

DOROTA MALEC (Kraków)

Pojęcie interesu publicznego w polskiej ustawie o ochronie przyrody z 10 marca 1934 r.

Rozwój współczesnego prawa ochrony przyrody i środowiska naturalnego spowodował zajęcie się tą dyscypliną licznych autorów. Znacznie skromniej przedstawia się liczba publikacji na temat początków ustawodawstwa ochrony przyrody w Polsce w okresie międzywojennym, choć uchwalona przez sejm w dniu 10 marca 1934 r. pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody zasługuje na głębszą analizę¹. Niniejsze opracowanie poświęcone jest wybranym rozwiązaniom prawnym, zastosowanym w ustawie z 1934 r., w szczególności pojęciu interesu publicznego, znanemu z praktyki administracyjnej, obecnemu zwłaszcza w ustawodawstwie wywłaszczeniowym, do którego w szerokim sensie można zaliczyć także pierwszą polską ustawę o ochronie przyrody.

Idea ochrony przyrody ze względów idealnych, niegospodarczych, ugruntowała się w II połowie XIX i na początku XX wieku. Także w wiekach wcześniejszych znaleźć można liczne przykłady ustawodawstwa ochronnego, choć motywy ochrony – z reguły ekonomiczne, – różniły się od uznanych za istotne na przełomie XIX/XX w².

¹ Na dotychczasową literaturę składają się głównie prace z okresu dwudziestolecia międzywojennego, przegląd ważniejszych, wybranych publikacji oraz przebieg wieloletnich starań o ustawę o ochronie przyrody: D. Malec, *Prawo ochrony przyrody w Drugiej Rzeczypospolitej. Z prac nad ustawą z dnia 10 marca 1934 r.*, [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki* pod red. J. Malca i W. Uruszczyka, Wydawnictwo UJ, Kraków 1999, s. 231-232.

² Przegląd dawniejszych, wybranych polskich i europejskich aktów wprowadzających ochronę przyrody W. Szafer, *Z dziejów ochrony przyrody* [w:] *Skarby przyrody*, Warszawa 1932, s.16-36, K.Z. Gottwald, *Najstarsze ustawy ochronne w dawnej Polsce*, Ochrona przyrody R.3 (1922), s.16-17; omówienie początków starań o ochronę przyrody na ziemiach polskich pod zaborem, w tym ustaw Sejmu Krajowego we Lwowie z 1868 r. o zakazie łapania, tępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich, właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz oraz o ochronie pożytecznych ptaków i innych zwierząt W. Szafer, *Ochrona przyrody*, Ochrona przyrody R.1 (1920), s.11-20.

Od początku XX w. Zaczęły pojawiać się w Europie nowoczesne akty prawne, w których dla celów ochrony wykorzystywano instrumentu praw administracyjnego³. Wśród ustaw europejskich szczególną rolę odegrały te, na których wzorowano się tworząc zręby polskiego prawa ochrony przyrody. Wzorem dla polskich rozwiązań w zakresie organizacji ochrony były Prusy, w których sprawnie działały instytucje ochrony przyrody, nie było zaś osobnej, „materialnej” ustawy regulującej te zagadnienia⁴. Podobną metodę zastosowano początkowo w Polsce, gdy po utworzeniu w 1919 r. Tymczasowej Państwowej Komisji Ochrony Przyrody, jako organu doradczego u boku Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, zdecydowano się odłożyć na później prace nad prawem materialnym⁵. Przygotowania do jej powstania obejmowały m.in. szeroko zakrojoną akcję propagandową, liczne prelekcje⁶. Stronę prawną przygotowań powierzono od 1919 r. J.G. Pawlikowskiemu, na którym szczególnie wrażenie wywarły rozwiązania zawarte w ustawach: heskiej z 16 lipca 1902 r. oraz kantonu berneńskiego z 29 marca 1912⁷. Na nich oparł swe wstępne projekty, przekazane w 1927 r. wraz z materiałami Komisji Kodyfikacyjnej, a ściślej F. Zollowi, którego pomoc udało się uzyskać W. Szaferowi⁸. Oparty w znacznej części na materiałach zgromadzonych przez Pawlikowskiego projekt Komisji Kodyfikacyjnej z 1928 r.⁹ wszedł w życie ostatecznie jako ustawa o ochronie przyrody¹⁰.

³ Choć np. ustawodawstwo francuskie łączyło zasady prawa prywatnego ze środkami administracyjnymi: ustawa z 21 kwietnia 1906 r. o organizowaniu ochrony okolic i pomników przyrody o charakterze artystycznym przewidywała wymóg zgody (umowa) właściciela na wprowadzenie ograniczenia prawa własności dla celów ochronnych, w braku zgody możliwe było wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego.

