

Ochrona przyrody
w systemach prawnych
ochrony środowiska
Polski, Czech i Słowacji

ADAM HABUDA
WOJCIECH RADECKI

Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji

Difin

Copyright © Difin SA
Warszawa 2017

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy.

Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują.

Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim
lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie.

Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie
zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie
na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Publikacja została sfinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki
przyznanych na podstawie decyzji numer „UMO-2014/13/B/HS5/01318”.

Recenzenci

dr hab. Barbara Iwańska, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego

dr hab. Grzegorz Dobrowolski, prof. Uniwersytetu Śląskiego

Redaktor prowadząca
Maria Adamska

Korekta
Małgorzata Włodarczyk

Projekt okładki
Mikołaj Miodowski

ISBN 978-83-8085-430-7

Difin SA
Warszawa 2017
ul. F. Kostrzewskiego 1, 00-768 Warszawa,
tel.: 22 851 45 61, 22 851 45 62,
faks: 22 841 98 91
Księgarnie internetowe Difin:
www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl
Skład i łamanie: Poligrafia, tel. 609 940 055
Wydrukowano w Polsce

SPIS TREŚCI

Objaśnienie ważniejszych skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Ustawy o ochronie przyrody przed koncepcją ochrony środowiska	15
1.1. Wprowadzenie historyczne	15
1.2. Polska ustawa o ochronie przyrody z 1934 roku	16
1.3. Międzywojenna Czechosłowacja	22
1.4. Polska ustawa o ochronie przyrody z 1949 roku	23
1.5. Słowacka i czeska ustawy o ochronie przyrody z lat 1955–1956	27
1.6. Polska ustawa o ochronie dóbr kultury	34
1.7. Podsumowanie komparatystyczne	35
Rozdział 2	
Koncepcja ochrony środowiska	37
2.1. Raport U Thanta i Konferencja Sztokholmska	37
2.2. Polska w drugiej połowie lat 60. i w latach 70. XX wieku	38
2.3. Czechosłowacja w latach 60., 70. i 80. XX wieku	45
2.4. Podsumowanie komparatystyczne	51

Rozdział 3**Polska ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 roku** 53

- 3.1. Na drodze do ustawy 53
- 3.2. Koncepcja ustawy 55
- 3.3. Ochrona przyrody w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska 61
- 3.4. Spór o miejsce ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce 64

Rozdział 4**Czechosłowacka ustawa o środowisku z 1991 roku** 67

- 4.1. Na drodze do ustawy 67
- 4.2. Karta Podstawowych Praw i Wolności Czechosłowacji 68
- 4.3. Koncepcja ustawy o środowisku 69
- 4.4. Konstytucje republik Czeskiej i Słowackiej 75
- 4.5. Karta, konstytucje i ustawa o środowisku 76
- 4.6. Podsumowanie komparatystyczne 77

Rozdział 5**Przejęciowe ustawy o ochronie przyrody** 78

- 5.1. Polska ustawa o ochronie przyrody z 1991 roku 78
 - 5.1.1. Na drodze do ustawy 78
 - 5.1.2. Ustawa z 16 października 1991 r. w brzmieniu pierwotnym 79
 - 5.1.3. Ustawa z 16 października 1991 r. po nowelizacjach z lat 2000 i 2001 85
- 5.2. Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu z 1994 roku 90
- 5.3. Podsumowanie komparatystyczne 100

Rozdział 6**Polska ustawa – Prawo ochrony środowiska z 2001 roku** 102

- 6.1. Na drodze do ustawy 102
- 6.2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 105
- 6.3. Koncepcja ustawy 108
- 6.4. Ochrona przyrody w świetle ustawy – Prawo ochrony środowiska 111

Rozdział 7**Obowiązujące ustawy o ochronie przyrody** 113

- 7.1. Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu z 1992 roku 113
 - 7.1.1. Struktura ustawy 113
 - 7.1.2. Pojęcie ochrony przyrody i krajobrazu 114

7.1.3. Powszechna ochrona przyrody i krajobrazu	117
7.1.3.1. System stabilności ekologicznej	117
7.1.3.2. Ochrona krajobrazu	118
7.1.3.3. Ochrona roślin drzewiastych	119
7.1.4. Szczególna ochrona przyrody i krajobrazu	122
7.1.4.1. Ochrona obszarowa	122
7.1.4.2. Ochrona gatunkowa	125
7.1.5. Organy ochrony przyrody	126
7.1.6. Odpowiedzialność prawna	126
7.2. Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu z 2002 roku	128
7.2.1. Struktura ustawy	128
7.2.2. Pojęcie ochrony przyrody i krajobrazu	129
7.2.3. Powszechna ochrona przyrody i krajobrazu	131
7.2.4. Stopniowanie ochrony	131
7.2.5. Szczególna ochrona przyrody i krajobrazu	132
7.2.5.1. Ochrona obszarowa	132
7.2.5.2. Ochrona gatunkowa	136
7.2.5.3. Ochrona roślin drzewiastych	136
7.2.6. Organy ochrony przyrody	137
7.2.7. Odpowiedzialność prawna	137
7.3. Polska ustawa o ochronie przyrody z 2004 roku	139
7.3.1. Struktura ustawy	140
7.3.2. Pojęcie ochrony przyrody i krajobrazu	141
7.3.3. Powszechna ochrona przyrody i krajobrazu	142
7.3.4. Szczególna ochrona przyrody i krajobrazu	143
7.3.4.1. Ochrona obszarowa	144
7.3.4.2. Ochrona gatunkowa	145
7.3.5. Organy ochrony przyrody	145
7.3.6. Odpowiedzialność prawna	146

Rozdział 8

Syntetyzujące ujęcia naukowe 148

8.1. Czeskie syntezy prawa środowiska	148
8.2. Słowackie syntezy prawa środowiska	152
8.3. Polskie syntezy prawa ochrony środowiska	156

Rozdział 9

Wybrane zagadnienia teoretyczne 165

9.1. Prawo środowiska czy prawo ochrony środowiska	165
9.2. Korzystanie z zasobów przyrody	167
9.3. Ochrona środowiska a ochrona pracy	170

9.4. Ochrona środowiska a ochrona zdrowia publicznego	170
9.5. Ochrona środowiska a ochrona zabytków	172
9.6. Ochrona krajobrazu	173
9.7. Gałąź, dział czy dziedzina prawa	176

Rozdział 10

Miejsce prawnej ochrony przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska w Polsce, Czechach i na Słowacji – podsumowanie	179
---	-----

Bibliografia	182
---------------------	-----

OBJAŚNIENIE WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

I. Akty prawne

1. Konstytucje i ustawy konstytucyjne

Konstytucja ČR	Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r. <i>Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky</i> ¹
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)
Konstytucja SR	Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. <i>Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.</i> ²
LZPS	Czechosłowacka Karta Podstawowych Praw i Wolności z 9 stycznia 1991 r. <i>Ústavní zákon č. 23/1991 Sb.</i> w wersji czeskiej – <i>Listina základních práv a svobod</i> w wersji słowackiej – <i>Listina základných práv a slobôd</i>

¹ W językach czeskim i słowackim *ústava* to „konstytucja”, *zákon* to „ustawa”, a *ústavní zákon* to „ustawa konstytucyjna”. Czeskie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literze „č” (*číslo*, tj. numer) następuje pozycja, pod którą akt prawny został opublikowany w oficjalnym zbiorze aktów prawnych zwanym *Sbírka zákonů*, łamana przez rok pierwszej publikacji (niezależnie od ewentualnych tekstów jednolitych) i zakończona literami *Sb.*, tj. skrótowcem owego oficjalnego zbioru.

² Słowackie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literze „č” (*číslo*, tj. numer) następuje pozycja, pod którą akt prawny został opublikowany w oficjalnym zbiorze aktów prawnych zwanym *Zbierka zákonov*, łamana przez rok pierwszej publikacji (niezależnie od ewentualnych tekstów jednolitych) i zakończona literami *Zb.*, tj. skrótowcem owego oficjalnego zbioru w okresie czechosłowackim, a literami *Z.z.* oznaczającymi ten sam skrótowiec w samodzielnej Republice Słowackiej. Akty wydawane w okresie czechosłowackim przez Słowacką Radę Narodową (*Slovenská národná rada*) powołuje się w ten sposób, że po wyrazie *zákon* następuje skrótowiec *SNR* i po nim pozycja oficjalnego zbioru aktów prawnych, łamana przez rok publikacji i zakończona literami *Zb.* *SNR*.

2. Ustawy o ochronie przyrody i środowiska

p.o.ś.	polska ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 672)
u.o.p.	polska ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r. poz. 2134)
ZOPK	w zależności od kontekstu: czeska ustawa z 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu <i>Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny</i> lub słowacka ustawa z 25 czerwca 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu <i>Zákon č. 543/2002 Z.z., o ochrane prírody a krajiny</i>
ZoŽP	czechosłowacka ustawa z 5 grudnia 1991 r. o środowisku, nadal obowiązująca: w Czechach – <i>zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí</i> na Słowacji – <i>zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí</i>

II. Organy i instytucje

AOPK	czeska Agentura ochrany přírody a krajiny
ČNR	Česká národní rada
GDOŚ	polski Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
MŚ	polski Minister Środowiska
MŽP	w zależności od kontekstu: czeskie Ministerstvo životního prostředí lub słowackie Ministerstvo životného prostredia
NSA	polski Naczelny Sąd Administracyjny
RDOŚ	polski Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
SN	polski Sąd Najwyższy
SNR	Slovenská národná rada
ŠOP	słowacka Štátna ochrana prírody
TK	polski Trybunał Konstytucyjny
WSA	polski Wojewódzki Sąd Administracyjny

III. Czasopisma i zbiory orzeczeń

AUB	<i>Acta Universitatis Brunensis</i>
AUC	<i>Acta Universitatis Carolinae</i>
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ChPO	Chrońmy Przyrodę Ojczystą
ČPŽP	<i>České právo životního prostředí</i>
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OP	Ochrona Przyrody
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	Państwo i Prawo
PiŚ	Prawo i Środowisko
PO	<i>Právny obzor</i>
PŠt	<i>Právnické štúdie</i>

WSTĘP

Kiedy w maju 1969 r. został ogłoszony słynny raport grupy naukowców zwany – od nazwiska ówczesnego Sekretarza Generalnego ONZ – Raportem U Thanta, zwracający uwagę na kryzys w relacjach między człowiekiem a jego otoczeniem, przede wszystkim przyrodniczym, w obiegu potocznym, następnie prawniczym i prawnym pojawiło się pojęcie ochrony środowiska, oddawane w licznych językach świata: *protection of the environment* – w języku angielskim, *protection de l'environnement* – w języku francuskim, *Umweltschutz* – w języku niemieckim, *környezetvédelem* – w języku węgierskim; niekiedy z dodatkiem, że chodzi o środowisko otaczające: *protectia mediului înconjurător* – w języku rumuńskim; otaczające, ale przyrodnicze: *ochrana okružajuszej prirodnoj sriedy* – w języku rosyjskim; z akcentem na elementy przyrodnicze: *ochrona środowiska naturalnego* – w języku polskim; z zaznaczeniem, że chodzi o środowisko życia: *ochrana životního prostředí* – języku czeskim, *ochrana životného prostredia* – w języku słowackim.

Jednakże w obiegu powszechnym pozostawało pojęcie ochrony przyrody starsze – jeśli chodzi o ochronę ze względów idealnych – o co najmniej sto lat. Pojawiło się wtedy pytanie, jakie są relacje między tradycyjną ochroną przyrody a nowoczesną ochroną środowiska. Podejmujemy próbę zbadania tych relacji na tle systemów prawnych państw bliskich sobie pod względem geograficznym, historycznym, kulturowym, językowym i prawnym: Czechosłowacji (następnie Czech i Słowacji) i Polski. W odniesieniu do tych relacji w doktrynie prawniczej badanych państw można wskazać na pięć zasadniczych stanowisk.

Stanowisko pierwsze zmierza do pełnego odseparowania ochrony przyrody od ochrony środowiska, co znajduje wyraz w przekonaniu, że ochrona tworów przyrody jako ochrona przyrody w jej czystej postaci jest odrębnym od ochrony środowiska zagadnieniem prawnym³.

Drugie, skrajnie przeciwstawne stanowisko zmierza do pełnego „roztopienia” ochrony przyrody w ochronie środowiska, czego szczególnie wyrazistym przykładem jest operowanie konstrukcją „zachowawczej ochrony środowiska”, z zaznaczeniem, że niegdyś była ona nazywana ochroną przyrody⁴.

Trzecie stanowisko – najczęściej spotykane – to traktowanie ochrony przyrody jako jednego z kierunków ochrony środowiska, a w konsekwencji uznawanie ustawy o ochronie przyrody za „ustawę działową” w literaturze polskiej⁵ i za *složkový zákon* w literaturze czeskiej⁶.

Czwarte stanowisko jest zbliżone do trzeciego, ale nieco bardziej zniuansowane. Jego zwolennicy nie przeczą, że ochrona przyrody jest jednym z kierunków ochrony środowiska, ale ustawa o ochronie przyrody zajmuje w koncepcji autorki słowackiej miejsce szczególne i sytuuje się na pograniczu (*na rozhranie*) między przekrojowymi (*prierezovými*) regulacjami ochrony środowiska a przepisami działowymi (*zložkovými*)⁷. Według autora polskiego natomiast prawo ochrony przyrody nie może być sprowadzone tylko do jednego z licznych kierunków prawnej ochrony środowiska, lecz względnie wyodrębnia się w ramach prawa ochrony środowiska⁸.

Odnosić jeszcze należy chyba już zapomniane stanowisko piąte, że to wcale nie jest tak, że prawo ochrony przyrody jest częścią składową prawa ochrony środowiska, ale odwrotnie: prawo ochrony środowiska powinno być uznane za część składową prawa ochrony przyrody⁹.

Niezależnie od tego, czy i który z przywołanych poglądów można lub trzeba zaakceptować, jedno wydaje się poza dyskusją, mianowicie ochrona przyrody jest dziedziną szczególnie wrażliwą, a błędy w niej popełnione mogą okazać się nie do naprawienia. Zdegradowany zbiornik wodny można przywrócić do życia,

³ L. Jastrzębski, *Ochrona przyrody i środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1979, s. 25.

⁴ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 438 i n.

⁵ Tak np. J. Ciechanowicz-McLean, *Związki normatywne przyrody i środowiska w prawie polskim*, PiŚ 2016, nr 1, s. 50.

⁶ Tak np. V. Stejskal, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016, s. XXXI. Czeski wyraz *složka* (jego odpowiednikiem jest słowacka *zložka*) to tyle co „składnik, część składowa, element, strona”.

