYRODY (1925–1939)

Rozporządzenie Rady Ministrów, dotyczące organizacji Państwowej Rady Ochrony Przyrody, opublikowano wreszcie w 1925 r.²² Rada funkcjonować miała obok Delegata Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do spraw Ochrony Przyrody w składzie 15–25 członków powołanych przez

¹⁹ *Sprawa wprowadzenia ochrony przyrody do nauczania szkolnego*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 9, Kraków 1929, s. 94–95; A. Wodziejko, *Ochrona przyrody wczoraj, dziś i jutro*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 16, Kraków 1936, s. 8.

²⁰ Dekret królewski nadający osobowość prawną Biuru Międzynarodowemu Ochrony Przyrody w Brukseli z 7 lipca 1934 r., „Ochrona Przyrody”, Rocznik 14, Kraków 1934, s. 169–172, J. L., *Posiedzenie konstytuujące Międzynarodowego Biura Ochrony Przyrody w Brukseli*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 15, Kraków 1935, s. 247–248.

²¹ J. Sztolcman, *Udział Polski w Międzynarodowej Lidze Ochrony Żubra*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 7, Kraków 1928, s. 82–83.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 czerwca 1925 r. o trybie załatwiania spraw ochrony przyrody wchodzących w zakres działania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, *Monitor Polski*, Nr 141, poz. 629.



Ministra WRiOP. Potwierdzono jej kompetencje doradcze, zaś zadania wyszukiwania tworców przyrody, badania ich, zbierania wiadomości o grożącym im niebezpieczeństwie spoczywały na delegatach PROP. Ich czynności mogły też być powierzane „zrzeszeniom o celach związanych z ochroną przyrody”. Z kolei w celu „propagandy idei ochrony przyrody, zespolenia i ujednostajnienia poczynań społecznych w tej dziedzinie, związania takich poczynań z równoległą akcją organów państwowych” mógł Minister WRiOP powoływać „Komitety Ochrony Przyrody, złożone z delegatów PROP, przedstawicieli władz i urzędów państwowych i samorządowych, przedstawicieli stowarzyszeń zajmujących się ochroną przyrody, wreszcie odpowiednio ukwalifikowanych osób prywatnych”. Delegatem Ministra i przewodniczącym PROP pozostał Władysław Szafer, który ustąpił ze stanowiska w 1935 r. w proteście przeciwko niezasięgnięciu opinii PROP w sprawie budowy kolejki linowej na Kasprowy Wierch. W geście solidarności także inni członkowie PROP oddali się do dyspozycji ministra.

Do szczególnych zasług PROP należała współpraca przy przygotowywaniu projektu ustawy o ochronie przyrody, którego redakcją zajął się prof. Fryderyk Zoll, członek Komisji Kodyfikacyjnej. Prace nad projektem trwały długo. Już w sprawozdaniu z 1928 r. Szafer donosił, że gotowy projekt ma być przedłożony rządowi i ciałom ustawodawczym²³, jednakże ostatecznie ustawa została przyjęta dopiero w 1934 r.²⁴

Rada została zreformowana w 1936 r.²⁵ Miała być nieco liczniejsza (20–30 członków), powoływana na sześcioletnią kadencję przez Ministra WRiOP oraz Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych spośród osób, „których działalność naukowa, praktyczna lub społeczna dawała rękojmię należytego prowadzenia

²³ W. Szafer, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody w roku 1928*, Kraków 1929, s. 5.

²⁴ Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U. RP Nr 31 poz. 274.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 14 listopada 1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych o Państwowej Radzie Ochrony Przyrody, Dz.U. RP Nr 94, poz. 660.



prac w dziedzinie ochrony przyrody”. Przewodniczącym PROP z urzędu był Minister WRiOP, wyznaczający zastępcę z tytułem delegata Ministra. Minister dysponował także prawem uzupełnienia składu Rady w trakcie kadencji.

Organami Rady były Stały Wydział i oddziały. Wśród zadań tego pierwszego wskazano przedstawianie Ministrowi WRiOP wniosków w sprawie rozporządzeń przewidzianych przez ustawę o ochronie przyrody, wydawanie opinii o projektach ustaw, rozporządzeń i zarządzeń, dotyczących ochrony przyrody i inicjatywa w tym zakresie, powiadamianie ministra o skuteczności i celowości wydanych zarządzeń i rozporządzeń w zakresie ochrony przyrody, przedstawianie wniosków w sprawie zwoływania zjazdów zwyczajnych i nadzwyczajnych Rady oraz przygotowywanie materiałów na zjazdy, wykonywanie uchwał zjazdów Rady i przygotowywanie sprawozdań z działalności Rady. Wydział miał także przedstawiać kandydatów na konserwatorów przyrody i kierowników rezerwatów oraz parków narodowych oraz wnioski w sprawie tworzenia oddziałów Rady i komitetów ochrony przyrody. Inicjował badania naukowe w zakresie ochrony przyrody, prowadził działalność wydawniczą i „propagandę” w zakresie ochrony przyrody. Wreszcie na 6 miesięcy przed upływem kadencji Rady Wydział przedstawiać miał ministrowi listę kandydatów na członków nowej rady. Przewodniczący Wydziału był jedynym „etatowym” pracownikiem PROP; pozostali członkowie pełniący swe funkcje honorowo otrzymywali zwrot kosztów podróży oraz diety.