⁴ Na mocy rozporządzenia ministra oświaty z 22 października 1906 r. utworzono urząd *Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege*, z tymczasową siedzibą w Gdańsku, a od 1911 roku w Berlinie, na jego czele stał Komisarz opieki nad pomnikami przyrody; tekst polski rozporządzenia, a także innych europejskich aktów prawnych, poświęconych ochronie przyrody w tłumaczeniu J.G. Pawlikowskiego, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927, s. 66-117, omówienia ustawodawstwa także w kolejnych rocznikach Ochrony Przyrody.

⁵ Na mocy rozporządzenia Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (dalej: WRiOP) z dnia 10 czerwca 1925 r. o trybie załatwiania spraw ochrony przyrody organ ten uzyskał stałą organizację jako Państwowa Rada Ochrony Przyrody (dalej: PROP); o jej organizacji i zasadach działania m.in. W. Kulczyńska, *Organizacja ochrony przyrody w Polsce niepodległej* [w:] *Skarby przyrody* pod red. W. Szafera, Warszawa 1932, s. 258-272;

⁶ M.in. *Sprawozdanie z działalności Państwowej Komisji Ochrony Przyrody II 1920-30 VII 1921 r.*, Archiwum PAN w Krakowie, PROP-28, t.I.

⁷ Jan Gwalbert Pawlikowski (1860-1939), rolnik, ekonomista, historyk literatury, polityk, taternik, pionier i niestrudzony działacz ochrony przyrody; choć uważał, że zna się tylko na prawie austriackim, zadanie wykonywał z niezwykłą sumiennością (m.in. korespondencja J.G. Pawlikowskiego z W. Szaferem, Archiwum PAN w Krakowie, PROP-17, 26, 28).

⁸ O współpracy F. Zolla z PROP D. Malec, *Prawo ochrony przyrody...*, s. 233-235.

⁹ *Projekt ustawy o ochronie przyrody* Komisja Kodyfikacyjna RP, Podsekcja 2 Prawa Cywilnego, t.I, z. 1, Warszawa 1929.

¹⁰ Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U.R.P. nr 31, poz. 274.

Ustawa była aktem ramowym, regulującym metody wprowadzania ochrony przymusowej, realizowanej w drodze aktów prawa administracyjnego. Ich wykorzystanie możliwe było dzięki zastosowaniu – jako motywu ochrony – konstrukcji interesu publicznego. Pojęcie to, znane doskonale z praktyki administracyjnej, analizowane przez licznych autorów, od początku XX stulecia stopniowo znajdowało zastosowanie także w europejskim ustawodawstwie o ochronie przyrody.

Rozumienie potrzeby ochrony przyrody jako interesu publicznego umożliwiało zwłaszcza wykorzystanie – zamiast nie zawsze skutecznej metody dobrowolnej – przepisów o ograniczeniu własności lub jej wywłaszczeniu na cele publiczne. Realizacja celów ustawowych polegać miała bowiem na ograniczeniu praw rzeczowych bądź ich całkowitym pozbawieniu¹¹. Takie zasady zawierała również polska ustawa z 1934 r.¹² Z tego powodu konieczną wydaje się nie tylko analiza użytego w niej pojęcia interesu publicznego, ale także porównanie jej przepisów z opartymi na tej samej konstrukcji zasadami ograniczania prawa własności i innych praw rzeczowych, wynikającymi z konstytucji oraz ustawodawstwa zwykłego, obowiązującego w Polsce w okresie międzywojennym.

Konstytucja marcowa uznawała w art. 99 wszelką własność za jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, dopuszczając możliwość ograniczenia lub zniesienia własności jedynie w wypadkach przewidzianych ustawą i tylko z powodów wyższej użyteczności oraz za odszkodowaniem. Przepis ten został utrzymany w mocy także w konstytucji kwietniowej¹³. Wprowadzenie w ustawie zasadniczej reguły *nulla expropriatio sine lege* rozumiane było w polskiej literaturze jako konieczność dokładnego, ustawowego wyliczenia wypadków, w których ograniczenie własności lub pełne wywłaszczenie było możliwe¹⁴. Jednym z wielu aktów prawa materialnego, przewidujących możliwość wywłaszczenia była ustawa o ochronie przyrody z 1934 r. Choć jej treść odpowiadała konstytucyjnym zasadom określającym dopuszczalność wywłaszczenia, to zawierała szereg postanowień re-

¹¹ W obu wypadkach dochodziło w gruncie rzeczy do wywłaszczenia, pojęciem tym obejmowano także wywłaszczenie częściowe oraz ograniczenie prawa własności poprzez ustanowienie służebności, M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, 5-7.

¹² Art. 2 ustawy wyliczał przykładowo możliwe formy ograniczeń, m.in. czasowe lub bezterminowe zakazy dokonywania bez zgody wojewody istotnych lub wszelkich zamian w przedmiocie lub jego otoczeniu, zakazie używania i użytkowania przedmiotu, polowania, rybołówstwa, ścinania drzew, niszczenia roślin, zanieczyszczania wody, zmiany jej biegu, wydobywania ziemi, skał, minerałów, zakazach nabywania, zbywania, przewożenia przedmiotów objętych ochroną, zakazie wznoszenia budowli w ogóle lub o pewnej wysokości albo jakości, ograniczeniu dostępu na dany obszar, wykonywaniu przez władze państwowe prac i urządzeń ochronnych; wywłaszczenie, jako środek najdalej idący, możliwe było w wypadkach, w których celów ustawy nie dało się osiągnąć w inny sposób.