⁷ S. Košičiarová [w:] S. Košičiarová a kolektiv, *Právo životného prostredia. Osobitná časť*, Šamorin 2002, s. 11.

⁸ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 46.

⁹ J. Homplewicz, *O należyty zasięg dla współczesnego prawa ochrony przyrody*, ChPO 1972, z. 3, s. 15.

wymarłego gatunku – nie. Powstaje pytanie o kapitalnym znaczeniu praktycznym: czy dylematy prawne ochrony przyrody należy rozwiązywać w ramach prawa środowiska czy obok niego? Na to pytanie poszukujemy odpowiedzi w tej monografii.

Zajęcie uzasadnionego stanowiska w przedmiocie relacji między ochroną środowiska a ochroną przyrody wymaga przeprowadzenia badań uwzględniających także historię regulacji, bo przecież obowiązujące przepisy nie powstawały w pustce prawnej, lecz sięgały do doświadczeń z przeszłości, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Wymaga także rozstrzygnięcia kilku skomplikowanych problemów teoretycznych dotyczących samego prawa ochrony środowiska (a może lepiej – prawa środowiska), jego struktury i miejsca w systemie prawa, jego odniesień do prawa ochrony zdrowia publicznego, prawa pracy czy prawa o ochronie zabytków.

Pełna prezentacja rozwiązań normatywnych ochrony środowiska i ochrony przyrody jest ze względu na założone ramy monografii oczywiście niemożliwa. Pomijamy przeto liczne zagadnienia związane z problematyką proceduralną, regulacjami własnościowymi, odszkodowawczymi itp., koncentrując się na zagadnieniach podstawowych rzutujących na rozwiązanie relacji między ochroną przyrody a ochroną środowiska, do których zaliczamy:

- 1) pojęcia ochrony środowiska i ochrony przyrody,
- 2) ochronę krajobrazu jako łącznika między różnymi zagadnieniami ochrony środowiska i ochrony przyrody,
- 3) ochronę drzew i krzewów poza lasami,
- 4) odpowiedzialność prawną, która musi towarzyszyć przepisom ochronnym, aby nie stały się one jedynie wyrazem życzeń.

Monografię utrzymujemy w ryzach komparatystyki prawniczej we właściwym tego słowa znaczeniu, nie wyróżniając prawa własnego, ale traktując równorzędnie prawo polskie, czechosłowackie, czeskie i słowackie.

Badania prawnoporównawcze mają znaczenie przede wszystkim poznawcze, pokazują różne sposoby rozwiązywania tych samych zagadnień. Sens i uzasadnienie własnych (krajowych) rozwiązań prawnych warto skonfrontować z modelem przyjętym przez obcego ustawodawcę także dlatego, że pozwala to wyraźniej dostrzec mocniejsze i słabsze strony prawa krajowego. Przekłada się to na praktykę, umożliwia bowiem skorzystanie w przyszłych pracach legislacyjnych z co bardziej udanych rozwiązań obcych.

Idea kodyfikacji polskiego prawa środowiska, szczególnie żywa we wcześniejszych latach 90. ubiegłego stulecia, nie została zarzucona, lecz – w co wierzymy – jedynie odsunięta w czasie. Kiedy dojdzie do jej realizacji, trzeba będzie podjąć jedną z kluczowych decyzji legislacyjnych, czy kodeks ochrony środowiska (bądź kodeks środowiska) ma objąć ochronę przyrody, czy też ma ona pozostać w odrębnej ustawie. Gdyby nasze rozważania były pomocne przy podejmowaniu takiej decyzji, byłoby to dla nas powodem szczególnej satysfakcji.

Niniejsze opracowanie przygotowano w związku z realizacją projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, zatytułowanego „Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza” (nr UMO-2014/13/B/HS5/01318).

Adam Habuda i Wojciech Radecki

Rozdział 1

USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY PRZED KONCEPCJĄ OCHRONY ŚRODOWISKA

1.1. Wprowadzenie historyczne

Wprawdzie załączków prawnej ochrony przyrody można szukać już w głębokim Średniowieczu w postaci regaliów panującego, zwłaszcza w regale łowieckim i regale rybackim ograniczających prawo polowania i rybołówstwa do osoby panującego lub osób obdarzonych przez niego specjalnym przywilejem, a także w średniowiecznych ustawach leśnych, były to jednak instrumenty służące przede wszystkim ochronie mienia. Ochrona przyrody ze względów idealnych jest pomysłem drugiej połowy XIX wieku, a wyraźne formy prawne przyjęła w badanych państwach dopiero w XX wieku, kiedy po pierwszej wojnie światowej odrodziła się Polska w postaci II Rzeczypospolitej i powstała pierwsza Czechosłowacja.

Nie znaczy to, że dopiero wtedy można mówić o ochronie przyrody ze względów idealnych. Ona rodziła się znacznie wcześniej w postaci prywatnych rezerwatów przyrody, których przykładem są na ziemiach czeskich rezerwaty Žofinský prales i Hojná Voda, które utworzył Jiří Augustin Langueval-Buquoy w 1838 r.¹⁰, na ziemiach słowackich – rezerwaty leśne Priboj pri Šalkovej i Ponická Huta

¹⁰ J. Strejček, J. Kubiková, J. Kříž, *Chranime naši přírodu*, Praha 1982, s. 184.

utworzone w 1895 r.¹¹, a na ziemiach polskich – Pamiątka Pieniacka, rezerwat leśny utworzony w latach 90. XIX wieku¹². Także z wieku XIX pochodzą pierwsze akty ustawodawcze takie jak ustawy Sejmu Galicyjskiego z 5 października 1868 r. względem zakazu łapania, wytępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich, właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz¹³ oraz względem zakazu łapania i sprzedawania ptaków śpiewających i owadożernych, która pod zmienionym tytułem jako ustawa o ochronie niektórych zwierząt dla uprawy ziemi pożytecznych weszła w życie w 1875 r.¹⁴, oraz czeska ustawa z 1870 r. o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa¹⁵. Tymi pierwszymi aktami nie będziemy się jednak dalej zajmować i przejdziemy od razu do właściwych aktów ustawodawczych, których projekty pojawiły się już po pierwszej wojnie światowej, ale których losy w Polsce i Czechosłowacji potoczyły się odmiennie.

1.2. Polska ustawa o ochronie przyrody z 1934 roku

Tylko Polsce udało się w międzywojniu przyjąć 10 marca 1934 r. ustawę o ochronie przyrody¹⁶. Historia jej uchwalania liczy 15 lat. Podkład teoretyczny pojawił się przed pierwszą wojną światową. Odnotować trzeba pierwszą w literaturze polskiej koncepcję zabytku przyrody sformułowaną przez Mariana Raciborskiego. Zabytkami przyrody nazwał on te przedmioty natury martwej lub żywej, które budzą ciekawość rzadkością pojawiania się, a zarazem poważne wiekiem są świadkami czasów ubiegłych, stosunków, niekiedy zgoła klimatów minionych, i jako cenne okazy demonstracyjne zasługują na uwagę i opiekę. Zaliczamy do nich zwykle miejsca piękną położeń niezwykle. Mogą to być skały, wodospady, rzadkie zwierzęta, olbrzymie lub rzadkie drzewa lub nawet skupienia od innych odmienne roślin, jak resztki stepów, halaw, lejki gipsowe, torfowiska¹⁷. Przede wszystkim wszakże należy wskazać na płomienny manifest autorstwa Jana Gwalberta Pawlikowskiego¹⁸.

¹¹ J. Halaj, *Výchova k ochrane prírody*, Bratislava 1979, s. 12.

¹² W. Szafer, „Pamiątka” pieniacka. O rezerwacie leśnym w Pieniakach, odbitka z „Sylwana” 1912.

¹³ Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim 1869, cz. XI, nr 26.

¹⁴ Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych... 1875, cz. III, nr 10.

¹⁵ Zákon zemský pro království České, dany o ochraně několika druhů zvířat zeměvzdělání užitečných. Na Moravách ustawa ta obowiązywała od 1909 r., na Śląsku od 1913 r. Powołujemy za V. Stejskalem, *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Praha 2006, s. 406.

¹⁶ Ustawa z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 31, poz. 274).

¹⁷ M. Raciborski, *Zabytki przyrody*, „Ateneum Polskie”, tom I, Lwów 1908, s. 39-40.

¹⁸ J.G. Pawlikowski, *Kultura a natura, Osobne odbicie z Lamusa*, IV wydane staraniem Sekcji Ochrony Tatr Towarzystwa Tatrzańskiego, Lwów-Warszawa 1913.

Pierwszy projekt ustawy ochronnej powstał w maju 1919 r. w ówczesnym Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (MWRiOP). Został on rozesłany do zainteresowanych instytucji i osób, ale spotkał się z krytyką zarzucającą, że sprawy ochrony przyrody traktuje zbyt wąsko, jako tylko ochronę zabytków przyrody, czyli raczej osobliwości bądź reliktyw. We wrześniu 1919 r. Ministerstwo Sztuki i Kultury (MSiK) uznało za konieczne przygotowanie projektu odrębnej ustawy o ochronie krajobrazu. Ostatecznie przerobiono projekt majowy i dla jego omówienia zwołano 17 grudnia 1919 r. w Warszawie spotkanie działaczy ochrony przyrody. Tu jednak sprawy przyjęły inny obrót. Postanowiono na razie zaniechać prób uchwalenia ustawy, zebrać doświadczenia innych państw, powołać organizację ochronną – Tymczasową Państwową Komisję Ochrony Przyrody przekształconą w 1925 r. w Państwową Radę Ochrony Przyrody (PROP) – a do pomysłu ustawy powrócić później¹⁹.

Tak też się stało, materiały innych państw były w przekładach na język polski publikowane w kolejnych rocznikach „Ochrony Przyrody”, zebrane w osobnym wydawnictwie²⁰, aż wreszcie w lipcu 1927 r. pojawiła się myśl, aby wypracowanie ustawy powierzyć Państwowej Komisji Kodyfikacyjnej, która wystosowane do niej zaproszenie przyjęła i na referenta wyznaczyła Fryderyka Zolla. Projekt został przygotowany w Podkomisji Prawa Rzeczowego i po przedyskutowaniu z przedstawicielami rządu i PROP skierowano go do Sejmu w 1928 r., ale częste zmiany rządu, który ponownie musiał zapoznawać się z projektem, spowodowały, że prace przeciągnęły się do 1934 r.²¹.

Już w trakcie prac nad projektem zarysowała się dość istotna różnica zdań między dwiema głównymi postaciami: Fryderykiem Zollem a Janem Gwalbertem Pawlikowskim. Chodziło o to, czy ustawa powinna objąć zagadnienia ochrony pomników sztuki i kultury. Jak informują historycy, pierwszy z nich był zwolennikiem takiego rozwiązania²², czemu zdecydowanie sprzeciwiał się drugi, argumentując, że organizacja wymaga odrębnych kwalifikacji, a inne przepisy przystosowane są z reguły do ochrony zabytków sztuki i kultury (jako działu mającego dłuższą tradycję), wobec czego przepisy o ochronie przyrody tam, gdzie nie mogą być identyczne, traktowane są w formie dodatków, odmiann i wyjątków, co całą budowę takiej łącznej ustawy czyni niejasną i bałamutną²³.

¹⁹ J.G. Pawlikowski, *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody*, OP Rocznik 14, Kraków 1934, s. 3.

²⁰ J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927 – Aneks.

²¹ J.G. Pawlikowski, *Rozbudowa...*, dz. cyt., s. 4.

²² L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000, s. 324.

²³ J.G. Pawlikowski, *Rozbudowa...*, dz. cyt., s. 5.

Warto w tym miejscu dodać, że wielki autorytet w dziedzinie ochrony przyrody, jakim bezspornie był Adam Wodziczko, pisał, że ochrona przyrody rozwija się jako nowa gałązka na starym pniu ochrony nad pomnikami w ogóle²⁴, mając na myśli niewątpliwie zabytki.

Jeszcze przed uchwaleniem ustawy Jan Gwalbert Pawlikowski przedstawił swoją koncepcję prawa ochrony przyrody, wywodząc, że prawo ochrony przyrody nie jest uzależnione od specjalnej ustawy tak zatytułowanej. Przepisy ochronne mogą bowiem wejść do ustaw rozmaitego rodzaju, tak że o **prawie ochrony przyrody** można by tu mówić nie tylko jako o osobnym, zamkniętym dziale prawa, ale jako o kompleksie postanowień w różnych działach prawa zawartych, o ile ich motywem jest ochrona przyrody. O systemie prawa ochrony przyrody, a tym bardziej o jakimś odrębnym dziale ustawodawstwa, który by całość ochrony przyrody w sobie zawierał, mówić nie można. Idea ochrony przyrody jest bowiem niejako solą, która wszystkie działy ustawodawstwa, jak i całą administrację państwową zaprawiać powinna, jest zasadą moralną, motywem rozmaitych prawnych postanowień, i właśnie dlatego nie może być wyłącznie przedmiotem odrębnego działu ustawodawstwa ani odrębnej gałęzi administracji. Nigdy nie będzie można wszystkich spraw ochrony przyrody zamknąć w jednym odrębnym kodeksie czy w jednej ustawie²⁵. Rozwijając tę myśl, dopatrywał się Jan Gwalbert Pawlikowski regulacji ochronnych w prawie dotyczącym zabytków kultury i sztuki, agrarnym, drogowym, wodnym, górniczym, budowlanym, sanitarnym, leśnym, łowieckim, rybackim, skarbowym²⁶.

Ustawa z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody była krótkim aktem prawnym liczącym zaledwie 34 artykuły w strukturze następującej:

Rozdział I. Przedmioty i treść ochrony, parki narodowe, władze i Fundusz Ochrony Przyrody (art. 1–16).

Rozdział II. Roszczenia o odszkodowanie, wywłaszczenie, prawo wykupu (art. 17–22).

Rozdział III. Przepisy karne (art. 23–28).

Rozdział IV. Przepisy przejściowe i końcowe (art. 29–34).

Ideę ustawy z 1934 r. o ochronie przyrody wyrażał w pełni jej art. 1, według którego ochronie podlegały 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 leżało w interesie publicznym ze względów

²⁴ A. Wodziczko, *Ochrona przyrody nową gałęzią wiedzy*, OP Rocznik 12, Kraków 1932, s. 90.

²⁵ J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927, s. 5–7.

²⁶ J.G. Pawlikowski, *Prawodawstwo ochronne*, [w:] *Skarby przyrody i ich ochrona*, (red.) W. Szafer, Warszawa 1932, s. 248–257.

naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych albo też ze względu na swoiste cechy krajobrazu i które władza państwowa uznała za podlegające ochronie. Dwa elementy tego wyznaczenia zakresu ochrony zasługują na podkreślenie:

- po pierwsze, celem ochrony było zachowanie pewnych tworów przyrody ze względu na interes publiczny, co pozwalało na umieszczenie ustawy z 1934 r. w nurcie ochrony konserwatorskiej,
- po drugie, owe twory należało zachować, jeżeli władza państwowa uznała je za podlegające ochronie, co pozwalało na określenie tej ochrony mianem „państwowej”.