Minister powoływał obejmujące swą właściwością kilka województw oddziały PROP, które ostatecznie powstały w Krakowie, Lwowie, Poznaniu, Warszawie i Wilnie²⁶. Minister wyznaczał przewodniczącego oddziału spośród jego członków, do których należeli członkowie Rady, posiadający miejsce stałego zamieszkania na obszarze objętym działalnością oddziału. W zebraniach oddziałów mieli ponadto brać udział konserwatorzy przyrody oraz przedstawiciele administracji lasów państwowych, wyznaczeni przez właściwego dyrektora lasów pań-

²⁶ Zarządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 22 stycznia 1937 (Nr IV. N-13591/36), Monitor Polski Nr 27, poz. 41.



stwowych. Jako zadania oddziałów wskazano przedstawianie władzom administracji ogólnej wniosków o wydanie zarządzeń w zakresie ochrony przyrody, do wydawania których upoważniał art. 5, 10–11 ustawy o ochronie przyrody z 1934 r., powiadamianie Stałego Wydziału o skuteczności i celowości wydanych zarządzeń i rozporządzeń w zakresie ochrony przyrody na obszarze działania oddziału, inicjowanie tworzenia komitetów ochrony przyrody, udział w ich organizowaniu i pracach, wykonywanie zleceń Stałego Wydziału Rady, składanie półrocznych sprawozdań z działalności oddziału i komitetu.

Z kolei działalność istniejących w tych samych miastach Komitetów Ochrony Przyrody miała na celu „popularyzowanie idei ochrony przyrody wśród społeczeństwa oraz popieranie poczynań władz, urzędów i instytucji państwowych i samorządowych oraz instytucji i organizacji społecznych w dziedzinie ochrony przyrody”. W skład komitetu wchodził członek właściwego oddziału PROP, delegaci władz, urzędów i instytucji, organizacji społecznych oraz osoby zaproszone imiennie przez przewodniczącego Komitetu, którym był odpowiednio przewodniczący terytorialnego oddziału PROP²⁷. Komitety miały współpracować z oddziałami PROP, utrzymywać łączność z instytucjami naukowymi i organizacjami społecznymi, sprawować opiekę nad tworami przyrody, uznanymi za podlegające ochronie, występować z inicjatywą do organów administracji rządowej i samorządowej w sprawie sposobów zabezpieczenia tworów przyrody. W razie potrzeby Komitety mogły powoływać wewnętrzne komisje i powierzać im szczególne zadania, jak również delegatów do wykonywania zadań na danym terytorium, z reguły powiatu; delegatem Komitetu mogły być także lokalne organizacje. Zarówno oddziały, jak i Komitety Ochrony Przyrody korzystały ze środków budżetowych przewidzianych dla MWRiOP.

Wymiar organizacyjny podsumować można zatem następująco – przyjęto zasadę decentralizacji poprzez udział

²⁷ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 25 lutego 1937 r. o Komitetach Ochrony Przyrody, Dz.U. RP Nr 27, poz. 195.



kuratoriów i delegatów, przy zachowaniu centralistycznych uprawnień decyzyjnych organu Ministra WRiOP oraz Komisji, wreszcie zespolono „akcję państwową z samorzutną akcją społeczną” poprzez współpracę z istniejącymi stowarzyszeniami i wspieranie tworzenia nowych²⁸. Kształt regulacji prowadzi jednak do wniosku, że struktura administracyjna organów nie była jasna. PROP pozostawała typowym organem doradczym, choć w dużym stopniu wpływała na kształt projektów legislacyjnych. Zarazem jednak jej pozycja, jak i jej liderów, prof. Szafera i Pawlikowskiego, nie była na tyle silna, by zatrzymać pewne działania administracji rządowej niekorzystne dla spraw ochrony przyrody. Terenowe ogniwa związane z PROP dublowały się personalnie i zadaniowo; wydziały zastąpiły pierwotne kuratoria, zaś komitety powołane na miejsce wcześniejszych rad kuratorskich wykonywać miały w większym stopniu zadania związane z podnoszeniem świadomości społecznej w dziedzinie ochrony przyrody.