¹³ Art. 81.2. konstytucji kwietniowej, uchylający konstytucję marcową wraz ze zmianami wprowadzonymi nowelą z dnia 2 sierpnia 1926 r. pozostawiał w mocy art.99, 109-118 oraz 120.

¹⁴ M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, s.26-27.

gulujących niektóre kwestie w sposób odmienny od ogólnych zasad postępowania wywłaszczeniowego, uregulowanego w sposób jednolity dla całego kraju także w 1934 r.¹⁵

Podstawową konstytucyjną przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia były względy *wyższej użyteczności*, rozumianej jako użyteczność wyższa społecznie¹⁶. Oznaczać to miało, że do pewnego zagadnienia ze względów społecznych, gospodarczych czy kulturowych państwo przywiązuje szczególne znaczenie i, że działalność w tym kierunku uważa za użyteczną dla państwa ponad przeciętną miarę¹⁷. Pojęcie to uważano za umożliwiające szerszą interpretację niż zawierająca się w nim konstrukcja interesu publicznego, obecna w ustawodawstwie zwyczajnym¹⁸. Zwracano uwagę, by supremacja interesu publicznego nad indywidualnym nie naruszała praw oraz interesów indywidualnych, gdy nie wymagało tego dobro publiczne¹⁹. Nie określało to jednak oczywiście konkretnej treści pojęcia, budzącego w doktrynie i praktyce prawa administracyjnego duże wątpliwości²⁰. Znaczenie i zakres ulegały bowiem zmianie w każdej instytucji prawnej, przy której konstrukcja była stosowana²¹.

Ewolucja pojęcia użyteczności publicznej wywierała niewątpliwie wpływ na rozwój instytucji wywłaszczenia²². Szczególnie widoczne było to na przykładzie Francji, gdzie rozszerzenie w praktyce orzeczniczej Rady Stanu jego zakresu miało w okresie międzywojennym decydujące znaczenie dla praktyki²³. Początkowe wąskie i dosłowne rozumienie pojęcia jako wymogu bezpośredniej „publicznej” użyteczności dla obywateli zastąpiono tam znaczeniem szerszym, jako wymogu w interesie „publiczności”²⁴. Szerokie znaczenie – jako interesu społecznego w ogóle – nadawano pojęciu także w Niemczech²⁵. Ewolucja poszła w kierunku uznania za publiczny nie tylko intere-

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym, Dz.U.R.P. Nr 86, poz.776.

¹⁶ M. Zimmermann, *op.cit.*, s.29, autor zwraca także uwagę podobieństwo konstrukcji zastosowanej przez autorów konstytucji marcowej do koncepcji *wyższego interesu* przedstawionej przez M. Layera w pracy *Principien des Enteignungsrechtes. Staats- und Völkerrechtliche Abhandlungen III*, 1902.

¹⁷ Tak wyjaśniono pojęcie w uzasadnieniu przygotowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu rozporządzenia o postępowaniu wywłaszczeniowym, cyt. za F. Ządrowski, *Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym. Komentarz*, Warszawa 1936, s.17.

¹⁸ M. Zimmermann, *op.cit.*, s.174.

¹⁹ J.S. Langrod, *Stuzba publiczna jako funkcja administracji*, Kraków 1932, s.47.

²⁰ Przegląd ważniejszych poglądów, dotyczących pojęć użyteczności publicznej, dobra publicznego M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1932, s. 219 i n.

²¹ Modliński, *Pojęcie interesu publicznego*, Warszawa 1932, s.13.

²² M. Zimmermann, *op. cit.*, s.230.

²³ *op.cit.*, s.230

²⁴ M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, s.22-23.

²⁵ *op.cit.*, s.23.

su bezpośredniego, ale również pośredniego²⁶. Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Warszawie, za wzorem wyznaczonym przez austriacki Trybunał Administracyjny w Wiedniu, uznawało na ogół ocenę użyteczności publicznej za akt swobodnego uznania²⁷.