Koncepcja przyjęta przez ustawodawcę polskiego w międzywojniu opierała się na pierwszej polskiej monografii poświęconej prawnej ochronie przyrody, której autor reprezentował pogląd, że ochrona przyrody we właściwym znaczeniu jest wytworem nowożytnym, a rozumie się przez to chronienie przyrody dla niej samej, bez względu na jej wartości gospodarcze i użytkowe; motywy tej ochrony są natury idealnej, a sama ochrona przyrody zaczyna się tam, gdzie chodzi o umożliwienie ochrony terenów i obiektów przyrodniczych niezależnie od woli właściciela (użytkownika), a nawet wbrew jego woli²⁷.

Ochrona miała polegać na zakazach, ograniczeniach i działaniach wskazanych ramowo w art. 2. Ten przepis wymaga przytoczenia *in extenso*:

Art. 2. Stosownie do rodzaju przedmiotów i celu ochrony ochrona polegać może:

- 1) na czasowych lub nieograniczonych w czasie zakazach dokonywania bez zezwolenia władzy państwowej wszelkich lub istotnych zmian w przedmiocie lub jego otoczeniu;
- 2) na zakazach używania i użytkowania przedmiotu, polowania, rybołówstwa, ścinania drzew, niszczenia roślin, zanieczyszczania wody, zmiany jej biegu, wydobywania ziemi, skał i minerałów;
- 3) na zakazach zbywania, nabywania i przewożenia oraz wywożenia za granicę przedmiotów objętych ochroną;
- 4) na zakazach umieszczania na danych przedmiotach lub danym obszarze tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych;
- 5) za zakazach wznoszenia budowli w ogóle lub o pewnej wysokości albo jakości, urządzania zakładów przemysłowych, handlowych itp.;
- 6) na ograniczeniu dostępu do danego obszaru, wyjąwszy jego właściciela, użytkownika i posiadacza, ich służby i pracowników;
- 7) na wykonaniu przez władze państwowe prac i urządzeń ochronnych, jako to: na wybudowaniu wałów, uregulowaniu spadku wód, zalesieniu obszaru, zasadzeniu lub zasianiu roślin, na umieszczaniu ogrodzeń, ogłoszeń dotyczących ochrony itp.

²⁷ J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927, s. 4 i n.

Zauważmy, że pkt 7 zawierał otwarty wykaz aktywnych działań, które miały podejmować władze państwowe, a zakazy (pkt 1–5) tylko pozornie były zamknięte, skoro w pkt 1 ustawodawca użył określeń niedookreślonych (zmiany wszelkie lub istotne), w pkt 4 mamy wskazania na „inne”, a w najważniejszym pkt 5 znajdujemy skrót „itp.”.

Do określania przedmiotów i treści ochrony został upoważniony wojewoda, który wydawał stosowne zarządzenia. Na terenach pozostających pod zarządem administracji leśnej wojewoda działał w porozumieniu z organem administracji lasów państwowych (art. 5). Ustawa nie posługiwała się pojęciami ani rezerwatu przyrody, ani pomnika przyrody, a przewidziane przez nią szczególne formy ochrony przyrody to:

- wprowadzana rozporządzeniem Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (MWRiOP) działającego w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych (MRiRR), po wysłuchaniu Państwowej Rady Ochrony Przyrody (PROP), ochrona poszczególnych gatunków zwierząt i roślin (art. 8),
- tworzone rozporządzeniami Rady Ministrów, wydawanymi na wniosek MWRiOP w porozumieniu z MRiRR, po zasięgnięciu opinii PROP, parki narodowe 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 ha (art. 9).

W kwestiach organizacyjnych kierownictwo i zwierzchni nadzór nad wykonywaniem ochrony przyrody zostały powierzone MWRiOP (art. 12 § 1), a organami fachowymi władz administracji ogólnej byli ustanawiani przez MWRiOP w porozumieniu z MRiRR konserwatorowie przyrody (art. 12 § 2) należący do składu osobowego urzędu wojewódzkiego (art. 12 § 3). Celem popierania ochrony przyrody MWRiOP powoływał PROP (art. 13 § 1) i był jej przewodniczącym, przy czym te czynności mógł sprawować przez swego delegata (art. 13 § 2). Minister mógł dla pewnych obszarów powoływać komitety ochrony przyrody (art. 14 § 1), przy czym zadania komitetów mogły być powierzone istniejącym organizacjom społecznym, które miały na celu ochronę przyrody (art. 14 § 3).

Dla celów ochrony przyrody miano utworzyć osobny Fundusz Ochrony Przyrody (art. 15), który wszakże nigdy faktycznie nie powstał.

Minister Spraw Wewnętrznych został upoważniony do powołania – w porozumieniu z MWRiOP i MRiRR – specjalnych straży ochrony przyrody (art. 16), które jednak w międzywojniu nie powstały.

W polskiej ustawie przedwojennej została wypracowana koncepcja przepisów karnych, która mimo licznych zmian w swym zrębie utrzymała się do dziś. Otóż umyślne wykroczenie przeciwko zakazom lub nakazom wydanym na podstawie

ustawy było zagrożone karą aresztu do 6 tygodni i grzywny do 3000 zł albo jedną z tych kar (art. 23). Przewidziano karalność za paserstwo przedmiotami pochodzącymi z takiego wykroczenia (art. 24), a odrębne wykroczenie popełniał ten, kto przez zaniedbanie dozoru na osobą pozostającą pod jego pieczęcią prawną, dopuszczał do popełnienia wykroczenia (art. 26). Obok kary aresztu lub grzywny zawsze należało orzec przepadek (na rzecz Funduszu Ochrony Przyrody) narzędzi służących do popełnienia wykroczenia oraz przedmiotów z niego pochodzących (art. 25). Orzecznictwo powierzono powiatowym władzom administracji ogólnej (art. 27). Nader interesujące rozwiązanie przewidywał art. 28. Zgodnie z jego treścią sprawca wykroczenia z art. 23, 24 lub 26 albo ten, na czyją korzyść zostało ono popełnione, był zobowiązany do przywrócenia stanu pierwotnego albo do poniesienia kosztów takiego przywrócenia przez władze państwowe. Jeżeli jednak takie przywrócenie nie byłoby możliwe, był on zobowiązany do zapłacenia odpowiedniej sumy na rzecz Funduszu Ochrony Przyrody tytułem uczynienia zadość za krzywdę wyrządzoną interesowi publicznemu. O tych roszczeniach orzekały władze administracyjne w postępowaniu karno-administracyjnym, co nie uchylało obowiązku odszkodowawczego przewidzianego w przepisach prawa cywilnego.

To roszczenie nazwane wtedy zadośćuczynieniem, a w następnych ustawach ochronnych – nawiązką, okazało się zdobyczą trwałą i jest stosowane również dziś jako surogat niewykonalnego obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego.

Ustawa z 1934 r. w żadnym przepisie nie odniosła się do obowiązującego w dacie jej wydania rozporządzenia o opiece nad zabytkami²⁸. Według art. 1 tego rozporządzenia zabytkiem był każdy przedmiot, zarówno nieruchomy, jak i ruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługujący wskutek tego na zachowanie. W wyliczeniu przedmiotów, które mogły zostać uznane za zabytki, art. 2 rozporządzenia wskazywał w pkt 1 na m.in. jaskinie i głazy, a w pkt 7 na ogrody ozdobne oraz aleje cmentarne i przydrożne, drzewa sędziwe i okazałe itp.

W 1937 r. Władysław Szafer informował, że jeśli chodzi o **zabytki przyrody**, to w inwentarzu Biura PROP zarejestrowano:

- 1) w grupie zabytków przyrody żywej:
 - a) 35 parków, spośród których na podstawie rozporządzenia o opiece nad zabytkami objęto ochroną 12,
 - b) 105 alei i grup drzew, spośród których na podstawie rozporządzenia o opiece nad zabytkami objęto ochroną 11,
 - c) 3730 drzew, spośród których na podstawie rozporządzenia o opiece nad zabytkami objęto ochroną 188;

²⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 29, poz. 265).

- 2) w grupie zabytków przyrody nieożywionej:
 - a) 485 głazów narzutowych, spośród których na podstawie rozporządzenia o opiece nad zabytkami objęto ochroną 20,
 - b) 40 skał, spośród których na podstawie rozporządzenia o opiece nad zabytkami objęto ochroną 2,
 - c) 5 źródeł,
 - d) 8 wodospadów;

jeśli chodzi o źródła i wodospady to żadnego z nich nie objęto ochroną na podstawie tego rozporządzenia²⁹.

Komentując te dane, Władysław Szafer pisał, że dysproporcja między ilością zarejestrowanych zabytków przyrody a ilością zabytków chronionych wynika stąd, że nie mieliśmy dotychczas, tj. przed wejściem w życie ustawy o ochronie przyrody, możliwości innej ich ochrony, jak tylko na podstawie rozporządzenia o opiece nad zabytkami, a konserwatorowie wojewódzcy, choć szli nam w najwyższym stopniu na rękę, nie mogli wszakże wyjść poza ramy swoich przepisów prawnych³⁰.

Niezwykle interesująca była wzmianka o tym, że specjalną kategorię zabytków przyrody stanowi otoczenie zabytków sztuki. Konserwatorzy przy urzędach wojewódzkich poddali prawnej ochronie na podstawie rozporządzenia o opiece nad zabytkami 20 takich zabytków sztuki, które w swym otoczeniu posiadają osobliwości natury, takie jak zabytkowe drzewa, piękny las, skały itp. Są to jak gdyby rezerваты o charakterze mieszanym – mające przez to jeszcze większą wartość kulturalną³¹.

Tak oto już w Polsce w okresie międzywojennym dochodziło do istotnego związku między ochroną przyrody a ochroną zabytków kultury i sztuki.

1.3. Międzywojenna Czechosłowacja

W Czechosłowacji pojawiło się w międzywojniu kilka projektów ustawy o ochronie przyrody, ale żaden z nich nie został uchwalony. Wielcy właściciele ziemscy obawiali się ograniczeń ich praw, gdyby taka ustawa została przyjęta, a przedstawiciele partii politycznych w ówczesnym parlamencie czechosłowackim nie widzieli swego interesu w uchwaleniu takiej ustawy³².

²⁹ W. Szafer, *Rzut oka na stan obecny ochrony przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, Kraków 1937, s. 11.

³⁰ Tamże, s. 11.

³¹ Tamże, s. 11.

³² V. Stejskal, [w:] M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 340.

Nie oznacza to, że w międzywojennej Czechosłowacji nie było prawnej ochrony przyrody. Była ona realizowana ustawami o reformie rolnej w latach 20. XX wieku³³, które przy braku ustawowej regulacji ochronnej umożliwiały jednak obejmowanie ochroną większych obszarów. Szczególnie istotne znaczenie miał *Silvestrovský výnos*³⁴, który przedstawiał listę dotychczas ustanowionych obszarów chronionych zwanych wtedy rezerwatami. Wprawdzie był on tylko spisem już istniejących obszarów chronionych, ale jego wkład w ochronę przyrody był znaczny. *Silvestrovský výnos* obejmował 108 obszarów chronionych. W okresie pierwszej Republiki Czechosłowackiej powstało około 150 obszarów chronionych (rezerwatów), przeważnie małoobszarowych³⁵.

1.4. Polska ustawa o ochronie przyrody z 1949 roku

Po II wojnie światowej – 7 kwietnia 1949 r. – została uchwalona nowa polska ustawa o ochronie przyrody³⁶, która zastąpiła swą poprzedniczkę z 1934 r. Był to akt prawny liczący 37 artykułów w strukturze następującej:

Rozdział 1. Przedmiot i zakres ochrony przyrody (art. 1).

Rozdział 2. Władze i organy ochrony przyrody (art. 2–8).

Rozdział 3. Ochrona zasobów przyrody (art. 9 i 10).

Rozdział 4. Poddanie pod ochronę tworów przyrody (art. 11–17).

Rozdział 5. Wykonywanie ochrony (art. 18–22).

Rozdział 6. Skutki prawne poddania pod ochronę (art. 23–27).

Rozdział 7. Przepisy karne (art. 28–32).

Rozdział 8. Przepisy przejściowe i końcowe (art. 33–37).

Ustawodawca przyjął inną niż w międzywojniu koncepcję ochrony przyrody. Zgodnie z art. 1 ustawy z 1949 r. ochrona przyrody oznaczała zachowanie, restytuowanie i właściwe użytkowanie:

- 1) zasobów przyrody,
- 2) tworów przyrody żywej i nieożywionej, zarówno poszczególnych okazów i ich skupień, jak i zbiorowisk na określonych obszarach oraz gatunków roślin i zwierząt, których ochrona leżała w interesie publicznym ze względów

³³ M. Franková, *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*, ČPŽP 2014, č. 2, s. 108 i n.

³⁴ Výnos Ministerstva školství a národní osvěty ze dne 31.12.1933, čj. 143.547 V, o ochraně přírodních památek.

³⁵ M. Franková, *Právní úprava...*, dz. cyt., s. 110–111.

³⁶ Ustawa z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180).

naukowych, estetycznych, historyczno-pamiętkowych, zdrowotnych i społecznych oraz ze względu na swoiste cechy krajobrazu.

Od razu pojawiła się ocena, że ustawa z 10 marca 1934 r. nie była wadliwa ani przestarzała pod względem sformułowań prawnych. Głównym motywem reformy była zmiana, rozszerzenie samego pojęcia ochrony przyrody, co wiązało się z wielkimi zmianami w ustroju politycznym, społecznym i gospodarczym państwa. Najistotniejsze było wysunięcie spraw ochrony zasobów przyrody przed sprawy konserwacji tworów przyrody, co – wraz ze zmianami organizacyjnymi – oznaczało przesunięcie punktu ciężkości zagadnień ochrony przyrody z zainteresowań naukowych na zainteresowania gospodarcze³⁷. Niewątpliwie ustawa z 1949 r. wykroczyła poza przedwojenną ideę konserwatorskiej ochrony przyrody, a wysunięcie na plan pierwszy zasobów przyrody pozwalało dostrzec w niej załączek przyszłej koncepcji ochrony środowiska.

