

Jerzy Malec

## PIERWSZE REGULACJE PRAWNE Z ZAKRESU OCHRONY PRZYRODY NA ZIEMIACH POLSKICH

Prawo ochrony przyrody stanowi jeden z nowszych działów prawa administracyjnego, powstały w II połowie XIX w., bo choć chronienie skarbów przyrody znajdowało swoje odzwierciedlenie w ustawodawstwie już w średniowieczu, to jednak incydentalnie i głównie ze względów utylitarnych, nie zaś naukowych.

W Polsce pierwsze regulacje prawne sięgają panowania Bolesława Chrobrego, który na początku XI w. wydał zakaz tępienia bobrów i nakazał ochronę ich żeremi. Także *Statut Wiślicki* z 1347 r. przewidywał stosunkowo surowe kary za kradzież drewna z lasu, wycinę drzew, na których swe gniazda miały roje pszczół<sup>1</sup>, czy szkody wyrządzane na polach, łąkach, w rzekach i stawach. W 1423 r. Władysław Jagiełło wydał dekret wprowadzający okresy ochronne dla zwierzyny łownej, a także surowe kary za wycinanie drzew na terenach słabo zalesionych, podpalanie lasu oraz chroniący cisa i inne cenne gatunki drzew. Wydany w 1529 r. *I Statut litewski* wspominał ponownie o ochronie bobrów, zaś dekret Zygmunta III z 1597 r. zakazywał całkowicie polowań na tury w Puszczy Jaktorowskiej koło Sochaczewa, ustanawiając w tym celu specjalną straż, co nie zapobiegło zresztą wyginięciu tego

---

<sup>1</sup> „Nyekthorzy swą smyaloscą wyechawszy wlyass albo wgay nyektorego zyemyanyna, kromye yego wołyey drzewo wyrabywszy precz wyożą: przeto vsthawyamy, gdy ktho szczygyego lyassv wyrabywszy wywezye damb, czso by sye godzył na ossy, albo gdy by pospolythych woz wywozł, thedy themv panv, czyye ssą drwa, ma pokvpycz wyna syedmdzyesczya”, Art. 86 *Statutów Wiślickich*, [w:] *Kodeks dzikowski*, Archiwum Komisji Prawniczej, Kraków 1895, t. III, s. 22-62.

gatunku w 1627 r.<sup>2</sup> Wszystkie te działania cechowały w pierwszym rzędzie względy gospodarcze. Skrystalizowanie się właściwej idei ochrony przyrody realizowanej w imię postulatów naukowych nastąpiło dopiero w XIX w.

Rozwój nauk przyrodniczych w drugiej połowie XIX w. stanowił wydatny impuls dla rozwoju ochrony przyrody na świecie, w tym także na ziemiach polskich. Pierwsza w tym względzie rodzima inicjatywa, której rezultatem było uchwalenie prawa z zakresu ochrony przyrody, wydanego z motywów czysto naukowych, wyszła z Galicji, z ośrodka krakowskiego<sup>3</sup>. Tu bowiem zwyciężyła wówczas koncepcja chronienia przyrody dla jej wartości idealnych, w tym moralnych i naukowych. Zrealizowano ją, doprowadzając do uchwalenia przez Sejm Krajowy we Lwowie pionierskich w tym zakresie ustaw. Przyczynili się do tego głównie trzej wybitni przyrodniecy: Ludwik Zejszner, Maksymilian Siła-Nowicki oraz Edward Janota, zyskując wsparcie ze strony Komisji Fizjograficznej Towarzystwa Naukowego w Krakowie, Towarzystwa Tatrzańskiego, później także Towarzystwa Przyrodników im. Mikołaja Kopernika<sup>4</sup>.