Ewolucja europejskiego ustawodawstwa o ochronie przyrody poszła w kierunku obejmowania motywów ochrony potrzebami interesu publicznego. Początkowo wszakże praktyka sądowa odmawiała uznania w tych wypadkach jego istnienia, a tym samym możliwości zastosowania przepisów dopuszczających wywłaszczenie, z uwagi na brak elementu społeczno-gospodarczego²⁸. Inną z przyczyn był brak powszechnego uznania w ustawodawstwie i świadomości społecznej pojęcia interesu publicznego rozumianego w sensie wartości idealnych. Mimo to, nawet wobec braku odpowiedniego zapisu ustawowego, przy silnych naciskach społecznych zdarzały się wypadki uznania przez sądy istnienia celu publicznego i zastosowania przepisów o wywłaszczeniu²⁹. Stopniowo, odpowiednie zapisy zaczęły być wprowadzane do aktów prawnych, regulujących zasady wywłaszczenia (np. Szwecja)³⁰ bądź ochrony przyrody. Na gruncie ustawodawstwa niemieckiego istnienie takiego interesu uzasadniano zapisem art. 150 konstytucji z 11 sierpnia 1919 r., obejmującym ochroną i opieką państwa pomniki przyrody, sztuki i historii³¹. Podobnego zapisu nie było w polskiej konstytucji, która wszakże przewidywała, iż prawa obywateli i uznanych prawnie związków do swobodnego używania ziemi, wód, minerałów oraz innych skarbów przyrody mogą ze względów publicznych doznać ograniczenia w drodze ustawowej³².

Starania twórców polskiej ustawy o ochronie przyrody od samego początku nakierowane były na wprowadzenie do niej pojęcia interesu publicznego, jako motywu działania. Uzasadniano, że państwo pośrednio uznaje istnienie takiego interesu poprzez fakt utworzenia państwowej organizacji ochrony przyrody (Państwowej Rady Ochrony Przyrody). Zdawano sobie jednak sprawę, że tylko obecność w ustawie nie budzących wątpliwości sformułowań pozwoli na skuteczne korzystanie w razie potrzeby z możliwości ograniczenia lub pozbawienia prawa własności lub innego prawa rzeczowego.

²⁶ Jak np. w wypadku reformy rolnej, gdzie wywłaszczenie dokonywane było wprawdzie na rzecz jednostki prywatnej, lecz dla osiągnięcia celu społecznego, *op.cit.*, s.23-24.

²⁷ Na temat swobodnego uznania w orzecznictwie NTA m.in. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s.82 i n., tam także ważniejsza literatura przedmiotu.

²⁸ J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, s.41.

²⁹ Wywłaszczenie kamieniołomów w Siebengebirge w 1886 r., utworzenie na wywłaszczonych terenach rezerwatu na Lüneburger Heide w 1921 r., cyt. za J.G. Pawlikowski, *op.cit.*, s. 41.

³⁰ Znowelizowana ustawa wywłaszczeniowa zawierała przepis uznający ochronę przyrody za interes publiczny, uzasadniający wywłaszczenie, cyt. za J.G. Pawlikowski, *op.cit.*, s. 41.

³¹ Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r., Reichsgesetzblatt 1919, nr 152, s. 1383-1418 w tłumaczeniu J. Makowskiego, *Nowe konstytucje*, Warszawa 1925, s. 361-377.

³² Art. 99 ust. 1.

Ustawa o ochronie przyrody przewidywała możliwość zastosowania określonych w niej środków do tworów przyrody, których zachowanie leżało w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych lub ze względu na swoiste cechy krajobrazu (art. 1). Tym samym pojęcie interesu publicznego w odniesieniu do ochrony przyrody określone zostało dość szczegółowo, szerzej niż w odpowiednich ustawach europejskich³³. Treść omawianego przepisu przeszła ewolucję: w pierwotnym projekcie, przygotowanym w 1927 r. przez Fryderyka Zolla, interes ten nazwano *idealną a nie tylko majątkową potrzebą ogółu, jako to celem zachowania pięknego krajobrazu, ratowania ginącego rodzaju zwierząt, zachowania wyjątkowo pięknych okazów świata roślinnego*³⁴. Kazuistyczne wyliczenie motywów ograniczało zakres pojęcia, którego zresztą w przepisie wprost nie nazwano. Ostateczna redakcja przepisu pozwalała na znacznie szersze i bardziej elastyczne podejście do każdego ewentualnego przedmiotu ochrony.

F. Zol akcentował konieczność ochrony dóbr idealnych jako jedno z hasł postępu³⁵. Celem ustawy o ochronie przyrody miało być *zachowanie dla współczesnych i przyszłych generacji tych tworów przyrody, które chociaż znajdują się w prawnym posiadaniu różnych osób fizycznych lub prawnych nie powinny być uważane za nieograniczoną własność jednostek, i owszem, równocześnie powinny należeć do ogółu, a to ze względu na wartości, jakie przedstawiają dla piękna, nauki i kultury, zaś określone twory przyrody nie mogą być przedmiotem dowolnej eksploatacji ze strony właścicieli*³⁶. Ochrona przyrody polegać zatem miała na utrzymaniu ze względu na interes publiczny określonych dóbr poprzez ustawowe ograniczenie własności prywatnej i innych praw rzeczowych³⁷. Ten aspekt ustawy budził od początku prac nad jej projektem największą wątpliwość³⁸. Zwracano uwagę na konieczność

³³ M.in. w ustawie saskiej z 1934 r., inaczej niż we wcześniejszych ustawach niemieckich, w których dominował motyw naukowy, o interesie publicznych decydować miały wartości artystyczne, naukowe lub cechy krajobrazu, podobnie ustawa ogólnoniemiecka z 1935 r.