Organizację ochrony przyrody zbudowano na następujących założeniach:

Nad całością ochrony przyrody czuwał Minister Leśnictwa (ML), który był władzą naczelną w sprawach tworów przyrody (art. 2 ust. 1). Do Ministra Oświaty (MOŚ) należały sprawy krzewienia zasad ochrony przyrody na wszystkich szczeblach szkolnictwa i oświaty dorosłych oraz szerzenie idei ochrony przyrody w społeczeństwie (art. 2 ust. 3). Do innych ministrów należały sprawy z zakresu ochrony przyrody przekazane im osobnymi przepisami (art. 2 ust. 4). Utrzymano Państwową Radę Ochrony Przyrody (PROP) jako organ doradczy i opiniodawczy władz państwowych w sprawach ochrony przyrody (art. 3 ust. 1). Przewodniczącym PROP był ML, który spośród jej członków mógł powołać zastępcę – Delegata ML do spraw Ochrony Przyrody (art. 3 ust. 3). Organem fachowym ML był mianowany przez niego Naczelny Konserwator Przyrody (art. 5 ust. 1). Na szczeblu terenowym (art. 5 ust. 2 i 3) ustawodawca operował pojęciem władz ochrony przyrody, zaliczając do nich:

- w I instancji – starostę działającego przez właściwego terenowo nadleśniczego państwowego albo dyrektora (kierownika) parku narodowego,
- w II instancji – wojewodę, którego organem fachowym był konserwator przyrody.

Dla porządku dodamy, że ta organizacja utrzymała się zaledwie przez rok, do wejścia w życie ustawy wprowadzającej system rad narodowych i ich organów wykonawczych³⁸. Ustawa ta zniosła stanowiska wojewodów i starostów, a konserwatorzy przyrody stali się zwykłymi urzędnikami w prezydiach wojewódzkich rad narodowych.

³⁷ W. Brzeziński, *Nowa polska ustawa o ochronie przyrody*, ChPO 1949, z. 7–8, s. 3–4.

³⁸ Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

Na podstawie art. 6 ustawy o ochronie przyrody ML został zobowiązany do powołania wojewódzkich komitetów ochrony przyrody jako organów doradczych i opiniotwórczych władz II instancji. Zgodnie z art. 7 bezpośredni nadzór nad przestrzeganiem przepisów o poddaniu pod ochronę przedmiotów sprawowały, obok właściwych władz, organy administracji lasów państwowych. Na podstawie art. 8 ML mógł powołać specjalne straże ochrony przyrody.

Szczególnie doniosłe dla ochrony przyrody znaczenie mogły mieć przepisy art. 9 ust. 2 i 3 ustawy, które zobowiązywały władze państwowe do zasięgania opinii PROP w sprawach zamierzeń mogących wpłynąć w sposób istotny na równowagę sił przyrody oraz powiadamiania ML o stanowisku zajęтым w stosunku do udzielonej opinii. W sprawach tych PROP mogła również wypowiadać opinię z własnej inicjatywy. ML był uprawniony do przedstawiania Radzie Ministrów spraw, w których władze państwowe nie zasięgały opinii PROP lub też nie zastosowały się do wypowiedzianej przez nią opinii. Rozwiązania te uznaje się niekiedy za funkcjonalny ekwiwalent procedury oceny oddziaływania na środowisko i porównuje się je ze słynną amerykańską ustawą z 1969 r. o narodowej polityce ochrony środowiska, która wprowadziła oceny oddziaływania na środowisko jako najważniejszy instrument prewencyjnej ochrony środowiska³⁹, przyjęty później w większości państw traktujących poważnie ochronę środowiska. Przepisy art. 9 ust. 2 i 3 jedynie mogły mieć szczególnie doniosłe znaczenie, faktycznie go nie miały, ponieważ nigdy nie były stosowane.

Na jeszcze jeden przepis polskiej ustawy z 1949 r. o ochronie przyrody warto już w tym miejscu zwrócić uwagę, mianowicie na art. 10. Przewidywał on zwiększanie obszaru lasów, zadrzewień i zakrzewień oraz zobowiązywał ML do ustalenia rozporządzeniem wydanym w porozumieniu z innymi ministrami:

- 1) zasad oraz właściwości władz i trybu postępowania w tych sprawach,
- 2) przepisów o ochronie zadrzewień oraz o zakładaniu i utrzymywaniu urządzeń łęgowych dla ptactwa.

Rozporządzenie to mogło uzależnić usuwanie drzew i krzewów od pozwolenia władzy lub od ponownego zadrzewienia lub zakrzewienia.

Przewidziane w art. 10 rozporządzenie nie zostało nigdy wydane, a regulacje mające się w nim znaleźć zostały w zmodyfikowanej formie wprowadzone po trzydziestu latach do ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Polska ustawa z 1949 r. o ochronie przyrody funkcjonowała jedynie w sferze konserwatorskiej. Stosownie do jej art. 11 poddanie pod ochronę następowało przez:

- 1) uznanie za pomniki przyrody poszczególnych tworów przyrody lub ich skupień (czyniły to władze ochrony przyrody II instancji formą prawną orzeczenia – art. 12),

³⁹ J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997, s. 16.

- 2) uznanie za rezerваты przyrody określonych obszarów, na których podlega ochronie całość przyrody, niektóre jej składniki lub estetyczne cechy krajobrazu (czynił to ML formą prawną zarządzenia – art. 13),
- 3) utworzenie parków narodowych na określonych obszarach na powierzchni nie mniejszej od 500 ha o szczególnych wartościach dla interesu publicznego wymienionych w art. 1 pkt 2 (to była kompetencja Rady Ministrów, a formą prawną było rozporządzenie – art. 14),
- 4) wprowadzenie ochrony poszczególnych gatunków roślin i zwierząt, zagrożonych w swym bycie lub ilościowym występowaniu (to była kompetencja ML działającego w porozumieniu z MRiRR, a w stosunku do roślin leczniczych także z Ministrem Zdrowia – art. 15).

Ustawodawca utrzymał wypracowaną w międzywojniu koncepcję ochrony poprzez zakazy i ograniczenia, nadając im w art. 18 postać następującą:

„Art. 18. W przypadkach przewidzianych w art. 12–15 ograniczenia odpowiednio do przedmiotów i zadań ochrony przyrody mogą polegać na:

- 1) czasowym lub nieograniczonym w czasie zakazie dokonywania wszelkich lub istotnych zmian przedmiotów,
- 2) zakazie używania, użytkowania, uszkodzania i zanieczyszczania przedmiotów lub terenów,
- 3) zakazie polowania, rybołówstwa, chwytania i zabijania dziko żyjących zwierząt, zbioru z dzikiego stanu niektórych roślin leczniczych lub ich części oraz niszczenia lub uszkodzania drzew i innych roślin, zanieczyszczania wody i zmiany jej biegu, niszczenia gleby, wydobywania skał i minerałów oraz wzniecania ognia,
- 4) zakazie zbywania, nabywania, przewożenia lub wywożenia za granicę przedmiotów,
- 5) zakazie umieszczania na określonych terenach tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków oraz zakłócania ciszy,
- 6) zakazie wznoszenia budowli w ogóle lub w określonym rozmiarze, charakterze i sposobie użytkowania, jak również wznoszenia i prowadzenia zakładów przemysłowych lub handlowych oraz urządzeń komunikacyjnych i innych urządzeń technicznych,
- 7) regulowaniu dostępu do określonych przedmiotów lub określonych terenów, wyjąwszy ich właścicieli, użytkowników i posiadaczy oraz ich domowników i najemnych pracowników”.

Ten wykaz był niemal identyczny jak przewidziany w art. 2 ustawy z 1934 r.

Pozytywne obowiązki organów ochrony przyrody zostały uregulowane w art. 19 ustawy z 1949 r. Istotne znaczenie miał art. 22, zgodnie z którym określenie obszarów poddawanych ochronie i sposobu użycia tych obszarów oraz wprowadzanie

ograniczeń wpływających na sposób użycia terenów miało następować stosownie do planów zagospodarowania przestrzennego, a w razie ich braku – po uzgodnieniu zamierzeń z władzami planowania przestrzennego.

Koncepcja przepisów karnych w rozdziale 7 była niemal identyczna z przyjętą w 1934 r. Utrzymano charakterystyczną instytucję zadośćuczynienia w art. 32 ustawy z 1949 r. z tym tylko, że orzekano je na rzecz Skarbu Państwa, ponieważ ustawa nie przewidywała już Funduszu Ochrony Przyrody.

Zauważyć trzeba, że ustawodawca potraktował naruszenia zakazów przewidzianych w art. 18 bardzo poważnie, skoro uznał je za wykroczenia z art. 28 zagrożone kumulatywnie karą aresztu do 3 miesięcy i grzywny, aczkolwiek z możliwością wymierzenia tylko jednej z tych kar. Jednakże wraz z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 1972 r. Kodeksu wykroczeń⁴⁰ kara aresztu została z art. 28 ustawy o ochronie przyrody wykreślona i odnośne wykroczenia były zagrożone już tylko karą grzywny. Dlaczego ocena się zmieniła – trudno dociec, zapewne na fali ogólniejszej tendencji do ograniczania kary aresztu w sprawach o wykroczenia.

Ustawa z 1949 r. o ochronie przyrody w przepisach przejściowych i końcowych odniosła się do kwestii ochrony zabytków w dwóch artykułach. I tak, stosownie do art. 34, ustawa o ochronie przyrody nie naruszała właściwości Ministra Kultury i Sztuki wynikającej z rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami. Kolejny art. 35 ustawy o ochronie przyrody znowelizował art. 2 pkt 7 rozporządzenia z 1928 r. w ten sposób, że w miejsce mogących zostać uznane za zabytki „ogrodów ozdobnych oraz alei cmentarnych i przydrożnych, drzew sędziwych i okazałych itp.” wprowadził „ogrody ozdobne, parki zabytkowe oraz otoczenie zabytkowych budowli i ich zespołów”. Ta zmiana pozwalała uznać za zabytek otoczenie zabytkowych budowli, co było usankcjonowaniem praktyki rozwijającej się już w międzywojniu.

1.5. Słowacka i czeska ustawy o ochronie przyrody z lat 1955–1956

Do wydania ustaw o ochronie przyrody w Czechosłowacji doszło dopiero w połowie lat 50. XX wieku. Należy jednak odnotować utworzenie na ziemiach słowackich w 1948 r. Tatrzańskiego Parku Narodowego. Ponieważ nie było wtedy żadnych przepisów o ochronie przyrody, trzeba było posłużyć się odrębną ustawą

⁴⁰ Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 12, poz. 114), nadal obowiązujący w brzmieniu tekstu jednolitego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.).

o utworzeniu tego parku⁴¹, do której po kilku latach zostało wydane rozporządzenie wykonawcze⁴².

Ustawy o państwowej ochronie przyrody zostały wydane najpierw – 18 października 1955 r. – dla części słowackiej⁴³, potem – 1 sierpnia 1956 r. – dla części czeskiej⁴⁴. Dlatego dwie, bo ówczesna Konstytucja Czechosłowacji z 9 maja 1948 r. przekazywała sprawy kultury (w nich mieściła się także ochrona przyrody) do kompetencji Słowackiej Rady Narodowej jako specjalnego organu ustawodawczego dla części słowackiej jednolitego jeszcze państwa (Czechosłowacja stała się państwem federalnym dopiero w 1968 r.). Były to bardzo krótkie ustawy (słowacka liczyła 22 zwięzłe paragrafy, czeska – 21 równie zwięzłych paragrafów), bliźniaczo podobne, co nie dziwi, gdyż ustawodawca słowacki korzystał z gotowego już projektu ustawy czeskiej⁴⁵.

Spójrzmy najpierw na wstępne przepisy obu tych ustaw: *úvodne ustanovenie* w języku słowackim (sl) i *úvodní ustanovení* w języku czeskim (č). Oto ich treść:

Ustawa słowacka

„§ 1. (1) Przyrodę jako środowisko życia pracujących (*ako životné prostredie pracujících*), jej bogactwo i estetyczny wygląd krajobrazu nasz ludowodemokratyczny ustrój chroni, aby te wartości trwale służyły zaspokojeniu gospodarczych, powszechnych kulturowych, estetycznych i zdrowotnych potrzeb naszego ludu i tym przyczyniały się do stałego wzrostu jego materialnego i kulturalnego poziomu.

(2) Ochrona przyrody opiera się na naukowych badaniach zjawisk w przyrodzie nienaruszonej przez człowieka, a także pozostającej pod jego wpływem, a wykonuje się ją w ścisłej współpracy z najwyższymi instytucjami naukowymi”.

Ustawa czeska

„§ 1. (1) Ustawa chroni bogactwo przyrodnicze i wygląd krajobrazu oraz zapewnia, aby te wartości służyły edukacji, wypoczynkowi i trosce o zdrowie naszego ludu, a przez to dalszemu rozwojowi jego materialnego i kulturalnego poziomu.

(2) Ochrona przyrody opiera się na naukowym badaniu naturalnych i pozostających pod wpływem człowieka zjawisk w przyrodzie, a prowadzona jest w ścisłej współpracy z naczelnymi instytucjami naukowymi”.

⁴¹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 11 z 18. decembra 1948 o Tatranskom národnom parku.

⁴² Náariadenie Zboru povereníkov č. 5 z 28. oktobra 1952 o Tatranskom národnom parku.

⁴³ Zákon SNR č. 1/1955 Zb. SNR o štátnej ochrane prírody.

⁴⁴ Zákon č. 40/1956 Sb. o státní ochraně přírody.

⁴⁵ M. Damohorský, *Padesát let od přijetí prvního českého zákona o ochraně přírody*, „Ochrana Přírody” 2006, č. 6, s. 161.

Od strony ideowej obie ustawy miały chronić przyrodę i krajobraz jako całość. Zauważmy, że w ustawie słowackiej pojawia się po raz pierwszy określenie *životné prostredie*, w stylistyce odpowiadającej tamtym czasom, ale oznaczające właśnie przyrodę. Na powszechny charakter ochrony przyrody zdają się wskazywać części drugie obu ustaw, przy czym w słowackiej są to § 2 i 3, w czeskiej – tylko § 2. Te części zatytułowane są „Przedmiot, zakres i sposób ochrony”: *Predmet, rozsah a vyhlásenie ochrany* (sl) oraz *Předmět, rozsah a způsob ochrany* (č). Spójrzmy na odnośne przepisy:

Ustawa słowacka

§ 2. (1) Państwo chroni według wyników badań naukowych przyrodę jako całość, jej znaczące części i twory z ich środowiskiem przyrodniczym, a także krajobraz z jego typowymi cechami. W ten sposób pomaga zachować, odnawiać, zwiększać i korzystać z bogactw przyrodniczych naszej ojczyzny.

(2) Dla wykonania zadań wskazanych w ust. 1 państwo przyznaje szczególną ochronę znaczącym obszarom, tworom przyrodniczym, pomnikom przyrody oraz cennym gatunkom zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości w ten sposób, że uznaje je za chronione oraz określa sposób i warunki ich ochrony.