Wiązało się to ze wzrostem zainteresowania ze strony nauki przyrodą tatrzańską, jak również chęcią zachowania rzadkich zwierząt górskich, zwłaszcza dzikich kóz (kozic) i świstaków<sup>5</sup>. Pierwsza w tym względzie inicjatywa, podjęta przez Ludwika Zejsznera w 1851 r., kontynuowana była w następnych latach przez profesorów: Uniwersytetu Jagiellońskiego Maksymiliana Siła-Nowickiego i lwowskiego – Edwarda Janotę, by ostatecznie, w postaci projektu ustawy przygotowanego przez Komisję Fizjograficzną<sup>6</sup>, trafić pod obrady Sejmu Krajowego galicyjskiego we Lwowie<sup>7</sup>. Ten, dnia 5 października 1868 r. uchwalił ustawę „względem zakazu łapania, wytępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich, właściwych Tatom, świstaka i dzikich kóz”. Zyskała ona sankcję cesarską dnia 19 lipca 1869 r. i z tą datą poczęła obowiązywać<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> J.J. Nowak, *Prawo i organizacja ochrony przyrody w Polsce*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1967, s. 21; *Rozwój idei ochrony przyrody oraz kształtowania i ochrony środowiska*, praca zbior., Warszawa 1989, s. 38; J. Babicz (red.), *Studia z dziejów ochrony przyrody w Polsce*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1985, s. 117-118.

<sup>3</sup> J.J. Nowak, op. cit., s. 22.

<sup>4</sup> *Rozwój idei ochrony przyrody...*, op. cit., s. 39-40.

<sup>5</sup> Już we wrześniu 1865 r. została wydana z inicjatywy Komisji Fizjograficznej Towarzystwa Naukowego Krakowskiego anonimowa broszurka pt. *Upomnienie Zakopianów i wszystkich Podhalańców aby nie tępiłi świstaków i kóz*, zapewne autorstwa E. Janoty. Por. A. Leńkowska, *Zacząło się od świętego gaju. Karty z historii ochrony przyrody*, Warszawa 1981, cz. 1, s. 104.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 108.

<sup>7</sup> W. Szafer, *Z dziejów ochrony przyrody*, [w:] idem (red.), *Skarby przyrody i ich ochrona*, Warszawa 1932, s. 23.

<sup>8</sup> Dz. U. i Roz. Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim, Lwów 1869, cz. XI, nr 26, s. 16.

Uznawana za prekursorską w skali międzynarodowej<sup>9</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 r., kiedy to zastąpiona została nową ustawą łowiecką, wprowadzającą bezterminową ochronę tych zwierząt<sup>10</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 także powstał w Komisji Fizjograficznej Towarzystwa Naukowego Krakowskiego, późniejszej Akademii Umiejętności<sup>11</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 polskich w dniu 17 września 1868 r., Wydział Krajowy – 30 września 1869 r., a także 9 października 1869 r. 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 szkodzi kraju i nauki”<sup>12</sup>. Także późniejsze opracowania powtarzały tę błędną opinię<sup>13</sup>. Tymczasem stało się to w kilka lat później. Dnia 21 grudnia 1874 r., cesarz, na podstawie uchwały Sejmu Krajowego dla Królestwa Galicji i Lodomerii, podpisał bowiem ustawę *O ochronie niektórych zwierząt dla*

<sup>9</sup> B. Ferens, *Przeszłość i przyszłość ochrony gatunkowej zwierząt w Polsce*, [w:] J. Babicz (red.), op. cit., s. 120.

<sup>10</sup> A. Leńkowska, op. cit., s. 109.

<sup>11</sup> W. Szafer, op. cit., s. 24.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 24-25.

<sup>13</sup> A. Leńkowska, op. cit., s. 110-111.

*uprawy ziemi pożytecznych*<sup>14</sup>, której treść różni się wprawdzie w szczegółach od wcześniejszej, jednak bez najmniejszej wątpliwości pozostaje z nią w najściślejszym związku<sup>15</sup>. W następnym miesiącu została ona uzupełniona o kolejną ustawę dla Galicji: *O zakazie łowienia zwierząt w pewnym czasie*, opatrzoną sankcją cesarza 30 stycznia 1875 r.<sup>16</sup> Obie te ustawy, rozwijające prawne regulacje z zakresu ochrony przyrody, przemilczane były dotąd w literaturze przedmiotu.