³⁴ Maszynopis tzw. pierwotnego projektu F. Zolla rozporządzenia o ochronie przyrody, s.2, Archiwum PAN w Krakowie, sygn. PROP-28, t. I.

³⁵ Wystąpienie F. Zolla podczas XIV Zjazdu Państwowej Rady Ochrony Przyrody w dniu 9 stycznia 1932 r., *Sprawozdanie z XIV Zjazdu Państwowej Rady Ochrony Przyrody, odbytego w dniu 9 stycznia 1932 r. w sali konferencyjnej Ministerstwa WRIOP w Warszawie*, Ochrona Przyrody nr 12 (1932), s.133.

³⁶ *Projekt ustawy o ochronie przyrody uchwalony przez Komitet Organizacji Prac Komisji Kodyfikacyjnej w dniu 20 grudnia 1928 r., Komisja Kodyfikacyjna RP, Podsekcja 2 Prawa Cywilnego*, t. 1, z.1, Warszawa 1929, s.19, tak samo uzasadnienie Projektu rządowego ustawy o ochronie przyrody (uchwała Rady Ministrów z dnia 1 stycznia 1934 r., pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 stycznia 1934 Nr I.P.A. 7180/1/1/34), Sejm RP okres III, sesja zwyczajna 1933/34, Druk Nr 797.

³⁷ *Sprawozdanie senatora Rolle, Sprawozdanie stenograficzne z 66 posiedzenia Senatu RP z dnia 10 marca 1934 r.*, t.75.

³⁸ Wystąpienie F. Zolla podczas XIV Zjazdu Państwowej Rady Ochrony Przyrody w dniu 9 stycznia 1932 r., *Sprawozdanie z XIV Zjazdu Państwowej Rady Ochrony Przyrody, odbytego w dniu 9 stycznia 1932 r. w sali konferencyjnej Ministerstwa WRIOP w Warszawie*, Ochrona Przyrody nr 12 (1932), s.133.

zachowania odpowiedniej ostrożności i właściwych proporcji, by nie naruszać nadmiernie zasady ochrony własności, która i tak doznawała zbyt wielu ograniczeń³⁹.

Mimo deklarowanej równowagi w ochronie interesów zarówno właścicieli, jak i przyrody nawet w środowisku związanym z Państwową Radą Ochrony Przyrody pojawiały się opinie, że prawa właścicieli nie są przez ustawę należycie chronione. J.G. Pawlikowski krytykował brak etapu pertraktacji z właścicielem przed wydaniem zarządzeń ochronnych oraz fakt, że w wypadku takim jedyną drogą dla ochrony jego interesów stanowić mogła skarga sądowa o wysokość odszkodowania⁴⁰.

Ustawa o ochronie przyrody różnicowała tryb postępowania w zależności od zastosowanych środków, a także rodzaju wprowadzanej ochrony. W wypadku tzw. ochrony gatunkowej organem właściwym do wydania ogłaszanego w Dzienniku Ustaw rozporządzenia był Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, działający w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych, po wysłuchaniu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody (art. 8 § 1). W wypadku ochrony indywidualnej, organem uprawnionym do wydawania zarządzeń był wojewoda (działający w porozumieniu z zarządem lasów państwowych, gdy chodziło o dobra położone na terenie lasów państwowych), po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody (art. 5 § 1). Obowiązek konsultacji nie dotyczył sytuacji nagłych, wymagających natychmiastowego działania, w których wojewoda (a nawet starosta) uprawniony był do wydawania zarządzeń tymczasowych na okres do 3 miesięcy (art. 11).

Na uwagę zasługują przepisy określające zasady ustalania odszkodowania za straty, będące wynikiem wprowadzenia ochrony. W wypadku ochrony gatunkowej ustawa wprost wyłączała możliwość odszkodowania (art. 17 § 3). Gwarancją ochrony interesów właściciela miał być zakaz ograniczania ich poprzez wprowadzoną ochronę w dotychczasowym gospodarczym korzystaniu z nieruchomości (art. 8 § 3)⁴¹. Zasadę tę, znaną także z innych europejskich ustaw o ochronie przyrody starano się niekiedy interpretować w sposób rozszerzający: w nauce niemieckiej pojawiały się poglądy, że w gruncie rzeczy każda ochrona – także indywidualna ma charakter gatunkowej⁴². We Francji próbowano uzasadnić istnienie służebności legalnej na rzecz ogółu, obciąża-

³⁹ Uzasadnienie *Projektu rządowego ustawy o ochronie przyrody (uchwała Rady Ministrów z dnia 1 stycznia 1934 r., pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 stycznia 1934 Nr I.P.A. 7180/1/1/34)*, Sejm RP okres III, sesja zwyczajna 1933/34, Druk Nr 797.