W gruncie rzeczy jednak konkretne działania na rzecz ochrony przyrody pozostawały domeną administracji terenowej, zarówno zespolonej, jak i działów niezespolonych. Tu budującą świadomość wykazywały nierzadko organy administracji spraw wewnętrznych, czego ciekawym przykładem może być rozkaz Głównej Komendy Policji Województwa Śląskiego w sprawie ochrony przyrody, wskazujący m.in. że „ochrona przyrody wywołuje u ludzi miłość i przywiązanie do ziemi ojczystej, podnieca do wzniosłych czynów i wydatnego życia, wyrabia kulturę i uszlachetnia narody. Przejawy te uwydatniają się w państwach o wysokiej kulturze, gdzie bardzo często można spotkać zabytki przyrody chronione bądź dobrowolnie przez samą ludność, bądź przez specjalne ustawy. (...) Policja, która najlepiej zna okolice i znajdujące się tam zabytki przyrody – może służyć potrzebnymi informacjami. Z uwagi na to polecam wszystkim organom Policji iść na rękę prof. Czudkowi (profesor gimnazjum w Ru-

²⁸ J. G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927, s. 13–15.



dzie Śląskiej – przyp. aut.) na wypadek żądania z jego strony informacji lub pomocy w związku z ochroną przyrody (...)”²⁹.

4. MATERIALNE PRAWO OCHRONY PRZYRODY

Jak uprzednio wskazano, pierwsze lata niepodległości cechowała mozaika rozwiązań w zakresie prawa administracyjnego materialnego. Z pewnością zagadnień ochrony przyrody nie traktowano priorytetowo, zwłaszcza gdy nadal obowiązujące w dzielnicach zachodniej i południowej przepisy pruskie i austriackie spełniały relatywnie wysokie standardy. Poprzestano wyłącznie na ogólnikowej regulacji dotyczącej ochrony „zabytków przyrody”, rezygnując z przygotowania kompleksowej ustawy ochronnej, co tłumaczono brakiem doświadczeń i stosownych kompetencji. W kolejnych latach stopniowo nadrobiono te zaległości; doktryna przywoływała rozwiązania zagraniczne, budując teoretyczne podstawy dla rozwiązań rodzimego ustawodawcy. Ochrona przyrody stanowić miała interes publiczny, uzasadniający nie tylko ograniczenie praw własności, a w potrzebie – nawet jego wywłaszczenie. Ochrona gatunkowa posługiwać się miała normą ogólną, ograniczającą przedmiotowe atrybuty prawa własności, a nie skutkującą obowiązkiem odszkodowania, zaś ochrona indywidualna prowadziła do ograniczenia podmiotowego prawa własności indywidualnie oznaczonej i powiązana pozostawała z obowiązkiem odszkodowawczym. Ochrona gatunkowa pochodziła pierwotnie z ustaw łowieckich, w dalszej kolejności pojawiły się ustawy chroniące zwierzęta „niełowne”, *res extra commercium*, jak żubry, bobry, pewne gatunki ptaków, nietoperze, krety, borsuki itp. Ochrona indywidualna pierwotnie odnosiła się głównie do osób trzecich, nie ograniczając np. właściciela gruntu. Ta forma pojawiła się w dekreście z 1918 r. o opiece nad zabytkami. W doktrynie podkreślono, że procedura „zaklasowania” gruntu lub znajdującego

²⁹ Rozkaz Głównej Komendy Policji Województwa Śląskiego w Katowicach Nr 894 z 20 czerwca 1927 r.



się na gruncie przedmiotu może przyjąć postać umowy stwarzającej „służebność administracyjną” i w tej drodze ustanawiającej ograniczenia prawa własności aż do wywłaszczenia włącznie (model francuski) lub nakaz administracyjny, zakazujący czynienia zmian bez zgody właściwej władzy (model heski). Wreszcie odmiennego typu prawa ochronnego dopatrywano się przy tworzeniu rezerwatów – miało ono przyjmować postać ustawodawstwa regionalnego, modyfikującego rozmaite ustawy (budowlana, łowiecka, drogowa, rybacka itp.) w związku z przestrzenią należącą do różnych właścicieli³⁰.

W kategorii międzywojennych aktów prawnych regulujących ochronę gatunkową mieszczą się przykładowo rozporządzenia o uznaniu żółwia³¹ i żubra³² za gatunki chronione. Szereg takich przepisów obecny był już zresztą od 1927 r. w prawie łowieckim³³, ustanawiającym bezwzględny zakaz polowań na żubry, bobry, kozice, świstaki, samice i cielęta jelenia, daniela, sarny oraz czasy ochronne dla takich gatunków jak łosie, jelenie, daniela, sarny, zajęce, borsuki, głuszce, cietrzewie. Przepisy karne dotyczące ochrony żubra sięgały kary grzywny do 5 tys. złotych lub aresztu do 6 miesięcy.