Wspomnieć tu wypada o dwu 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 1881 r., 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 r., trzy lata czekać musiała na uzyskanie sankcji cesarskiej<sup>17</sup>.

Druga wiąże się z działalnością posła Juliana Brunickiego, znanego przyrodnika i badacza fauny motyli. Wystąpił on 15 listopada 1910 r. 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 wymarciu będących*. Tym razem pozostały one, niestety, bez echa<sup>18</sup>.

Warto też wspomnieć o zainicjowanej w 1913 r. w Galicji próbie powołania Krajowej Rady Konserwatorskiej, mającej pełnić rolę doradczą przy Wydziale Krajowym w sprawach ochrony zabytków kultury i przyrody. Także i ta inicjatywa nie doszła jednak do skutku<sup>19</sup>.

Działalność ustawodawcza sejmu galicyjskiego w zakresie prawa ochrony przyrody zasługuje mimo to na wysoką ocenę. Wprawdzie ironizowano niekiedy, twierdząc, że Polacy i Rusini w Galicji „uzyskawszy władzę ustawodawczą, nie umieli

<sup>14</sup> Dz. U. i Roz. Krajowych, op. cit., rocznik 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 wyd. Jan Rudolf Kasperek, t. I, Lwów 1884, s. 374-380; t. III, Lwów 1885, s. 2470-2473.

<sup>15</sup> W przyjętej ustawie znacznemu zmniejszeniu uległy jedynie kary za chwywanie i zabijanie chronionych ptaków, z proponowanych wcześniej 5 do 100 złr na 1 do 15 złr, z zamianą na areszt od 12 godzin do 3 dni. Poszerzono z kolei zdecydowanie listę ptaków podlegających ochronie. *Ibidem*.

<sup>16</sup> Dz. U. i Roz. Krajowych, op. cit., nr 16, s. 23-25.

<sup>17</sup> A. Leńska, op. cit., s. 115-116.

<sup>18</sup> W. Szafer, op. cit., s. 31-31.

<sup>19</sup> *Rozwój idei ochrony przyrody...*, op. cit., s. 41.

z niej zrobić właściwego użytku, tylko dekretowali ustawy o ochronie raków, kozic, świstaków i ptaków śpiewających”<sup>20</sup>, jest to jednak opinia bez wątpienia 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.

W Królestwie Polskim zdecydowanie mniejszą wagę przywiązywano do ochrony przyrody krajowej. Podobnie jak w Rosji, gdzie ruch ochrony przyrody począł się dopiero budzić, prowadzono rabunkową gospodarkę lasami i zasobami zwierzęcymi. Dopiero pod sam koniec XIX w. rozciągnięto na Królestwo obowiązywanie ustawy rosyjskiej z 4 (16) kwietnia 1888 r. *O ochronie lasów*. Decyzją Rady Państwa z 8 (20) czerwca 1898 r. prawo to z odpowiednimi zmianami i uzupełnieniami poczęło obowiązywać na obszarze Królestwa. Ustawę, liczącą 48 artykułów i podzieloną na trzy rozdziały, uzupełniały, wprowadzone do *Ustawy o karach wymierzanych przez sędziów pokoju z 1864 r.* i do *Kodeksu karnego*, przepisy o karach i grzywnach wymierzanych za naruszanie jej postanowień<sup>21</sup>. Podkreślić wypada, że ustawa o ochronie lasów przemilczana była w całej dotychczasowej literaturze polskiej poświęconej sprawom ochrony przyrody.