(3) Państwo udziela ochrony także takiemu układowi w przyrodzie, który jest wprawdzie następstwem działania człowieka w przyrodzie podjętego dla jej ulepszenia z punktu widzenia gospodarki narodowej, naukowego, kulturowo-historycznego lub zdrowotnego, ale przez którego naruszenie ucierpiałby estetyczny wygląd krajobrazu.

§ 3. Ingerencja w stosunki przyrodnicze, która by zasadniczo mogła zmienić przyrodę jako całość lub niektóre jej komponenty, może być wykonana tylko we współdziałaniu z pełnomocnictwem kultury⁴⁶ lub z jego organami.

Ustawa czeska

„§ 2. (1) Państwo chroni przyrodę, jej znaczące części i twory, jak też krajobraz z jego typowymi cechami. Przyczynia się przez to, według osiągnięć nauki, do zachowania, odnawiania, powiększania i wykorzystywania bogactwa przyrodniczego naszej ojczyzny.

(2) Przy poważnych ingerencjach w stosunki przyrodnicze niezbędna jest współpraca z Ministerstwem Szkolnictwa i Kultury.

(3) Państwo udziela także ochrony znaczącym obszarom, tworom przyrodniczym, pomnikom przyrody, cennym gatunkom zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości przez to, że uznaje je za chronione oraz ustanawia sposób i warunki ich ochrony”.

⁴⁶ W oryginale: *poverenictvo kultury*. Słownikowo *poverenik* to „pełnomocnik”, ale odpowiednik ministra na Słowacji w latach 1949–1960 i 1964–1968.

Zatytułowanie obu tych ustaw jako ustaw o „państwowej” ochronie przyrody miało swoje uzasadnienie. Wprawdzie § 1–3 ustawy słowackiej, tak jak § 1 i 2 ustawy czeskiej, zapowiadały ochronę bogactwa przyrody i fizjonomii krajobrazu w ogólności, ale konkretyzacja odnosiła się jedynie do objętych przez władze państwowe ochroną:

1) obszarów:

- a) parków narodowych [*národné parky* (sl), *národní parky* (č)], obszarów chronionego krajobrazu [*chránene krajinné oblasti* (sl), *chráněné krajinné oblasti* (č)], państwowych rezerwatów przyrody [*štátne prírodné rezervácie* (sl), *státní přírodní rezervace* (č)],
- b) miejsc występowania wartości przyrodniczych [*chránene náležiška* (sl), *chráněna náležiště* (č)], parków i ogrodów [*chránené parky a zahrady* (sl), *chráněné parky a zahrady* (č)] oraz powierzchni badawczych [*chránené študijné plochy* (sl), *chráněné studijní plochy* (č)];

2) obiektów:

- a) zjawisk krasowych, tworów skalnych, cennych drzew i ich skupień [*chránene prírodné výtvory* (sl), *chránené přírodní výtvory* (č)],
- b) pomników przyrody [*chránené prírodné pamiatky* (sl), *chráněné přírodní památky* (č)],
- c) gatunków zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości [*chránené druhy živočíchov, rastlín, nerastov a skamenelín* (sl), *chráněné druhy živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin* (č)].

Owe obszary, obiekty i gatunki korzystały z ochrony dopiero wtedy, gdy zostały odpowiednim aktem władzy państwowej uznane za chronione.

Wiele lat później komentatorzy nowej czeskiej ustawy z 1992 r. o ochronie przyrody oceniali, że ustawa z 1956 r. w dobie jej przyjęcia i pierwszym dziesięcioleciu jej funkcjonowania bezspornie przedstawiała znaczący przyczynek do ochrony przyrody. Ale u progu lat 70. XX wieku stało się jasne, że ochrona przyrody oparta na wyrażonych w niej założeniach ochrony jedynie wybranych fragmentów przyrody jest niedostateczna i trzeba przejść do ochrony całej przyrody, angażując w nią nie tylko państwo, lecz także osoby fizyczne i prawne, właścicieli i użytkowników przyrody, krajobrazu i zasobów naturalnych⁴⁷.

W odniesieniu do obejmowania ochroną ustawy słowacka i czeska zawierały następujące rozwiązania:

- 1) parki narodowe powoływał na Słowacji zespół pełnomocników (*zbor poverenikov*) rozporządzeniami na wniosek pełnomocnika kultury, w Czechach rząd (*vlada*); w obu państwach szczegóły ochrony miały określać statuty

⁴⁷ M. Pekárek, M. Damohorský, I. Průchová, D. Pálenská, *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění*, Brno 2000, s. 14.

wydawane na Słowacji przez pełnomocnictwo kultury, w Czechach przez ministerstwo szkolnictwa i kultury, w obu państwach w porozumieniu z innymi urzędami centralnymi i instytucjami naukowymi;

2) co do pozostałych występowała różnica polegająca na tym, że:

a) na Słowacji:

- pozostałe obszary chronione, zjawiska krasowe, chronione gatunki zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości oraz warunki ich ochrony określało pełnomocnictwo kultury w porozumieniu z innymi pełnomocnictwami i urzędami,
- chronione twory przyrody (z wyjątkiem zjawisk krasowych) i chronione pomniki przyrody oraz warunki ich ochrony określały wydziały kultury okręgowych (*krajských*) rad narodowych w uzgodnieniu z innymi wydziałami i po zasięgnięciu opinii pełnomocnictwa kultury;

b) w Czechach pozostałe obszary chronione, zjawiska krasowe, chronione gatunki zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości oraz warunki ich ochrony określało ministerstwo szkolnictwa i kultury w porozumieniu z urzędami centralnymi i zainteresowanymi organami.

Obie ustawy przewidywały możliwość tworzenia stref ochronnych zabezpieczających chronione obszary, twory i pomniki przyrody przed szkodliwymi wpływami otoczenia.

Niemal jednobrzmiące przepisy § 13 ustawy słowackiej oraz § 10 ustawy czeskiej określały obowiązki właściciela (użytkownika) gruntu, na którym został ustanowiony obszar chroniony lub strefa ochronna albo na którym znajdowały się chronione przedmioty. Był on zobowiązany znosić ograniczenia określone warunkami ochrony. Jeżeli przez to właściciel (użytkownik) gruntu innego niż państwowy poniósł większą szkodę (większą niż nieznaczna), należała mu się rekompensata. Jeżeli co do rekompensaty nie doszło do porozumienia między właścicielem (użytkownikiem) gruntu a organem ochrony przyrody, spór rozstrzygał: według ustawy słowackiej – sąd ludowy, według ustawy czeskiej – powiatowa rada narodowa.

Podstawowym instrumentem ochrony były zakazy. Przytoczymy *in extenso* podstawowe przepisy obu ustaw:

Ustawa słowacka

„§ 12

Ochrana chránených časti prírody

(1) Zakazuje się niszczyć albo uszkadzać chronione obszary i chronione przedmioty, zwłaszcza niszczyć zwierzęta i rośliny albo zakłócać ich rozwój, zmieniać

zachowany stan chronionych tworów przyrody, oddzielać chronione rośliny od środowiska, trzymać chronione zwierzęta w niewoli oraz w inny sposób zagrażać naturalnemu rozwojowi albo stanowi chronionych tworów i pomników przyrody”.

Ustawa czeska

„§ 11

Zákaz ničení nebo poškození chráněných částí přírody

(1) Nie jest dozwolone niszczyć lub uszkadzać obszary chronione i przedmioty chronione, zwłaszcza gubić chronione zwierzęta i rośliny albo naruszać ich rozwój, zmieniać zachowany stan chronionych tworów przyrodniczych, odłączać chronione rośliny od ich środowiska, chować chronione zwierzęta w niewoli oraz w inny sposób zagrażać naturalnemu rozwojowi lub stanowi chronionych części przyrody (§§ 3–7) i działać przeciwko warunkom ochrony”.

Według jednakowych ust. 2 w § 12 ustawy słowackiej i ust. 2 w § 11 ustawy czeskiej na wyjątki od zakazów mogło pozwolić właściwe ministerstwo, ale z zastrzeżeniem, że jeśli chodzi o parki narodowe – tylko wtedy, jeżeli nie jest to sprzeczne ze statutem parku narodowego.

Warto zauważyć, że zakazy z § 12 ust. 1 ustawy słowackiej i § 11 ust. 1 ustawy czeskiej zostały ujęte w sposób maksymalnie syntetyczny z zastosowaniem analogii wewnętrznej („inny sposób”), co otwierało olbrzymie pole sankcjonowania naruszeń zakazów ochronnych. Ale żadna z tych ustaw nie zawierała przepisów karnych, co wszakże nie oznacza, że sankcjonowanie naruszeń było niemożliwe. Kiedy w 1961 r. weszła w życie czechosłowacka ustawa o wykroczeniach⁴⁸, w jej § 11 pod lit. d) zostało stypizowane wykroczenie polegające na uszkodzeniu chronionej części przyrody lub niewykonaniu obowiązków ustanowionych dla jej ochrony. Typizacja ta była tak szeroka, że w istocie mogła objąć naruszenie każdego z zakazów określonych w § 12 ust. 1 słowackiej ustawy o ochronie przyrody czy też w § 11 ust. 1 czeskiej ustawy o ochronie przyrody. Jednakże za wykroczenie z § 11 lit. d) ustawy o wykroczeniach można było orzec tylko upomnienie, naganę publiczną lub *pokutę* do 500 ówczesnych koron, co przedstawiciele nauki uznawali za sankcje rażąco nieadekwatne do społecznego niebezpieczeństwa wykroczeń przeciwko przyrodzie⁴⁹. Co więcej, sama ustawa z 1961 r. o wykroczeniach jest dziś oceniana zdecydowanie krytycznie jako akt prawny leżący w duchu „zwycięskiego socjalizmu”, kładący nacisk na aspekt wychowawczy, przewidujący bardzo łagodne sankcje, często tylko o charakterze moralnym⁵⁰.

⁴⁸ Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

⁴⁹ R. Měkota, *Ochrana přírody v československom práve*, Bratislava 1968, s. 128.

⁵⁰ P. Mates a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2010, s. 10.

Ten mankament polegający na braku przepisów o charakterze penalnym w samych ustawach o ochronie przyrody został usunięty dopiero w drugiej połowie lat 80. XX wieku. W odniesieniu do ustawy czeskiej nastąpiło to ustawą z 20 października 1986 r. nowelizującą ustawę o ochronie przyrody⁵¹, która uchyliła § 11 lit. d) ustawy o wykroczeniach, a do samej ustawy o ochronie przyrody wprowadziła nowe § 17a i 17b odpowiadające koncepcji penalnej, która zarysowała się już w latach 50., ukształtowała zaś w następnych, różnicującej odpowiedzialność za wykroczenia osób fizycznych (§ 17a) i odpowiedzialność za inne delikty administracyjne organizacji (§ 17b), przy czym ta druga była nieporównanie surowsza od pierwszej. Nowy § 17a ustawy o ochronie przyrody przewidywał łącznie 13 typów wykroczeń, w tym 7 zagrożonych *pokutą* do 1000 koron (m.in. uszkadzanie chronionych części przyrody, niszczenie roślin chronionych, wykonywanie czynności zakazanych w strefach ochronnych) i sześć zagrożonych *pokutą* do 5000 koron (m.in. niszczenie chronionych części przyrody, zabijanie lub chwyatanie zwierząt chronionych albo niszczenie ich siedlisk, naruszenie warunków ochrony na obszarach chronionych, albo odnoszących się do chronionych tworów przyrody lub pomników przyrody). Odpowiednikami wykroczeń z § 17a były delikty administracyjne z § 17b, za które organizacjom wymierzano *pokuty* w wysokości do 100 000 koron lub do 250 000 koron. W ówczesnej doktrynie prawa administracyjnego odpowiedzialność organizacji uznawano za formę odpowiedzialności obiektywnej (bez winy) za delikty administracyjne⁵², od której była niezależna odpowiedzialność osób fizycznych działających w ramach organizacji za wykroczenia z § 17a.

W kwestiach organizacyjnych ustawy o ochronie przyrody z lat 1955–1956 przyjęły bardzo podobne rozwiązania. W części słowackiej państwową ochronę przyrody wykonywały Powiernictwo Kultury – bezpośrednio lub przez swoje organy, oraz wydziały kultury okręgowych rad narodowych. Dla spraw jaskiń i zjawisk krasowych przy Powiernictwie Kultury powołano zespół doradczy (§ 15 ustawy słowackiej). W części czeskiej państwową ochronę przyrody prowadziło Ministerstwo Szkolnictwa i Kultury oraz wydziały kultury okręgowych rad narodowych (§ 13 ustawy czeskiej). Organy naczelne mogły tworzyć instytuty ochrony przyrody: *ustav na ochranu prírody* – § 16 ustawy słowackiej, *ustav státní ochrany přírody* – § 15 ustawy czeskiej.

Charakterystycznym rysem obu ustaw było powierzenie bieżącej działalności ochronnej dobrowolnym pracownikom państwowej ochrony przyrody: konserwatorom (*konzervator* w obu językach) i sprawozdawcom (*spravodajca* w języku

⁵¹ Zákon č. 65/1986 Sb., kterým se doplňuje zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Analogiczne zmiany wprowadzono do słowackiej ustawy o ochronie przyrody.

⁵² Z. Lukeš a kolektiv, *Československé správní právo*, Praha 1981, s. 200.

słowackim, *spravodaj* w języku czeskim). Według identycznych § 17 ustawy słowackiej i § 14 ustawy czeskiej wydziały kultury okręgowych rad narodowych powierzały w każdym powiecie dobrowolnym pracownikom państwowej ochrony przyrody funkcję konserwatora, a w mniejszych obwodach sprawozdawcy będącemu współpracownikiem konserwatora. Ich uprawnienia nie były wcale małe, ponieważ przyjęte niemal w identycznych § 18 ustawy słowackiej i § 17 ustawy czeskiej rozwiązanie polegało na tym, że:

- do postępowania w sprawie planu przestrzennego i budownictwa gminy, postępowania budowlanego, wodnogospodarczego i innego, które wpływały na interesy ochrony przyrody, należało przywołać właściwe organy państwowej ochrony przyrody (§ 18 ust. 1 ustawy słowackiej, § 17 ustawy czeskiej),
- jeżeli groziło bezpośrednie niebezpieczeństwo, że zostaną naruszone warunki ochrony przyrody na obszarze chronionym lub dotyczące chronionych tworów przyrody, zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości, konserwator przyrody mógł podjąć środki niezbędne do zapewnienia ochrony. O tych środkach konserwator zawiadamiał wydział kultury okręgowej rady narodowej, który miał 15 dni na ich podtrzymanie; jeżeli tego nie uczynił, traciły one moc.