⁴⁰ J.G. Pawlikowski, *O prawie ochrony przyrody* [w:] *O lice ziemi*, Warszawa 1938, s.132-133.

⁴¹ W odróżnieniu od wywłaszczenia generalne ograniczenie prawa własności nazywano prawno-publicznym ograniczeniem prawa, choć problem rozgraniczenia obu tych kategorii nasuwał wiele problemów, M. Zimmermann, *Wywłaszczenie*, s.81 i n., *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, s.11.

⁴² Tak m.in. urzędowy komentarz do heskiej ustawy o ochronie przyrody, cyt. za J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, s.27-28.

jącej prawo własności we wszystkich wypadkach, wychodząc z idealistycznego założenia, iż ze wszystkim co piękne związany jest interes publiczny⁴³.

W wypadku ochrony indywidualnej roszczenie odszkodowawcze przysługiwało właścicielowi oraz osobom mającym inne prawa rzeczowe na przedmiocie, objętym ochroną, jeśli skutkiem wydania zarządzeń lub rozporządzeń ochronnych poniosły rzeczywistą szkodę majątkową. O wysokości odszkodowania orzekać miał sąd właściwy ze względu na położenie rzeczy (art. 17 § 4). Zasady te, choć krytykowane przez J.G. Pawlikowskiego, pozostawały w zgodzie z konstytucją, przyznającą obywatelom prawo dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej⁴⁴.

Bardzo interesująco rozwiązano w ustawie o ochronie przyrody same zasady ustalania wysokości odszkodowania. Przy jego określaniu nakazano bowiem *kierować się względami słuszności, a w szczególności położeniem materialnym poszkodowanego i stosunkiem w jakim szkoda pozostaje do reszty jego majątku* (art. 18). Tak określone reguły znalazły się w projekcie prawa o ochronie przyrody, uchwalonym w 1928 roku przez Komisję Kodyfikacyjną, nie zawierał ich jednak pierwotny projekt, przygotowany przez F. Zolla w oparciu o materiały J.G. Pawlikowskiego i Państwowej Rady Ochrony Przyrody. Przepis tej treści znalazł się w projekcie w wyniku uchwały podjętej podczas pierwszego czytania w dniu 17 lutego 1928 r. w komisji przygotowawczej podsekcji prawa rzeczowego cywilnego Komisji Kodyfikacji⁴⁵. Protokół posiedzenia podkomisji nie pozwala wyciągnąć wniosków na temat powodów zmiany przepisu i wprowadzenia odmiennych reguł odszkodowawczych⁴⁶. Zgodnie z ogólnymi zasadami, bezspornymi w praktyce i nauce, odszkodowane winno obejmować całą szkodę⁴⁷. Co do obowiązku pokrycia strat moralnych, a także utraconych korzyści wypowiadano różne poglądy⁴⁸. NTA

⁴³ I Międzynarodowy Kongres Ochrony Krajobrazu 1909, tezy referatu G. De Montemach'a cyt. za J.G. Pawlikowski, *op.cit.*, s.28.

⁴⁴ W pierwotnym projekcie z 1927 r. proponowano, by wysokość odszkodowania ustalał organ administracji ogólnej I stopnia (starosta), a dopiero w razie odmowy jego przyznania lub sporu co do wysokości rozstrzygać miał sąd, podobne zasady znalazły się w projekcie Komisji Kodyfikacyjnej z 1928 r., Archiwum PAN w Krakowie PROP-28, t.I, *Projekt ustawy o ochronie przyrody...*

⁴⁵ Maszynopis tzw. II projektu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o ochronie przyrody, Archiwum PAN w Krakowie, PROP-28, t.I.

⁴⁶ *Protokół posiedzenia podkomisji prawa rzeczowego Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej we Lwowie w dniach 15, 16, 17 lutego 1928 r.*, Archiwum PAN w Krakowie, PROP-28, t.I.

⁴⁷ M. Zimmermann, *Polskie prawo...*, s.99.

⁴⁸ O braku obowiązku pokrycia *lucrum cessans* wypowiadali się W. Czapiński J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Postępowanie wywłaszczeniowe (Prawo z dnia 24 września 1924 r.) z komentarzem i uzupełnieniem przepisami prawa materialnego*, Warszawa 1937, s.45, inaczej ogólny obowiązek odszkodowawczy określał od chwili wejścia w życie kodeksu zobowiązań F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie*, t.II *Prawo rzeczowe*, Kraków 1947, s.124, taka sama zasada wynikała m.in. z art.19 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej a dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach państwa, tekst jedn. Dz.U.R.P., 1937, nr 11, poz. 83, który wyraźnie wyłączał spod obowiązku odszkodowawczego utracone korzyści.

wyciągnął z konstytucyjnych zasad, dopuszczających ograniczenia własności wniosek, iż były one dopuszczalne tylko za *odszkodowaniem*, tj. *wynagrodzeniem, które jeżeli niejednokrotnie nie będzie w stanie pokryć szkody moralnej przymusowego wyzbycia się własności, winno w każdym razie odpowiadać rzeczywistej, realnej wartości*, zaś sama zasada odszkodowania stanowiła gwarancję, że *ograniczenia i zniesienia prawa własności, konieczne ze względów publicznych nie będą przeprowadzone kosztem i z krzywdą pojedynczych jednostek*⁴⁹.