Przepisy o ochronie lasów rozciągała ona na wszystkie lasy, tak rządowe, udziałowe i instytutowe, jak i prywatne, uznając jednocześnie te, których zachowanie uważano za niezbędne (w szczególności dotyczyło to lasów zabezpieczających początki i źródła rzek i ich dopływów oraz tamujących lotne piaski), i które poddano specjalnym przepisom ochrony – za tzw. lasy ochronne. W tych ostatnich zakazana była wycinka drzew, którą dopuszczano jedynie na podstawie zatwierdzonego planu gospodarstwa leśnego. W pozostałych lasach wycięcie drzewostanu wymagało zawiadomienia właściwego komitetu ochrony, z podaniem powodów wycinki. Na podjęcie decyzji komitetom przyznano długi termin 6 miesięcy, po upływie którego – w braku decyzji odmownej – właściciel lasu mógł przystąpić do cięcia. Nie zastosowanie się do tych przepisów rodziło po stronie właściciela, jego rządcy lub pełnomocnika, obowiązek sztucznego zadrzewienia wyrąbanych przestrzeni. Jednocześnie zarówno lasy ochronne, jak i sztucznie zadrzewione (jednak nie w wyniku wycięcia) zwolniono z podatku gruntowego, pierwsze bezterminowo, drugie na okres 30 lat.

Dozór nad wykonywaniem przepisów ustawy powierzono Departamentowi Leśnemu Ministerstwa Dóbr Państwa, a w terenie komitetom ochrony wykonującym swe obowiązki przy pomocy urzędników zarządu lasów skarbowych, policji oraz powiatowych zarządów do spraw włościańskich. Komitety ochrony lasów, działają-

<sup>20</sup> A. Górski, *Wyodrębnienie Galicji*, Wyd. Klubu Konserwatywnego, s. 32. Cyt. za: W. Feldman, *Stronnictwa i programy polityczne w Galicji 1846-1906*, Kraków 1907, t. I, s. 190.

<sup>21</sup> *Zbiór praw i przepisów o ochronie lasów z dnia 4 (16) kwietnia 1888 wraz ze zmianami i uzupełnieniami dla Królestwa Polskiego według Najwyżej zatwierdzonego zdania Rady Państwa z dnia 8 (20) czerwca 1898 roku*. Zebrał, ułożył i wyd. H. Oberfeld, Warszawa 1899.

ce pod przewodnictwem gubernatora, zajmowały się: uznawaniem lasów za ochronne i zatwierdzaniem planów gospodarstwa w tych lasach oraz w pozostałych; wydawaniem zezwoleń na zmianę terenów leśnych na inne użytki; ograniczaniem wycinki lasu grożącej jego zniszczeniem; określaniem terminów sztucznego zadrzewiania oraz nadzorem nad lasami i pociąganiem do odpowiedzialności winnych naruszenia przepisów o ochronie. W Królestwie Polskim istotnym elementem regulacji prawnej ochrony lasów były różnice w ich użytkowaniu, wynikające z ciężających na licznych obszarach leśnych służebnościach chłopskich. Tereny takie w ograniczonym stopniu podlegały rygorom ustawy.

Skargi na decyzje komitetów ochrony wnoszone miały być w ciągu 2 miesięcy od ich ogłoszenia do Ministra Dóbr Państwa, który rozpatrywał je wraz z Ministrem Spraw Wewnętrznych i ewentualnie, w razie potrzeby, innymi odpowiednimi ministrami.

Urzędnikom nadzoru nad lasami ustawa powierzała, obok funkcji czysto wykonawczych, prawo wszczynania z upoważnienia komitetu ochrony spraw przeciwko winnym naruszenia jej przepisów oraz oskarżanie ich przed sądem<sup>22</sup>. Rosyjska ustawa o postępowaniu karnym z 1864 r. przewidywała w tym przypadku roczny (przy zabronionej trzebieży i wyrębie lasu) lub 6-miesięczny (przy zabronionym użytkowaniu pobocznym) termin wszczęcia postępowania, licząc go od momentu popełnienia wykroczenia (art. 1216 u.p.k.).