W przypadku ochrony gatunkowej źródłem ochrony mogły być także regulacje prawa międzynarodowego. Przykładem jest przystąpienie Polski do podpisanej w 1902 r. konwencji paryskiej o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa³⁴. Re-

³⁰ J.G. Pawlikowski, *Przyroda...*, s. 807–808; *idem*, *Prawo ochrony...*, s. 29–34.

³¹ Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 16 października 1935 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych o uznaniu żółwia za gatunek chroniony, Dz.U. RP Nr 80 poz. 498.

³² Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 12 października 1938 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych o uznaniu żubra za gatunek chroniony, Dz.U. RP Nr 84 poz. 568.

³³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim, Dz.U. RP Nr 110 poz. 934.

³⁴ Ustawa z dnia 18 lutego 1932 r. w sprawie przystąpienia Polski do konwencji o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa, podpisanej w Paryżu dnia 19 marca 1902 r., Dz.U. RP Nr 29 poz. 277; Oświadczenie Rządowe



alizacja samej konwencji, jak podkreślano w literaturze przyrodniczej, była wysoce niezadowolająca w niektórych państwach – stronach³⁵.

Z kolei model ochrony indywidualnej zastosowany został do utworzenia parków narodowych (niezmiernie ciekawe to zagadnienie, szeroko omówione w literaturze³⁶, wykracza poza ramy niniejszego przyczynku) oraz w takich regulacjach, jak rozporządzenie Rady Ministrów z 28 marca 1938 r. o zakazie poszukiwań górniczych w Pustyni Błędownskiej i okolicy³⁷.

Przepisy służące ochronie przyrody stanowiły istotną część prawa leśnego. W 1928 r. Prezydent RP wydał rozporządzenie o zagospodarowaniu lasów państwowych³⁸, w którym znalazły się regulacje ochronne kosodrzewiny, instytucja lasów ochronnych znana już aktom zaborczym czy przekazania szczególnych lasów spod zarządu Ministra Rolnictwa innym ministrom. Rok wcześniej podobne regulacje zawarto w rozporządzeniu doty-

z dnia 21 lipca 1932 r. w sprawie przystąpienia Polski do konwencji o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa, podpisanej w Paryżu dnia 19 marca 1902 r., Dz.U. RP Nr 67 poz. 625; Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 maja 1939 r. o sprostowaniu błędów w tekście oświadczenia rządowego w sprawie przystąpienia Polski do konwencji o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa, podpisanej w Paryżu dnia 19 marca 1902 r., Dz.U. RP 1939 nr 73 poz. 495.

³⁵ J.G. Pawlikowski, *Słowo o międzynarodowej ochronie przyrody i jej tendencjach rozwojowych*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 7, Kraków 1928, s. 4–5.

³⁶ Por. S. Sokołowski, *Tatry jako Park Narodowy*, Kraków 1923, liczne artykuły na łamach „Wierchów”, nieco później W. Szafer (red.), *Ochrona przyrody i jej zasobów*, Kraków 1965. W okresie powojennym poszczególne parki doczekały się opracowań monograficznych. Tytułem wskazania dalszej literatury por. W. W. Grębecka, *Kształtowanie się naukowego programu pogranicznych parków narodowych w Karpatach*, „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki”, 1985, 30/3–4, s. 643–670.

³⁷ Dz.U. RP Nr 26 poz. 236.

³⁸ Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych, Dz.U. RP Nr 36, poz. 336; zmiany wynikały z ustawy z 18 marca 1933 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych Dz.U. RP Nr 32 poz. 272, oraz dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym, Dz.U. RP Nr 75 poz. 533.



czącym lasów niepaństwowych³⁹. Podobnie przepisy ochronne obecne były w unifikacyjnym prawie budowlanym (żywo dyskutowany w doktrynie art. 337, uprawniający do odmowy wydania pozwolenia na budowę „w miejscowościach, w których krajobraz zasługuje na ochronę”⁴⁰), prawie wodnym, prawie górniczym.

Do szczególnie trwałego dorobku ustawodawcy międzywojennego należy rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt⁴¹. Co szczególne, akt ten zachował moc prawną do chwili uchwalenia ustawy o ochronie zwierząt w 1997 r.⁴², choć pewne jego postanowienia zmieniły już przepisy wprowadzające nowy Kodeks wykroczeń w 1971 r.⁴³ i Kodeks karny w 1997 r.⁴⁴ W porównaniu z obecnie obowiązującym aktem rozporządzenie miało zwięzły charakter, nie definiowało tak obszernie pojęć okrutnego traktowania, rażącego zaniedbania, szczególnego okrucieństwa, ograniczając się do wskazania w art. 2 przesłanek znęcania się nad zwierzęciem („używanie do pracy zwierząt chorych, rannych, kulawych, bicie zwierząt po głowie, dolnej części brzucha, dolnych częściach kończyn, bicie

³⁹ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 czerwca 1927 r. o ochronie lasów, niestanowiących własności Państwa, Dz.U. RP Nr 57, poz. 504, tekst jednolity Dz.U. RP 1932 Nr 111, poz. 932.