Ustawodawcy – ani słowacki, ani czeski – nie wskazali jednak, na czym te środki miałyby polegać. Można się jedynie domyślać, że chodziło o ograniczenie lub wstrzymanie działań.

1.6. Polska ustawa o ochronie dóbr kultury

Nowe światło na relacje między ochroną przyrody a ochroną zabytków kultury rzuciła polska ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury⁵³. Ustawa zdefiniowała dobro kultury jako każdy przedmiot ruchomy lub nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną (art. 2). Zgodnie z art. 4 w brzmieniu pierwotnym ochronie prawnej, przewidzianej w przepisach ustawy, podlegały następujące dobra kultury, zwane w niej zabytkami:

- 1) wpisane do rejestru zabytków,
- 2) wchodzące w skład muzeów, bibliotek lub archiwów publicznych,
- 3) inne, jeżeli ich charakter zabytkowy był oczywisty.

⁵³ Ustawa z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz.U. Nr 10, poz. 48; później-
szy tekst jednolity po zmianie nazwy na „ustawa o ochronie dóbr kultury” – Dz.U. z 1999 r. Nr 98,
poz. 1150).

W przykładowym („w szczególności”) wyliczeniu przedmiotów ochrony art. 5 pkt 7 tej ustawy wskazywał na **rzadkie okazy przyrody żywej lub martwej, jeżeli nie podlegały przepisom o ochronie przyrody**. Ustawodawca postawił sztywną cezurę między zabytkami (kultury) a pomnikami (przyrody), co można zilustrować następującym przykładem: drzewo sędziwe i okazałe podlegało ochronie przewidzianej ustawą z 1962 r., jeżeli jego charakter zabytkowy był oczywisty (art. 4 pkt 3 tej ustawy), wobec czego jego zniszczenie lub uszkodzenie było przestępstwem przewidzianym w art. 73 ust. 1 w przypadku działania umyślnego, a w art. 73 ust. 2 w przypadku działania nieumyślnego. Gdyby jednak organ właściwy według ustawy z 1949 r. do uznania za pomnik przyrody uznał to drzewo za pomnik przyrody, to w świetle art. 5 pkt 7 ustawy z 1962 r. traciło ono ochronę przewidzianą ustawą o ochronie dóbr kultury, zyskując w zamian ochronę przewidzianą ustawą o ochronie przyrody, wobec czego jego zniszczenie lub uszkodzenie było tylko wykroczeniem z art. 28 ustawy o ochronie przyrody i tylko wtedy, gdy było umyślne, bo nieumyślne w ogóle nie było czynem zabronionym pod groźbą kary. Efekt tej regulacji był następujący: jeżeli organy ochrony przyrody chciały działać na rzecz ochrony przyrody, to powinny były wstrzymywać się przed uznawaniem rzadkich okazów przyrody o oczywistym zabytkowym charakterze za pomniki przyrody, aby nie pozbawiać ich ochrony wynikającej z ustawy o ochronie dóbr kultury.

1.7. Podsumowanie komparatystyczne

Spoglądając na cztery pierwsze ustawy ochronne: dwie polskie oraz słowacką i czeską, można dostrzec zarówno podobieństwa, jak i różnice. Pierwsza ustawa polska z 1934 r. miała charakter czysto konserwatorski, co wynikało już z jej art. 1, według którego ochronie podlegały tylko takie twory przyrody, które władza państwowa uznała za podlegające ochronie. W trzech następnych ustawodawcy zaprezentowali już znacznie ambitniejsze podejście: obok specjalnie chronionych obszarów, obiektów i gatunków miały być chronione wszystkie zasoby przyrody (art. 1 ustawy polskiej z 1949 r.) oraz cała przyroda wraz z krajobrazem (§ 2 ust. 1 ustawy słowackiej i § 2 ust. 1 ustawy czeskiej), przy czym w ustawie słowackiej po raz pierwszy pojawiło się wskazanie, że przyroda jest środowiskiem życia. Inna rzecz, że ochrona całości przyrody to w ustawach słowackiej i czeskiej raczej hasło, gdyż trudno za instrument prawny uznać to, co ustawodawca słowacki ujął w § 3, a ustawodawca czeski w § 2 ust. 3, bo z samego obowiązku współdziałania (współpracy) z organami ochrony przyrody w przypadku ingerencji w stosunki przyrodnicze niewiele wynika. Ustawodawca polski próbował

stworzyć jakieś instrumentarium w postaci ocen przedstawianych przez PROP (art. 9 ustawy polskiej z 1949 r.), ale to się nie udało. Niemniej jednak to zróżnicowanie ochrony całości przyrody i ochrony jej poszczególnych tworów doprowadziło znacznie już później do przejścia racjonalnego gospodarowania zasobami przyrody przez polską koncepcję ochrony środowiska, w Czechach i na Słowacji natomiast do wyróżnienia powszechnej i specjalnej (szczególnej) ochrony przyrody.

Na gruncie tych trzech powojennych ustaw w ramach ochrony szczególnej wyraźnie zarysował się podział na ochronę obszarową z jednej strony i ochronę gatunkową z drugiej. Ale już wtedy pojawiła się kategoria jak gdyby pośrednia, która z czasem uzyskała miano ochrony obiektowej. Zwraca uwagę znacznie obszerniejszy katalog przedmiotów ochronionych w ustawach słowackiej i czeskiej w porównaniu z ustawą polską. Doniosłe znaczenie miało zwłaszcza wyróżnienie w ustawach słowackiej i czeskiej obszarów chronionego krajobrazu, których brak w prawie polskim okazał się istotny w latach 70. XX wieku i doprowadził do poszukiwania podstaw ich ochrony w różnych przepisach. Te poszukiwania zostały zwieńczone u progu lat 80. w polskiej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska, w której znalazły się także przepisy o ochronie drzew i krzewów poza lasami.

Zwraca wreszcie uwagę zasadnicza różnica w odniesieniu do regulacji penalnych. Podczas gdy przemysłana koncepcja odpowiedzialności za wykroczenia została wypracowana już w polskiej ustawie z 1934 r. i przejęta przez następną z 1949 r., to w ustawach słowackiej z 1955 r. i czeskiej z 1956 r. przepisów karnych nie było w ogóle. Ten mankament został usunięty dopiero po 30 latach od wydania tych ustaw.

Rozdział 2

KONCEPCJA OCHRONY ŚRODOWISKA

2.1. Raport U Thanta i Konferencja Sztokholmska

Początki ruchu na rzecz ochrony środowiska wiąże się zwykle z przełomem lat 60. i 70. XX wieku, po opublikowaniu w maju 1969 r. raportu powołanej przez ONZ grupy naukowców zwanego Raportem U Thanta (od nazwiska ówczesnego Sekretarza Generalnego ONZ) „Człowiek i jego środowisko”, zwracającego uwagę opinii światowej na poważny kryzys w relacjach między człowiekiem a otaczającym go środowiskiem (zanieczyszczenia wody, powietrza i ziemi, odpady, kurczenie się obszarów wolnej przyrody itp.) i będącej jego konsekwencją Konferencji ONZ w sprawie środowiska człowieka, obradującej w Sztokholmie w czerwcu 1972 r. Rodzący się wtedy kierunek ochrony środowiska miał wyraźny aspekt sanitarno-higieniczny. Pojawiło się wtedy pytanie, czy, a jeżeli tak, to gdzie, w ramach nowego ruchu mieści się znana od dawna ochrona przyrody.

Podstawowym efektem Konferencji Sztokholmskiej⁵⁴ była Deklaracja Zasad. Warto w tym miejscu przytoczyć fragment jej wstępu i treść zasady pierwszej⁵⁵. W tym fragmencie wstępu czytamy:

⁵⁴ Przypomnimy, że ani Polska, ani Czechosłowacja w niej nie uczestniczyły, co było wyrazem protestu wobec niezaproszenia Niemieckiej Republiki Demokratycznej do udziału w konferencji. Nie oznacza to jednak, że ówczesne państwa socjalistyczne nieobecne na konferencji nie uznały jej wyników, bo uznały i starały się do nich dostosować.

⁵⁵ Powołujemy za *Wyborem dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, w opracowaniu K. Kocota i K. Wofkego, Warszawa–Wrocław 1976, s. 581–588.

„Człowiek jest zarówno wytworem, jak i twórcą swego środowiska. (...) Obydwa aspekty ludzkiego środowiska, naturalny i będący wytworem człowieka, są istotne dla jego dobrobytu, jak i korzystania z podstawowych praw człowieka – nawet samego prawa do życia”.

Wyraźne proklamowanie prawa do środowiska nastąpiło w pierwszej zasadzie Deklaracji Sztokholmskiej, która głosi:

„Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie. Ponosi on zarazem solenną odpowiedzialność za chronienie i ulepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń. W związku z tym polityka popierająca lub utrwalająca apartheid, segregację rasową, dyskryminację, kolonialne i inne formy ucisku oraz obce panowanie musi zostać potępiona i wyeliminowana”.

Na tle wstępu i pierwszej zasady Deklaracji Sztokholmskiej wymagają podkreślenia:

- uznanie właściwego środowiska za warunek korzystania z wszelkich praw ludzkich,
- proklamowanie prawa do środowiska jako prawa do środowiska o odpowiedniej jakości,
- połączenie prawa do środowiska z odpowiedzialnością za jego zachowanie,
- umieszczenie prawa do środowiska w kontekście działań uznawanych przez społeczność międzynarodową za najpoważniejsze naruszenia praw człowieka: polityki apartheidu, segregacji rasowej, dyskryminacji i kolonializmu.

Deklaracja Sztokholmska nie jest wiążącym aktem prawa międzynarodowego. Należy do tzw. *soft law*, co wszakże nie znaczy, że nie ma istotnego znaczenia w relacjach międzynarodowych. Wywarła ona także istotny wpływ na podejście do spraw środowiska zarówno w Polsce, jak i w Czechosłowacji. W Polsce proklamowanie w 1975 r. konstytucyjnego prawa do korzystania z wartości środowiska naturalnego jest oczywistym echem pierwszej zasady Deklaracji Sztokholmskiej, w Czechosłowacji wprowadzie do tego przed rozpoczęciem transformacji ustrojowej nie doszło, ale toczono wówczas dyskusje i prowadzone badania stworzyły podkład teoretyczny do ustanowienia tego prawa w 1991 r.

2.2. Polska w drugiej połowie lat 60. i w latach 70. XX wieku

Jest sporo racji w tym, że ochronę środowiska wiąże się najczęściej dopiero z Raportem U Thanta i Konferencją Sztokholmską, ale głębsze wniknięcie w problem pozwala ją cofnąć w warstwie koncepcyjnej o kilkadziesiąt, a w warstwie

normatywnej o kilka lat. Jeśli chodzi o tę pierwszą, to mamy na uwadze wysuniętą w latach 30. ubiegłego stulecia przez poznańskiego biologa Adama Wodczickę koncepcję **eutenicznego aspektu ochrony przyrody**. Euteniką nazywał on naukę o dobrych warunkach życiowych. Pisał wtedy, że w krajach czy okolicach, gdzie przyroda została już całkowicie zmieniona, powstaje konieczność jej restytucji bądź tworzenia namiastek, jak np. zieleni w miastach. Zagadnienie ochrony przyrody ze względów higieniczno-społecznych skomplikowało się, dając początek tworzeniu zdrowych środowisk życiowych, w których w odpowiedniej mierze byłyby uwzględniane elementy przyrody. Oto, jego zdaniem, współczesny euteniczny aspekt ochrony przyrody, któremu społeczeństwa kulturalne zaczynają poświęcać coraz więcej uwagi⁵⁶. Jeżeli dziś z perspektywy kilkudziesięciu lat spojrzymy na euteniczny aspekt ochrony przyrody w koncepcji tego autora, to z łatwością dostrzeżemy w niej to, co zwykle określa się mianem ochrony środowiska, ale wtedy owa ochrona środowiska miała być częścią składową ochrony przyrody, podczas gdy rozwój historyczny doprowadził do przyjęcia rozwiązania odwrotnego – to ochrona przyrody stała się częścią składową ochrony środowiska.

Wskazując z kolei na aspekt normatywny, mamy na uwadze wydaną w połowie lat 60. ubiegłego stulecia ustawę o ochronie powietrza⁵⁷. Chodzi o to, że podczas gdy ochrona wód, w tym ochrona wód przed zanieczyszczeniem, stosunkowo prosto dawała się umieścić w nurcie ochrony przyrody⁵⁸, to z ochroną powietrza było już inaczej i to zagadnienie nie było łączone z ochroną przyrody. Dlatego właśnie ustawę o ochronie powietrza, a zwłaszcza jej konsekwencję w postaci powierzenia jej wykonywania Centralnemu Urzędowi Gospodarki Wodnej, uznajemy za ten punkt, od którego już bez większych wątpliwości można mówić o ochronie środowiska.

Nie bez znaczenia jest także art. 140 ust. 1 pkt 2 polskiego Kodeksu karnego z 1969 r.⁵⁹, który za przestępstwo uznawał spowodowanie niebezpieczeństwa powszechnego dla życia lub zdrowia ludzkiego albo dla mienia w znacznych rozmiarach przez spowodowanie zanieczyszczenia wody, powietrza lub ziemi. Nie wchodząc w problem, czy ta typizacja odpowiadała potrzebom ochrony środowiska, jedno jest niewątpliwie: jeszcze przed opublikowaniem Raportu U Thanta pojawiła się w polskim prawie karnym typizacja najpoważniejszych zagrożeń środowiska będących skutkiem zanieczyszczenia trzech najważniejszych mediów, tj.

⁵⁶ A. Wodczicko, *Ochrona przyrody wczoraj, dziś i jutro*, OP Rocznik 16, Kraków 1936, s. 5-6.

⁵⁷ Ustawa z 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 14, poz. 87).

⁵⁸ Wystarczy sięgnąć do artykułu W. Kulmatyckiego, *Zanieczyszczenie wód a ochrona przyrody*, OP Rocznik 13, Kraków 1933, s. 30-41.

⁵⁹ Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94).

wody, powietrza i ziemi, a to było wtedy i jest do dziś esencją prawnokarnej ochrony środowiska.

Sam termin „środowisko” został w Polsce zastosowany w uchwale nr 4 Prezydium Polskiej Akademii Nauk z 28 kwietnia 1970 r. w sprawie powołania Komitetu Naukowego „Człowiek i Środowisko” działającego przy Prezydium PAN oraz w niepublikowanym zarządzeniu nr 66 Prezesa Rady Ministrów z 4 sierpnia 1970 r. w sprawie powołania Polskiego Komitetu Ochrony Środowiska Człowieka. Oba organy powołano do koordynacji w zakresie spraw ochrony środowiska⁶⁰.