Przepis kolejnych projektów, a następnie ustawy o ochronie przyrody stanowił zatem wyraźne odejście od zasady pełnego ekwiwalentu na rzecz *sprawiedliwości rozdzielczej*, determinowanej przez elementy subiektywne, wyznaczone sytuacją materialną poszkodowanego⁵⁰. Przyjęte rozwiązanie odpowiadało zdaniem M. Zimmermanna *systemom prawnym omnipotencji państwa, w którym znikają prawa jednostki, gdyż państwo samo rozdziela i decyduje o ich istnieniu czy rozmiarze*, zaś odszkodowanie traci swój charakter, stając się „*aktem zarządu*”, którego *jedynym sprawdzianem może być wyłącznie „interes wyższy”*⁵¹. Ostrożną pochwałę tego wyjątkowego na tle ustawodawstwa polskiego rozwiązania wyraził jedynie J.G. Pawlikowski⁵², choć wcześniej krytykował wynikającą z ustawy kantonu berneńskiego zasadę uzależniającą przyznanie odszkodowania i ustalenie jego wysokości od uznania organu administracji⁵³. Analogiczne zasady rekompensowania strat znane jednak były innym europejskim ustawom ochronnym, pochodzącym z podobnego okresu: saskiej ustawie z dnia 13 stycznia 1934 r. o ochronie pomników sztuki, kultury i przyrody, a następnie ustawie ogólnoniemieckiej o ochronie przyrody z 26 kwietnia 1935 r.⁵⁴

Odszkodowanie wypłacane miało być ze Skarbu Państwa, o ile nie zostało pokryte z Funduszu Ochrony Przyrody lub innego funduszu, przeznaczonego na ten cel. (art. 17 § 1). Pierwotny projekt F. Zolla dawał możliwość żądania przez właściciela pełnego wywłaszczenia zamiast oznaczania wysokości odszkodowania przez sąd⁵⁵. Zapis ten, wzorowany na ustawie heskiej z 1902 r.⁵⁶ został jednak skreślony z ostatecznego projektu Komisji Kodyfikacyjnej i nie znalazł się w ustawie.

⁴⁹ Wyrok NTA z dnia 11 marca 1924 r., Zbiór wyroków NTA nr 331.

⁵⁰ M. Zimmermann, *Polskie prawo...*, s. 138.

⁵¹ Ibidem, s. 175-176.

⁵² J.G. Pawlikowski, *O prawie ochrony przyrody* [w:] *O lice ziemi*, s. 131.

⁵³ J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, s. 30.

⁵⁴ Z chronologii prac ustawodawczych w poszczególnych krajach J.G. Pawlikowski wyciągnął wniosek o naśladowaniu w ustawie polskiej rozwiązań niemieckich, choć omawiany przepis znalazł się już w projekcie Komisji Kodyfikacyjnej, J.G. Pawlikowski, *O prawie ochrony przyrody*, s. 131.

⁵⁵ Art. 10 tzw. pierwotnego projektu.

⁵⁶ J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, s. 30.

W wypadkach, gdy celów ustawy, a zatem ochrony przyrody ze względu na interes publiczny, nie dało się osiągnąć w drodze wprowadzenia zarządzeń ochronnych, możliwe było całkowite wywłaszczenie przedmiotu ochrony bądź odpowiednich praw rzeczowych na zasadzie ogólnych przepisów o wywłaszczaniu na cele użyteczności publicznej, ze zmianami wynikającymi z ustawy ochronnej (art. 18).

Wywłaszczenie mogło nastąpić na rzecz Skarbu Państwa, a za zgodą Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego także na rzecz Funduszu Ochrony Przyrody lub innych osób prawnych, działających w celu ochrony przyrody (art. 18). Zgodnie z ogólnymi zasadami rozporządzenia o postępowaniu wywłaszczeniowym organem właściwym do jego przeprowadzenia i wydania orzeczenia był wojewoda. Wbrew propozycjom, zawartym w projektach prawa o ochronie przyrody, a wzorowanym na innych europejskich ustawach⁵⁷, wywłaszczenie nastąpić mogło jedynie z urzędu⁵⁸. Ustawa o ochronie przyrody ściśle moment przejścia prawa własności bądź innego wywłaszczonego prawa rzeczowego: była nim chwila wypłacenia kwoty odszkodowania lub złożenia jej do depozytu sądowego (art. 20). Rozporządzenie prezydenta o postępowaniu wywłaszczeniowym nie zawierało tak precyzyjnych reguł, pozostawiając interpretację praktyce⁵⁹.