⁴⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli, Dz.U. RP Nr 23, poz. 202.

⁴¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt, Dz.U. RP Nr 36 poz. 332. Podstawą prawną była ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, Dz.U. RP Nr 78, poz. 443. Należy też przywołać nowelizację przepisów przeprowadzoną na mocy ustawy z dnia 25 lutego 1932 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt, Dz.U. RP Nr 29 poz. 287; tekst jednolity – obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 1932 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o ochronie zwierząt, Dz.U. RP Nr 42 poz. 417.

⁴² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz.U. Nr 111, poz. 724.

⁴³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń, Dz.U. 1971 nr 12 poz. 115.

⁴⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 554.



zwierząt przedmiotami twardymi albo zaopatrzonymi w urządzenia obliczone na sprawianie specjalnego bólu”, przeciążanie zwierząt pociągowych, niewłaściwy transport, używanie zwierząt do doświadczeń powodujących śmierć, uszkodzenia cielesne lub ból fizyczny itp.). Do przeprowadzania doświadczeń na zwierzętach upoważniał osoby posiadające specjalne zezwolenie Ministra WRiOP lub organów przezeń upoważnionych, ewentualnie Ministra Spraw Wojskowych dla zakładów wojskowych. Również przepisy karne miały ograniczony zakres. Naruszenie art. 2 skutkowało karą grzywny do 2 tys. zł., karą aresztu do 6 tygodni lub obiema karami łącznie; penalizacja w przypadku popełnienia czynu w sposób wskazujący na szczególne okrucieństwo sprawcy zaostrzała się do kary więzienia do jednego roku. Minister Spraw Wewnętrznych mógł upoważnić poszczególne stowarzyszenia, mające na celu ochronę zwierząt, do współdziałania z organami państwowymi w ujawnianiu przestępstw przewidzianych rozporządzeniem⁴⁵. Na marginesie zaznaczyć można, że w 1928 r. z inicjatywy PROP (uchwała VIII Zjazdu) powstała Liga Ochrony Przyrody, która prowadziła m.in. zbiórkę funduszy na zakup zagrożonych pomników przyrody i działania na rzecz aktywizacji społecznej⁴⁶.

Z kolei kluczowa dla całego systemu ustawa o ochronie przyrody powstawała na przestrzeni kilku lat. Choć już w 1927 r. zebrano materiały i przygotowano projekt ustawy, to doczekał się on przyjęcia dopiero w 1934 r.⁴⁷ Projektem zajęła się Komisja Kodyfikacyjna, zaś szczególnie pochylił się nad nim

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości z dnia 27 grudnia 1930 r. o upoważnieniu niektórych stowarzyszeń do współdziałania z organami państwowymi w ujawnianiu przestępstw przeciwko ochronie zwierząt, Dz.U. RP 1931 Nr 3 poz. 17; następnie rozporządzenie Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 15 lipca 1957 r. w sprawie upoważnienia niektórych stowarzyszeń do współdziałania z organami państwowymi w ujawnianiu i ściganiu przestępstw przeciwko ochronie zwierząt, Dz.U. nr 41 poz. 185.

⁴⁶ J. Karpowicz, *Ochrona przyrody w Polsce*, „Ziemia. Organ Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego”, t. XV, 15 marca 1930, s. 107.

⁴⁷ Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U. RP Nr 31 poz. 274. Tłumaczenie tekstu ustawy na język francuski: „Ochrona Przyrody”, Rocznik 14, Kraków 1934, s. 196–202.