Pierwsza duża konferencja prawnicza poświęcona problematyce środowiska została zorganizowana 15 marca 1971 r. w Warszawie przez Komitet Nauk Prawnych PAN wraz z Komitetem PAN „Człowiek i Środowisko” oraz Komitetem Ochrony Przyrody i Jej Zasobów. W dniach 13–15 grudnia tego samego roku z inicjatywy Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego zorganizowano konferencję w sprawie międzynarodowej ochrony środowiska. Materiały obu konferencji zostały opublikowane w specjalnym wydawnictwie pod redakcją Leona Łustacza⁶¹, zaliczanego – obok Wacława Brzezińskiego i Ludwika Jastrzębskiego – do ojców założycieli polskiej doktryny prawa ochrony środowiska.

Przedstawiając na pierwszej ze wskazanych konferencji referat wstępny, Wacław Brzeziński zauważył, że **środowisko człowieka** może być rozumiane wąsko, obejmując elementy stworzone przez naturę, ale przetworzone w większym lub mniejszym stopniu przez człowieka, albo szeroko, obejmując wszystkie elementy składowe środowiska, w którym człowiek żyje i pracuje, nie wyłączając tych, które wyłącznie przez niego zostały stworzone, jak środowisko pracy w zakładach przemysłowych, mieszkania itd. Jego zdaniem należało kierować się koniecznością wypełnienia dotkliwej luki w naszej nauce prawa, która występowała przede wszystkim w zakresie środowiska w tym węższym rozumieniu. Kierując się tymi przesłankami, zaproponował, aby przez **środowisko człowieka** rozumieć ogół elementów naturalnych, w większym lub mniejszym stopniu przetworzonych przez człowieka, składających się w danym miejscu i czasie na biologiczne warunki życia ludzkiego⁶². Tak pojęte środowisko Wacław Brzeziński nazwał najpierw **biologicznym środowiskiem człowieka**⁶³, następnie – i już konsekwentnie – nazywał **naturalnym środowiska człowieka** rozumianym jako ogół elementów naturalnych, tzn. elementów stworzonych przez naturę, ale w mniejszym lub większym

⁶⁰ W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971, s. 242.

⁶¹ *Prawo a ochrona środowiska*, (red.) L. Łustacz, Ossolineum 1975.

⁶² W. Brzeziński, *Podstawowe zagadnienia prawne i organizacyjne ochrony środowiska człowieka*, [w:] *Prawo a ochrona środowiska*, (red.) L. Łustacz, Ossolineum 1975, s. 126.

⁶³ W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971.

stopniu przekształconych przez gospodarczą działalność człowieka, składających się w danym miejscu i czasie na warunki życia ludzkiego⁶⁴. W związku z tym poza zakresem pojęcia naturalnego środowiska człowieka pozostawiał wszystkie formy środowiska już nie przekształconego, lecz od podstaw stworzonego przez człowieka za pomocą współczesnej techniki, jak np. mieszkania, zakłady pracy, urządzenie komunikacji publicznej⁶⁵.

W połowie lat 60. ubiegłego stulecia działacze ochrony przyrody skupieni w Państwowej Radzie Ochrony Przyrody zdali sobie sprawę z tego, że tworzenie parków narodowych i rezerwatów przyrody na podstawie ustawy o ochronie przyrody z 1949 r. nie wystarczy do zapewnienia ochrony krajobrazu. Powstała koncepcja tworzenia parków krajobrazowych dla zaspokojenia potrzeb społecznych związanych z wypoczynkiem ludzi na terenach mających walory wypoczynkowo-rekreacyjne i turystyczne, ale które nie kwalifikowały się do utworzenia parków narodowych. Pierwotnie proponowano utworzenie 10–15 parków krajobrazowych. Stwierdzono ponadto, że pełna realizacja postulatów współczesnej ochrony krajobrazu, traktowanego jako środowisko przyrodnicze, wymaga wyjścia poza określone, stosunkowo nieduże fragmenty przyrody chronione w parkach krajobrazowych i roztoczenia ochrony także nad obszarami pozostającymi w normalnym użytkowaniu gospodarczym. Należy dążyć do tego, aby z całego wielkiego obszaru gospodarczej działalności człowieka zabezpieczyć pewne większe tereny przed ekspansją inwestycji i urządzeń niekorzystnie wpływających na układ warunków przyrodniczych środowiska. Te większe obszary nazwano obszarami chronionego krajobrazu. Nie powinny być one wydzielane w odrębne jednostki, lecz ich ochrona powinna być zapewniona w planach zagospodarowania przestrzennego⁶⁶. Wprowadzenie tych form ochrony krajobrazu miało odciążyć parki narodowe od nadmiernego, zagrażającego ich walorom, ruchu turystycznego. Dalszym założeniem przemawiającym za wprowadzeniem tych nowych form było przekonanie, że tradycyjne formy konserwatorskiej ochrony przyrody nie są wystarczające. Pisano wówczas, że ochrona przyrody rozumiana jako ochrona środowiska przyrodniczego jest podstawowym elementem gospodarczym kraju. Konieczne są więc nowe formy i metody traktowania tego problemu. Wysiłek koncepcji ochrony krajobrazu miało stać się punktem zwrotnym w ochronie przyrody w Polsce⁶⁷.

⁶⁴ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 28–29.

⁶⁵ Tamże, s. 29.

⁶⁶ Koncepcję tę szczegółowo omówił T. Szczęsny w artykule: *Z problemów ochrony krajobrazu*, „Ziemia”, rocznik 1966, s. 97–105.

⁶⁷ K. Kozłowski, *Program ochrony krajobrazu w Polsce i jego pierwsze realizacje*, OP 1973, rocznik 38, s. 63.

Przeszkodą w realizacji tej nowej koncepcji ochrony krajobrazu był brak należytych podstaw prawnych. Próbowano stworzyć je przez nowelizację ustawy z 1949 r. o ochronie przyrody, co z niejasnych do dziś przyczyn się nie powiodło. Wobec tego na sesji PROP w 1971 r. nastąpiło zmodyfikowanie tej koncepcji przez oparcie jej wyłącznie na przepisach o planowaniu przestrzennym⁶⁸.

Według wypracowanej wtedy przez PROP koncepcji park krajobrazowy to wyznaczony obszar o wielkich walorach przyrodniczych i estetyczno-krajobrazowych spełniających zasadniczą rolę w ułatwianiu kontaktu człowieka z przyrodą. Nie powinien być przesycony elementami antropogenicznymi. Tereny parku krajobrazowego, zachowując użytkowanie rolnicze i leśne, przystosowywane są do wybranych form turystyki. Obszary chronionego krajobrazu to większe tereny o krajobrazie charakterystycznym dla danego regionu kraju, często wzbogaconym pamiątkami kultury narodowej, spełniające ze względu na wartości przyrodnicze szczególną funkcję w odpoczynku i turystyce. Gospodarka człowieka na tych terenach nie ulega poważniejszym ograniczeniom, pod warunkiem że jest prowadzona prawidłowo i nie zagraża zachwianiem równowagi w środowisku przyrodniczym. Zabronione ma być fizyczne i chemiczne zanieczyszczanie środowiska przyrodniczego tych terenów oraz lokalizowanie na nich uciążliwego przemysłu⁶⁹. W drugiej połowie lat 70. uchwałami rad narodowych stopnia wojewódzkiego zaczęto tworzyć parki krajobrazowe i wyznaczać obszary chronionego krajobrazu.

Istotny dla rozwoju koncepcji prawnej ochrony środowiska okazał się rok 1974, kiedy tego samego dnia – 24 października – zostały wydane dwie ustawy: Prawo budowlane⁷⁰ i Prawo wodne⁷¹. Pierwsza z nich zawierała rozdział 2 „Ochrona środowiska w budownictwie” złożony z pięciu artykułów, spośród których cztery warto w tym miejscu przytoczyć *in extenso*. Oto ich treść:

„Art. 13.1. Obiekty budowlane, zwłaszcza te, które ze względu na swoje położenie, przeznaczenie, sposób użytkowania lub prowadzoną w nich działalność są lub mogą być uciążliwe dla otoczenia, powinny być projektowane, budowane, utrzymywane i użytkowane w sposób zapewniający ochronę środowiska, w szczególności wody, powietrza atmosferycznego, gleby, przyrody i krajobrazu, oraz ochronę przed hałasem, wibracjami, promieniotwórczością i promieniowaniem elektromagnetycznym.

⁶⁸ T. Bogucka, *Ochrona krajobrazu i plan zagospodarowania turystycznego kraju – tematem obrad sesji Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, ChPO 1971, z. 6, s. 44–45 oraz pismo ówczesnego MLiPD Jerzego Popki z 13 sierpnia 1971 r. skierowane do przewodniczących prezydium wojewódzkich rad narodowych w sprawie zabezpieczenia środowiska przyrodniczego, tekst w ChPO 1972, z. 1, s. 43–45.

⁶⁹ A. Czemerda, K. Zabierowski, *Motywy i program przestrzenny ochrony krajobrazu w Polsce*, ChPO 1977, z. 1, s. 24–25.

⁷⁰ Ustawa z 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229).

⁷¹ Ustawa z 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230).

2. Obowiązek zapewnienia ochrony, o której mowa w ust. 1, dotyczy jednostek organizacyjnych i osób przygotowujących i realizujących inwestycje budowlane, jednostek organizacyjnych i osób użytkujących obiekty budowlane oraz organów administracji państwowej, wykonujących zadania określone ustawą.

Art. 14. Przy projektowaniu obiektów budowlanych należy w szczególności zapewnić ochronę zieleni oraz ograniczać zmiany przeznaczenia terenów zieleni do niezbędnych rozmiarów, uzasadnionych względami społeczno-gospodarczymi.

Art. 15. Obiekty budowlane, których użytkowanie może ujemnie wpłynąć na środowisko, powinny być oddawane do użytku łącznie z urządzeniami chroniącymi to środowisko.

Art. 16. W czasie trwania robót budowlanych wykonawca robót jest obowiązany zabezpieczyć przed możliwością zniszczenia znajdujące się na placu budowy i w jego otoczeniu, a nieprzewidziane do likwidacji – glebę, roślinność, zbiorniki i ciekі wodne oraz inne elementy środowiska, jak też instalacje i urządzenia”.

Lektura tych przepisów okazuje się pouczająca. Z art. 16 wynika, że według ustawodawcy środowisko składa się z elementów: gleby, roślinności, zbiorników i cieków wodnych oraz innych. W art. 13 ust. 1 odnajdujemy definicję ochrony środowiska sformułowaną na potrzeby budownictwa. Dowiadujemy się z niego, że w skład środowiska wchodzi „w szczególności” (ten zwrot świadczy o tym, że wyliczenie nie jest wyczerpujące) elementy: woda, powietrze atmosferyczne, gleba, przyroda i krajobraz. Ustawodawca uznał przyrodę i krajobraz za elementy (komponenty, części składowe) środowiska. Jednocześnie wskazał, że ochrona środowiska obejmuje:

- z jednej strony ochronę elementów środowiska,
- z drugiej strony ochronę przed oddziaływaniami w postaci hałasu, wibracji, promieniotwórczości i promieniowania elektromagnetycznego.

Ponadto z art. 14 wynikało wprost, że ochrona zieleni wchodzi w zakres ochrony środowiska.

Jeśli zaś chodzi o drugą ze wskazanych ustaw, tj. Prawo wodne, warto przypomnieć jeden z przepisów dotyczących regulacji wód:

„Art. 78. (...) 3. Regulacja wód nie powinna naruszać piękna krajobrazu oraz biologicznych stosunków środowiska wodnego”.

Jest to dobitne podkreślenie, że krajobraz jest kategorią przede wszystkim estetyczną, a środowisko wodne ma charakter przede wszystkim biologiczny.

Ani Prawo budowlane, ani Prawo wodne nie operowało pojęciem środowiska naturalnego, które było wtedy w Polsce jedynie kategorią prawniczą, którą posługiwała się nauka prawa. Pojęcie to dość szybko stało się także kategorią prawną.

Nastąpiło to wraz z wejściem w życie ustawy z 10 lutego 1976 r. nowelizującej Konstytucję PRL z 1952 r., po czym został ogłoszony jej tekst jednolity⁷². W numeracji tekstu jednolitego dwa przepisy wprowadzone tą nowelą dotyczyły wprost środowiska naturalnego. Oto ich treść:

„Art. 12 (...) 2. Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe”.

„Art. 71. Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony”.

W ten sposób ochrona środowiska została ujęta na poziomie konstytucyjnym w formie swoistej triady jako: zadanie (funkcja, jak wtedy mówiono) państwa (art. 12 ust. 2), prawo obywatelskie (art. 71 część pierwsza) i obowiązek obywatelski (art. 71 część druga). Operowanie przez ustrojodawcę przymiotnikiem „naturalne” dookreślającym rzeczownik „środowisko” pozwala wnosić, że polska koncepcja ochrony środowiska wywodzi się przede wszystkim z ochrony przyrody, skoro podstawowe znaczenie wyrazu „natura” to synonim „przyrody”. Widać to jasno na tle prawa obywatelskiego do korzystania z wartości środowiska naturalnego. Po pierwszym okresie pewnego entuzjazmu, kiedy próbowano wykazywać, że było to prawo do środowiska odpowiedniej jakości, pozbawionego nadmiernych zanieczyszczeń⁷³, w literaturze pojawiła się bardziej wstrzemięźliwa koncepcja, że prawo to oznaczało przede wszystkim (jeżeli nie wyłącznie) prawo do korzystania z wartości niezeszpeconego krajobrazu. Jego rdzeniem było prawo dostępu do elementów tworzących wartościowy przyrodniczo krajobraz, tj. dostępu do parków narodowych, parków krajobrazowych, lasów i zieleni oraz wód otwartych⁷⁴. Pierwsza, szersza koncepcja wyraźnie nawiązywała do zasady I Deklaracji Sztokholmskiej, druga nadawała prawu do środowiska charakter przede wszystkim przyrodniczy.

Nauka polska nie ograniczała się do rozważań teoretycznych nad umiejscowieniem prawa do środowiska w systemie praw człowieka. Podejmowano także próby znalezienia mechanizmu realizacji tego prawa przez wykorzystanie cywilnoprawnej ochrony dóbr osobistych⁷⁵.

⁷² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (tekst jednolity Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

⁷³ W. Radecki, *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984, s. 99 i n.

⁷⁴ J. Sommer, *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990, s. 189.

⁷⁵ W. Radecki, *Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego*, „Palestra” 1979, nr 11–12, s. 1–16.

W kwestii charakteru prawa ochrony środowiska nie podejmowano szerszych rozważań przed wejściem w życie ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Zapewne zgadzano się z poglądem Wacława Brzezińskiego, że prawo ochrony środowiska jest przekrojem tematycznym przez cały system prawa⁷⁶, w czym widać wyraźnie echo międzywojennej koncepcji prawa ochrony przyrody w ujęciu Jana Gwalberta Pawlikowskiego. Spory o miejsce prawa ochrony środowiska w systemie prawa rozgorzały dopiero w okresie następnym.