W katalogu kar za wykroczenia przeciwko przepisom o ochronie lasów, zawartych w ustawie o karach wymierzanych przez sędziów pokoju, znalazły się grzywny oraz konfiskata bezprawnie wyrąbanego drewna. Uzyskane tą drogą środki zasilały fundusz zarządu leśnego<sup>23</sup>. Jednocześnie kodeks karny przewidywał w stosunku do urzędników zarządów skarbowych, którym podlegały lasy w majoratach Królestwa Polskiego, odpowiedzialność służbową za dopuszczenie do naruszenia prawa<sup>24</sup>.

Ustawa o ochronie lasów była zaledwie pierwszym, choć bez wątpienia właściwym krokiem w kierunku tworzenia podstaw prawnych ochrony przyrody na terenie Królestwa Polskiego. Stanowiła jednak wyłącznie zmodyfikowaną wersję wcześniejszej ustawy rosyjskiej. Gdy w 1916 r. tworzono w Rosji system prawnej ochrony zabytków przyrody i krajobrazu<sup>25</sup>, ziemie b. Królestwa znajdowały się już pod okupacją niemiecką. Wkrótce miał też nadejść czas tworzenia własnych regulacji prawnych w odrodzonej Polsce.

Już w 1919 r. powstała przy Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Tymczasowa Państwowa Komisja Ochrony Przyrody, na czele której

---

<sup>22</sup> Ibidem, s. 1-16.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 37-41.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 41-42.

<sup>25</sup> *Rozwój idei ochrony przyrody*, op. cit., s. 35.

stał wybitny uczyony – prof. Władysław Szafer<sup>26</sup>. Podlegały jej, tworzone w większych miastach, kolegiałne Kuratoria Ochrony Przyrody. W 1925 r. utworzono Urząd Delegata Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Spraw Ochrony Przyrody, a w styczniu 1926 r. powołano do życia Państwową Radę Ochrony Przyrody, będącą organem doradczym i opiniodawczym władz administracyjnych<sup>27</sup>.

Po rezygnacji z podejmowanych w 1919 r. prób stworzenia ustawowej regulacji prawa ochrony przyrody, uznanych wówczas za przedwczesne, 10 marca 1934 r., uchwalona została przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody<sup>28</sup>, która nawiązując do wcześniejszych koncepcji, szczególnie tych zrodzonych w autonomicznej Galicji, stanowiła nowoczesny w skali międzynarodowej akt prawny, także pod względem techniki legislacyjnej, o przejrzystym, logicznym układzie treści oraz poprawnej i jasnej konstrukcji. Rozpoczęła ona nowy okres w dziejach ochrony przyrody polskiej<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> W. Kulczyńska, *Organizacja ochrony przyrody w Polsce niepodległej*, [w:] W. Szafer, *Skarby przyrody*, op. cit., s. 1-3.

<sup>27</sup> Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1925 r. *O trybie załatwiania spraw ochrony przyrody wchodzących w zakres działania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*.

<sup>28</sup> Dz. U. RP nr 31, poz. 274.

<sup>29</sup> Ustawa z 1934 r., a także jej projekt opracowany w Komisji Kodyfikacyjnej, stanowiły przedmiot licznych opracowań naukowych. Por. w szczególności: J. G. Pawlikowski, *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce*, Kraków 1934, a z prac najnowszych: D. Malec, *Prawo ochrony przyrody w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] J. Malec, W. Uruszcza (red.), *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki*, Kraków 1999, s. 231-244; eadem, *Prawne środki ochrony przyrody w projekcie ustawy Komisji Kodyfikacyjnej z 1928 r.*, [w:] *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 515-525 oraz eadem, *Pojęcie interesu publicznego w polskiej ustawie o ochronie przyrody z dnia 10 marca 1934 r.*, [w:] A. Lityński, M. Mikołajczyk (red.), *Przez tysiąclecia: państwo – prawo – jednostka*. Materiały ogólnopolskiej konferencji historyków prawa, Ustroń 17-20 września 2000 r., t. II, Katowice 2001, s. 161-171.