referent, prof. Fryderyk Zoll. Projekt został poddany debacie na posiedzeniu Podkomisji Prawa Rzeczowego, w którym udział wzięli także przedstawiciele PROP (prof. Szafer, Pawlikowski i Sokołowski) oraz administracji rządowej. Stamtąd projekt trafił do Rady Ministrów, wrócił z jej poprawkami do Komisji, zaś w ostatecznej wersji skierowany został ponownie do zainteresowanych ministerstw. Minister Sprawiedliwości doprowadził ostatecznie do przedłożenia projektu w sejmie i przyjęcia go przez obie izby ustawodawcze. Ustawa precyzowała w art. 1 przedmioty ochrony, tj. „twory przyrody, jako to: ziemia, jej ukształtowanie i formacje, jaskinie, wody stojące i płynące, wodospady, brzegi tych wód, zwierzęta, rośliny, minerały, skamieniałości – tak gatunki, jak zbiorowiska i poszczególne okazy, których zachowanie leży w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych, albo też ze względu na swoiste cechy krajobrazu, i które władza państwowa uznała za podlegające ochronie”. Przewidywane formy ochrony przyjąć miały postać czasowych lub nieograniczonych w czasie zakazów dokonywania zmian w przedmiocie lub jego otoczeniu bez zezwolenia władzy państwowej, zakazów używania i użytkowania przedmiotu objętego ochroną, polowania, rybołówstwa, ścinania drzew, niszczenia roślin, zanieczyszczania wody, zmiany jej biegu, wydobywania ziemi, skał i minerałów, zakazów zbywania, nabywania i przewożenia przedmiotów, zakazów umieszczania na danych przedmiotach lub obszarach tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych, zakazów wznoszenia budowli lub budowli o pewnej wysokości albo jakości, budowy zakładów przemysłowych i handlowych, wykonania przez państwo prac ochronnych, jak budowa wałów, uregulowanie spadku wód, zalesienie obszaru, zasadzenie lub zasianie roślin itp. Do wydawania stosownych zarządzeń upoważniono wojewodów i Komisarza Rządu m.st. Warszawy; przed wydaniem zarządzenia powinni oni zasięgnąć opinii PROP. Osoba, której prawa rzeczowe wskutek zarządzenia uległy ograniczeniu, mogła wnieść odwołanie w terminie 30 dni.

Minister WRIOP w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych i po wysłuchaniu opinii PROP mógł wydać rozporządzenia w zakresie ochrony gatunkowej. Rada

4/2014



Ministrów władna była utworzyć park narodowy „w okolicach o krajobrazie szczególnie pięknym i bogatym w osobliwości przyrody, gdzie ochrona przyrody nie może ograniczać się do poszczególnych przedmiotów, lecz powinna jednolicie dotyczyć ich skupień na obszarze co najmniej 300 hektarów” (art. 9). Przewidziano też prawo wojewody, a w nagłych przypadkach nawet władzy powiatowej do wydawania natychmiast wykonalnych zarządzeń tymczasowych, zabezpieczających cele ochrony przyrody do chwili wydania zarządzenia lub rozporządzenia Ministra WRiOP lub RM.

Minister WRiOP wskazany został jako organ nadzorujący wykonywanie ochrony przyrody, zaś organami administracji ogólnej byli powołani przez Ministra WRiOP i Ministra Rolnictwa konserwatorzy przyrody, powołani w urzędach wojewódzkich dla jednego lub kilku województw. Ustawa powieliała rozwiązania organizacyjne dotyczące PROP, upoważniała do tworzenia omówionych szerzej powyżej komitetów ochrony przyrody. Dla celów ochrony przyrody utworzony miał być Fundusz Ochrony Przyrody, jako osoba prawna pozostająca pod nadzorem administracyjnym Ministra WRiOP.

Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem WRiOP oraz Ministrem Rolnictwa mógł ponadto powoływać strażę ochrony przyrody, które jednak miały być finansowane i współtworzone przez komitety ochrony przyrody i organizacje społeczne, nie zaś Skarb Państwa. Ten ostatni odpowiadał jednak za pokrywanie roszczeń odszkodowawczych powstałych na tle ograniczenia praw rzeczowych właścicieli i innych dysponentów praw na przedmiotach objętych ochroną. Ustawa dopuszczała wywłaszczenie przedmiotu ochrony na rzecz Skarbu Państwa, Funduszu Ochrony Przyrody lub innych osób prawnych chroniących przyrodę po zasięgnięciu opinii władz ochrony przyrody. Ustawa zawierała także przepisy karne, w tym ramowy, stwierdzający w dyspozycji, że umyślne wykroczenie przeciwko zakazom lub nakazom wydanym na podstawie ustawy stanowi przestępstwo zagrożone karą aresztu do 6 tygodni i grzywny do 3000 zł lub też jedną z tych kar. Przepisy ustawy miały być stosowane w trybie ogólnego postępowania administracyjnego, postępowania przymusowego w admini-



stracji lub karno-administracyjnego (wszystkie te akty przyjęto w 1928 r.⁴⁸). W porównaniu z obecną, liczącą 162 artykuły, regulacja z 1934 r. obejmująca zaledwie 34 lakoniczne artykuły, wydawać się musi zaledwie zarysem legislacyjnym. Podobnie zresztą zwięzła, acz o wiele bardziej precyzyjna była następczyni uchwalona w 1949 r.