Zasady zawarte w pierwszej polskiej ustawie o ochronie przyrody stanowiły z jednej strony wykorzystanie dorobku europejskiego ustawodawstwa tej nowej dyscypliny, z drugiej zaś strony dopasowywały nowe na gruncie polskim rozwiązania do reguł konstytucyjnych oraz istniejącego porządku prawnego. Trudnym zadaniem twórców aktu było znalezienie formuły umożliwiającej skuteczną ochronę przyrody przy pomocy instrumentów prawnych bez budzenia społecznego sprzeciwu wobec nowych sytuacji, umożliwiających ograniczenie lub nawet pozbawienie prawa własności. Choć deklarowano w tej mierze ostrożność, to niektóre z zastosowanych i omówionych wyżej rozwiązań cechował duży radykalizm.

W okresie międzywojennym nie zastosowano ustawy dla przymusowego wywłaszczenia⁶⁰. Brak także orzecznictwa pozwalającego na prześledzenie zmian, związanych z poszerzeniem pojęcia interesu publicznego na potrzebę

⁵⁷ M.in. ustawa heska, ustawa francuska, J.G. Pawlikowski, *O prawie ochrony przyrody*, s. 30-31, *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce*, Kraków 1934, s. 6.

⁵⁸ Art. 11 pierwotnego projektu F. Zolla przyznawał prawo żądania wywłaszczenia właścicielowi rzeczy bądź określonego prawa rzeczowego, podobnie art. 13 tzw. II projektu, Archiwum PAN w Krakowie, PROP-28, t. I.

⁵⁹ W przeciwieństwie do będącej dla niego wzorem pruskiej ustawy wywłaszczeniowej z 1874 r., przenoszącej prawo (podobnie jak ustawa włoska z 1865 r.) z chwilą doręczenia orzeczenia o wykonaniu wywłaszczenia, cyt. za M. Zimmermann, *Polskie prawo...*, s. 93.

⁶⁰ Wciąż skuteczniejsza okazywała się metoda dobrowolna, oparta na wykupie, m.in. przez powstałą z inicjatywy PROP w 1928 r. Ligę Ochrony Przyrody resztek stepów na Pokuciu (Masiok pod Ostrowcem), na Wołyniu (Makutra pod Brodami), W. Kulczyńska *Organizacja ochrony przyrody w Polsce niepodległej*, s. 15.

ochrony przyrody. Mimo to, doniosłość ustawy, jako pierwszego polskiego aktu prawnego posługującego się tym pojęciem i zwracającego uwagę na aspekty życia inne niż gospodarcze i materialne nie budzi wątpliwości. Proces kształtowania społecznej potrzeby i akceptacji dla ochrony przyrody nie przebiegał jednak łatwo, zwłaszcza wobec braku aktywnego poparcia dla działań Państwowej Rady Ochrony Przyrody ze strony czynników rządowych. Brak aktów wykonawczych, a ostatecznie wydanie po kilkuletniej zwłoce zaledwie dwóch spośród pięciu przewidzianych przez ustawę uniemożliwił jej pełne wejście w życie⁶¹. Wynikający z ustawy obowiązek zasięgania opinii PROP nie był respektowany, o czym świadczą konflikty na tle budowy kolejki linowej na Kasprowy Wierch, a następnie budowy na jego szczycie obserwatorium, zakończone ustąpieniem ze stanowiska m.in. kierującego PROP W. Szafera⁶². Sprawy tatrzańskie stanowiły zresztą już wcześniej przykład zderzenia ideałów działaczy ochrony przyrody z realiami życia i potrzebami gospodarczymi⁶³. Ożywiona, często burzliwa dyskusja dowodziła jak potrzebna była ustawa o ochronie przyrody, choćby tylko dla zwrócenia w pierwszym okresie jej obowiązywania uwagi na znaczenie problemu.

⁶¹ Rozporządzenie Ministra WRiOP z dnia 14 listopada 1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych o organizacji Państwowej Rady Ochrony Przyrody, Dz.U.R.P. nr 94, poz.660, zarządzenie Ministra WRiOP z dnia 22 stycznia 1937 r. o powołaniu oddziałów Państwowej Rady Ochrony Przyrody, Monitor Polski nr 27, poz. 41.

⁶² M.in. J.G. Pawlikowski, *W obronie idei parku narodowego* [w:] *O lice ziemi*, s. 252, korespondencja PROP z MWRiOP, Archiwum PAN w Krakowie, PROP-2, PROP-17.

⁶³ M.in. sejmowe wystąpienie posła Gwiżdża podczas drugiego czytania projektu ustawy o ochronie przyrody w dniu 6 marca 1934 r., *Sprawozdanie stenograficzne ze 120 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 6 marca 1934*, Sejm RP, Okres III, sesja zwyczajna 1933/1934, seria artykułów w *Ilustrowanym Kurjerze Codziennym*, 1933-1934.