Niebawem zwrócono jednak w piśmiennictwie uwagę na fakt, że zbyt ogólna ustawa o ochronie przyrody nie spełniła wielu postulatów doktryny i okazała się pomimo wszystko rozwiązaniem ograniczonym, choćby z uwagi na szczególne trudności związane z prawodawstwem wykonawczym. Ustawa szafowała uznaniem administracyjnym, co kontrastować miało chociażby z uchwaloną w tym samym czasie ustawą saską, wskazującą, że przymus ustawowy należy zastosować tam, gdzie namowa nie wystarcza⁴⁹. Zawierała także daleko idące nieścistości, wskazując przykładowo właściwość sądu, bez wzmianki o konieczności wyczerpania drogi administracyjnej przez poszkodowanego zarządzeniem administracyjnym, brakowało też wskazania relacji dotychczasowych organów ochrony przyrody do nowo tworzonych, np. delegatów PROP do konserwatorów przyrody⁵⁰.

Nie ziściło się w praktyce zobowiązanie do kompleksowej regulacji ochrony gatunkowej. Zabrakło też zapowiadanego Funduszu Ochrony Przyrody, który finansować miał przedmiotowe zadania. Także „parki przyrody” powołane przez MWRiOP można uznać jedynie za namiastkę spodziewanych rozwiązań. Przeciągały się kwestie związane z utworzeniem Tatrzańskiego Parku Narodowego. Wyrazem tego rozczarowania była rezygnacja prof. Szafera z przewodniczenia PROP, pozostająca w bezpośrednim związku z konfliktem o „tyrolizację” Tatr, budowę

⁴⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. RP Nr 36, poz. 341; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, poz. 342; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym, Dz.U. RP Nr 38, poz. 365.

⁴⁹ J.G. Pawlikowski, *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 14, Kraków 1934, s. 2.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 5–8.



kolejki górskiej na Kasprowy Wierch, przeciwko której zaprotestowało kilkadziesiąt stowarzyszeń i instytucji naukowych oraz turystycznych. Mimo obfitości regulacji prawnych ochrona przyrody znalazła się w tym okresie w kryzysie⁵¹.

Jednocześnie wyraźnie zauważalna jest pewna doktrynalna ewolucja myślenia o ochronie przyrody, zachodząca w drugiej połowie lat 30. Oceniano, iż ustawa nie ma tak kompleksowego charakteru, jak oczekiwano, nie obejmuje wielu składników szeroko rozumianego środowiska. Pojawiły się postulaty zrównoważonego rozwoju urbanistycznego, w większym stopniu uwzględniającego sprawy ochrony przyrody niż działa się to dotąd w dotychczasowej planistyce przestrzennej⁵².

Wszystkie te relacjonowane wątki znalazły swoje odzwierciedlenie na łamach „Ochrony Przyrody”. Poza specjalistycznymi artykułami dotyczącymi ochrony gatunkowej, pojawiały się tu opracowania z zakresu prawa ochrony przyrody innych krajów Europy i świata, sprawozdania z międzynarodowych i krajowych konferencji naukowych, śledzono także na bieżąco zagraniczną praktykę w zakresie funkcjonowania parków narodowych i komentowano przydatność wszelkich tych doświadczeń na gruncie polskim. Jak zresztą wskazywał Pawlikowski, „wzorów w obcych ustawodawstwach już nie braknie, nie można ich jednak przyswoić sobie tanim sposobem bez przetrawienia i umiejętnego przystosowania”⁵³.

⁵¹ Por. słowo prof. J. Smoleńskiego, otwierające Rocznik 17 „Ochrony Przyrody”, Kraków 1937.

⁵² Por. referaty wygłoszone na XVIII Zjeździe PROP w 1937 r.: A. Wodczicko, *Planowanie kraju drogą do utrzymania równowagi w przyrodzie*, opublikowano w „Ochronie Przyrody”, Rocznik 17, Kraków 1937, s. 2–9; B. Treter, *Ochrona krajobrazu i cech regionalnych w budownictwie wiejskim w ramach przepisów budowlanych*, *ibidem*, s. 10–18; A. Kuncewicz, *Planowanie regionalne, sprawy budowlane – a ochrona przyrody*, *ibidem*, s. 18–27, tam też dalsze opracowania.

⁵³ J. G. Pawlikowski, *Prawo ochrony...*, s. 34.



5. PODSUMOWANIE

Okres dwudziestolecia międzywojennego przyniósł pierwsze systemowe działania na rzecz ochrony przyrody. Choć, jak w wielu innych dziedzinach prawa administracyjnego, wiązało się to z koniecznością kompleksowej unifikacji przepisów, zadanie to udało się zrealizować. Pierwsze regulacje z pewnością wzorowano na nowoczesnym ustawodawstwie pruskim. Stworzono podwaliny teoretyczne w doktrynie, przyjęto rozwiązania ustrojowe i następnie w zakresie prawa administracyjnego materialnego, jak kluczowe akty o ochronie zwierząt i ochronie przyrody. Polska podjęła także współpracę międzynarodową, uczestnicząc w licznych przedsięwzięciach organizacyjnych o ponadnarodowym charakterze, polscy specjaliści brali także udział w rozlicznych spotkaniach naukowych na całym kontynencie. Badano zagraniczne rozwiązania prawne i praktykę działań na rzecz ochrony środowiska. Sukcesy te po części zawdzięczano wybitnym naukowcom i zarazem działaczom społecznym, jak profesorowie Władysław Szafer czy Jan Gwalbert Pawlikowski. Pawlikowski opublikował pierwszy przyczynek monograficzny, poświęcony prawu ochrony przyrody. W II RP rozpoczęto także wydawanie czasopism „branżowych”, jak organ Komisji, a następnie Rady Ochrony Przyrody „Ochrona Przyrody” czy podhalańskie „Wierchy”. Nadal ukazywała się krajoznawcza „Ziemia”, choć, co znamienne, w ostatnich przedwojennych latach nie wyodrębniano już w miesięczniku działu „ochrona przyrody”.

Rozwiązania ustawy o ochronie przyrody przyjęto z opóźnieniem i w praktyce okazały się rozczarowujące. Druga połowa lat 30. przyniosła wiele porażek ruchu ochrony przyrody, mimo iż oczekiwać można było, że kompleksowa regulacja ułatwi działalność zarówno gremiom publicznym, jak i organizacjom społecznym propagującym działania na rzecz ochrony środowiska. Niemniej z perspektywy czasu zasadna jest ocena, że polski ustawodawca docenił wagę nowej dziedziny prawa, stając tym samym w jednym rzędzie z pionierami europejskimi.



BIBLIOGRAFIA

- Grębecka W., *Kształtowanie się naukowego programu pogranicznych parków narodowych w Karpatach*, „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki” 1985, 30/3–4, s. 643–670.
- J. L., *Posiedzenie konstytuujące Międzynarodowego Biura Ochrony Przyrody w Brukseli*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 15, Kraków 1935, s. 247–248.
- Karpowicz J., *Ochrona przyrody w Polsce*, „Ziemia. Organ Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego”, t. XV, 15 marca 1930, s. 101–107.
- Kuncewicz A., *Planowanie regionalne, sprawy budowlane – a ochrona przyrody*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 17, Kraków 1937, s. 18–27.
- Okraska R., *Rycerz przyrody*, [w:] J.G. Pawlikowski, *Kultura a natura i inne manifesty ekologiczne*, Łódź 2010, s. 7–38.
- Organizacja i zadania Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, „Ochrona Przyrody”, Warszawa 1920, s. 81–82.
- Pawlikowski J. G., *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927.
- Pawlikowski J. G., *O celach i środkach ochrony przyrody*, „Ochrona Przyrody”, Warszawa 1920, s. 5–11.
- Pawlikowski J. G., *Przyroda*, [w:] Cybichowski Z. (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II, Warszawa, b.d.w [1928], s. 804–809.
- Pawlikowski J. G., *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 14. Kraków 1934, s. 1–8.
- Pawlikowski J. G., *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 14, Kraków 1934, s. 2–8.
- Pawlikowski J.G., *Słowo o międzynarodowej ochronie przyrody i jej tendencjach rozwojowych*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 7, Kraków 1928, s. 3–9.
- Sokołowski S., *Tatry jako Park Narodowy*, Kraków 1923.
- Sprawa wprowadzenia ochrony przyrody do nauczania szkolnego*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 9, Kraków 1929, s. 94–95.
- Szafer W. (red.), *Ochrona przyrody i jej zasobów*, Kraków 1965.
- Szafer W., *Ochrona przyrody w Polsce*, „Ochrona Przyrody”, Warszawa 1920, s. 11–20.
- Sztolcman J., *Udział Polski w Międzynarodowej Lidze Ochrony Żubra*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 7, Kraków 1928, s. 82–83.
- Treter B., *Ochrona krajobrazu i cech regionalnych w budownictwie wiejskim w ramach przepisów budowlanych*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 17, Kraków 1937, s. 10–18.



- Wettengel M., *Staat und Naturschutz 1906–1945. Zur Geschichte der Staatlichen Stelle für Naturdenkmalpflege in Preußen und der Reichsstelle für Naturschutz*, „Historische Zeitschrift”, Bd 257, H. 2, Oct. 1993, s. 355–399.
- Wigilew B., *Ochrona Tatr. Działalność Sekcji Ochrony Tatr Tow. Tatrzańskiego*, „Ochrona Przyrody”, Warszawa 1920, s. 39–57.
- Wodziczko A., *Ochrona przyrody wczoraj, dziś i jutro*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 16, Kraków 1936, s. 1–9.
- Wodziczko A., *Planowanie kraju drogą do utrzymania równowagi w przyrodzie*, „Ochrona Przyrody”, Rocznik 17, Kraków 1937, s. 2–9.

Kontakt e-mail:

atarn@law.umk.pl