Jeszcze przed ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska w literaturze pojawiła się teoretyczna koncepcja prawa ochrony przyrody autorstwa Ludwika Jastrzębskiego. Przez prawo ochrony przyrody proponował on rozumieć zespół norm zabezpieczających w imię interesu publicznego obiekt przyrodniczy lub poszczególne rodzaje roślin i zwierząt przed niszczeniem, uszkodzeniem lub szkodliwym przekształceniem ze strony człowieka oraz tworzenie nowych wartości przyrodniczych⁷⁷. Przywołany autor zajął się tylko pewną częścią zasobów przyrodniczych biosfery, które pozostają w bliskim związku ze sobą lub których rodzaj ochrony jest do siebie bardzo podobny. Chodzi o:

- 1) najcenniejsze tworzy przyrody żywej i nieożywionej, określone w art. 1 ust. 2 ustawy z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody,
- 2) lasy i zadrzewienia, na których ochronę ustawa z 1949 r. zwraca w art. 10 szczególną uwagę,
- 3) wszelkie dzikie zwierzęta oraz ryby i raki⁷⁸.

Jest to bardzo interesujący kierunek poszukiwań, który po latach znalazł odzwierciedlenie w koncepcji podziału na ochronę przyrody *sensu stricto* (według podstawowej ustawy ochronnej) i *sensu largo* (z leśnictwem, łowiectwem i rybactwem)⁷⁹.

2.3. Czechosłowacja w latach 60., 70. i 80. XX wieku

W Czechosłowacji u progu lat 60. ubiegłego stulecia nastąpiła zmiana Konstytucji. Nowa Konstytucja została uchwalona 11 lipca 1960 r. Państwo otrzymało nazwę Czechosłowacka Republika Socjalistyczna, a w rozdziale pierwszym o ustroju społecznym art. 15 ust. 2 stanowił, że państwo troszczy się o upiększanie i wszechstronną ochronę przyrody oraz o utrzymanie piękna krajobrazu ojczystego, aby

⁷⁶ W. Brzeziński, *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975, z. 5, s. 33.

⁷⁷ L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 28.

⁷⁸ Tamże, s. 33.

⁷⁹ Zob. zwłaszcza W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014.

przez to tworzyć coraz bogatsze źródła dobrobytu i właściwe środowisko, które przyczyniają się do zdrowia pracujących i mają im umożliwić odpoczynek. W tej regulacji konstytucyjnej akcent został położony na przyrodę i krajobraz także pod kątem naturalnego piękna. Pojawia się w nim wprawdzie wyraz „środowisko”, ale w takim kontekście, w jakim już występował choćby w słowackiej ustawie z 1955 r. o ochronie przyrody.

Dopiero w drugiej połowie lat 60. termin „środowisko” (*životní prostředí* – w języku czeskim, *životné prostredie* – w języku słowackim) wszedł do obiegu powszechnego⁸⁰. W latach 70. środowisko było rozumiane jako zespół wszystkich komponentów świata materialnego, który oddziałuje relatywnie bezpośrednio na człowieka jako jednostkę lub na całe społeczeństwo. Bierze się tu pod uwagę zarówno elementy przyrodnicze (ziemia, woda, powietrze, rośliny, zwierzęta), jak i przedmioty sztucznie wytworzone przez człowieka (budowle i ich zespoły). W tym sensie można mówić o środowisku przyrodniczym i środowisku sztucznym, które dopiero łącznie składają się na środowisko życia człowieka. Z nieco innego punktu widzenia w środowisku człowieka wyróżniano środowisko pracy, zamieszkania i odpoczynku⁸¹.

Charakterystyczną cechą koncepcji czechosłowackich było akcentowanie nie tylko biernego podejścia do środowiska (*ochrana*), lecz także czynnego (*tvorba*). Dopiero połączenie obu podejść doprowadziło do powstałej wtedy, ale respektowanej do dziś koncepcji **troski o środowisko** (*péče o životní prostředí* – w języku czeskim, *starostlivosť o životné prostredie* – w języku słowackim). Nieco później podkreślano, że należy definitywnie odejść od dotychczasowej tzw. ochroniarskiej praktyki i przejść do kompleksowej, aktywnej troski o środowisko⁸². Koncepcja troski o środowisko nie była aż tak mocno zaznaczona względami przyrodniczymi, a podstawy prawnej działań na rzecz ochrony środowiska dopatrywano się przede wszystkim w ustawie z 1966 roku o ochronie zdrowia⁸³ oraz w wydanych na jej podstawie przepisach o tworzeniu i ochronie zdrowych warunków życia⁸⁴. Niezwykle ważne dla samej koncepcji środowiska i jego ochrony było uchwalenie w 1967 r. ustawy o środkach przeciwko zanieczyszczaniu powietrza⁸⁵.

W latach 70. i 80. podejmowano liczne próby doprecyzowania zakresu troski o środowisko. W jej ramach dość zgodnie umieszczano troskę o zdrowie ludzi, o czystość powietrza, wody, o ochronę gruntów i bogactw mineralnych, o ochronę

⁸⁰ Zob. R. Měkota, *Pojem životné prostredie v pranej teorii a praxi ČSSR*, PO 1974, č. 2, s. 160.

⁸¹ Z. Madar, A. Pfeffer, *Životní prostředí. Piramida Lexikony*, Praha 1973, s. 557–558.

⁸² H. Klimková, *Vedecko-technická revolúcia, životné prostredie a právo*, Bratislava 1982, s. 79.

⁸³ Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

⁸⁴ Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek.

⁸⁵ Zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečištění ovzduší.

przed hałasem i wibracjami, o ochronę przyrody, w tym flory i fauny, o rozmieszczenie obiektów w przestrzeni, o jakość budownictwa, o osiedla, tereny uzdrowiskowe i rekreacyjne, o lasy, o wykorzystywanie i unieszkodliwianie odpadów, o ochronę pomników kultury i środowisko pracy⁸⁶.

Dwa najważniejsze punkty sporne dotyczące **zakresu pojęcia „środowisko”** w ówczesnej literaturze czechosłowackiej to zdrowie ludzi i środowisko pracy. Można było spotkać poglądy, że cała problematyka troski o zdrowie ludzi należy do dziedziny troski o środowisko⁸⁷. Inni natomiast uważali, że jeżeli jakieś działanie dotyczy człowieka bezpośrednio, np. leczenie czy szczepienie, to nie można mówić o trosce o środowisko, lecz tylko o trosce o człowieka⁸⁸. Polemiki wokół zaliczania środowiska pracy do środowiska w kształtującym się rozumieniu doprowadziły do stanowiska, że można mówić o środowisku w sensie węższym, tj. bez środowiska pracy, i w sensie szerszym, tj. wraz ze środowiskiem pracy⁸⁹.

Dla dopełnienia obrazu dodamy, że pojawił się również pogląd rozróżniający rzeczowe i społeczne (stosunki międzyludzkie, stosunki produkcji, wartości duchowe i normy prawne) elementy środowiska⁹⁰, poddany potem krytyce zmierzającej do wykazania, że te elementy społeczne składają się na warunki życia, ale nie na środowisko, które obejmuje tylko przedmioty materialne⁹¹.

Nie było jednak sporu co do tego, że ochrona przyrody rozumiana w duchu ustaw – słowackiej z 1955 r. i czeskiej z 1956 r. – należała do troski o środowisko w kształtującym się wówczas rozumieniu. Także do tego zakresu należała troska o zabytki (pomniki) kultury.

Interesujące były dyskusje nad miejscem **prawa środowiska** (*právo životního prostředí* – w języku czeskim, *právo životného prostredia* – w języku słowackim) w ówczesnej literaturze czeskiej i słowackiej. Śledząc ją, można wyróżnić pięć stanowisk. Pierwsze stanowisko sprowadza się do stwierdzenia, że jest to dziedzina multidyscyplinarna⁹², wobec czego problematyka prawna środowiska nie może

⁸⁶ Tak spośród autorów czeskich przede wszystkim Z. Madar, *Obsah pojmu životní prostředí v čs. právu*, „Právník” 1975, č. 3, s. 125–127 oraz tenże *Československé právo, státní správa a životní prostředí*, Praha 1997, s. 29–31, spośród autorów słowackich L. Bianchi, *Vedecko-technická revolúcia a úloha práva životného prostredia*, PŠt 1979, R. XXV, s. 98–101.

⁸⁷ B. Pospíšil, *Životní prostředí očima právníka*, Brno 1981, s. 51.

⁸⁸ Tak w literaturze czeskiej V. Fabry, *Životní prostředí a péče o životní prostředí – příspěvek k právní terminologii*, „Správní právo” 1981, č. 4, s. 219, w literaturze słowackiej K. Tothová, *K pojmom životné prostredie, životné podmienky a životné prostredie v právnom zmysle*, PO 1983, č. 1, s. 47–48.

⁸⁹ M. Kindl, *Několik úvah o odpovědnosti v životním prostředí*, „Právník” 1981, č. 4, s. 325.

⁹⁰ B. Pospíšil, *K vymezení obsahu pojmu životní prostředí*, „Právník” 1981, č. 1, s. 32–33.

⁹¹ K. Tothová, *K pojmom ..., dz. cyt.*, s. 47–48.

⁹² S. Luby, *Problémy a úlohy právnej úpravy ochrany a tvorby životného prostredia v socialistickej spoločnosti*, [w:] *Právo a životné prostredie v socialistických krajinach*, Bratislava 1977, s. 40–41.

stanowiąć gałęzi prawa (*právní odvětví*), lecz tylko dziedzinę prawa (*právní oblast*) regulowaną w ramach wielu gałęzi prawa⁹³. Zwolennicy drugiego poglądu uważali, że problematyka środowiska należy do prawa administracyjnego⁹⁴. Przedstawiciele trzeciego poglądu zaliczali prawo środowiska do prawa gruntowego (*pozemkové právo*)⁹⁵, a co najmniej uważali, że ta nowa dziedzina grawituje ku prawu gruntowemu⁹⁶. Czwarty pogląd zaprezentował Zdeněk Madar w swym obszernym komparatystycznym dziele wydanym w 1983 r., w którym wywodził, że prawo środowiska nie jest jeszcze odrębną gałęzią prawa, ale już nie jest częścią prawa administracyjnego, a w niedalekiej przyszłości stanie się odrębną gałęzią prawa⁹⁷. Piąte stanowisko zmierzało do wykazania samodzielności prawa środowiska jako gałęzi prawa już wtedy. Najszerzy wyraz znalazło ono w pracach teoretyka słowackiego Jozefa Klapáča. Wyszedł on z założenia, że gałęzie prawa, na które dzieli się socjalistyczny porządek prawny, istnieją obiektywnie i determinowane są zasadniczymi odmiennościami stosunków społecznych regulowanych normami prawa. Gałęzi prawa nie można stworzyć nawet aktem kodyfikacyjnym, można je tylko badać. W socjalistycznym systemie prawnym istnieją tzw. profilujące gałęzie prawa – prawo cywilne, prawo administracyjne, prawo karne – od których oddzieliły się „młodsze” gałęzie prawa: prawo rodzinne, prawo pracy, rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Taki sam proces oddzielania się zachodzi w odniesieniu do prawa środowiska, które genetycznie jest zawarte w prawie administracyjnym, cywilnym, gospodarczym, karnym itd. Proces ten polega na tym, że prawo środowiska uzyskuje bardzo charakterystyczny przedmiot regulacji, tj. stosunki społeczne powstające przy realizacji koncepcji ochrony i tworzenia środowiska. Metoda regulacji prawnej różni się zarówno od prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego, a to dlatego, że realizowane są jednocześnie dwa interesy społeczne: z jednej strony uprzemysłowienie, rozwój produkcji, postęp naukowo-techniczny, z drugiej – tworzenie i ochrona środowiska. Te interesy nie mogą być i nie są przeciwstawne, a wobec tego powstaje charakterystyczne sprzęgnięcie prawa i obowiązku, co daje efekt zasadniczo różny od cywilnej zasady wolności umów czy administracyjnego działania władczego. Instytucje prawa środowiska nabierają charakteru zasadniczo odmiennego od instytucji prawa

⁹³ V. Kislinger, *K problematice životního prostředí v systému čs. práva*, „Právník” 1980, č. 4, s. 336.

⁹⁴ Tak początkowo Z. Madar, *Problematyka životního prostředí ve vztahu k správnímu právu*, „Právník” 1975, č. 9, s. 827; tak też O. Vidláková, *Státní správa ČSSR a životní prostředí*, Studie ČSAV, Praha 1977, č. 12, s. 22 i n. oraz początkowo L. Bianchi, *Vedeckotechnická revolúcia...*, dz. cyt., s. 101.

⁹⁵ Tak wyrażnie B. Pospišil, *Právní aspekty péče o životní prostředí v ČSSR*, AUB-I č. 18, Brno 1975, s. 80, nieco inaczej w nowszej pracy, *Životní prostředí očima právníka*, w której przychylił się raczej do stanowiska pierwszego.

⁹⁶ V. Fabry, *Životní prostředí ...*, dz. cyt., s. 243.

⁹⁷ Z. Madar, *Právo socialistických států a péče o životní prostředí*, Praha 1983, s. 47-48.

cywilnego, administracyjnego i innych, a to właśnie dlatego, że za ich pośrednictwem są realizowane jednocześnie te dwa cele społeczne⁹⁸.

Równie interesujące były rozważania autorów czeskich i słowackich nad **prawem do środowiska**. Asumpt do ich podjęcia dostarczyła niewątpliwie pierwsza zasada Deklaracji Sztokholmskiej. Autorzy zajęli się przede wszystkim relacją prawa w ujęciu Deklaracji do Paktów Praw Człowieka przyjętych na XXI sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 16 grudnia 1966 r. w postaci:

- 1) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych,
- 2) Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych,
- 3) Protokołu Fakultatywnego do Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Pakty były przygotowywane znacznie przed eksplozją zainteresowania ochroną środowiska, dlatego nie ma w nich prawa do środowiska. Ale w nauce czeskiej odezwały się głosy, że w tym, co określamy mianem prawa do środowiska, nie chodzi o stworzenie nowego prawa człowieka, lecz o wydobycie, uwypuklenie pewnych aspektów już istniejących praw, zwłaszcza prawa do życia i odpowiedniego poziomu życia, aspektów ujawniających się w związku z rewolucją naukowo-techniczną. Prawo do środowiska już istnieje jako nowy aspekt praw człowieka proklamowanych w obu paktach⁹⁹. Inny autor przedstawia pogląd, że prawo do środowiska wynika z licznych postanowień obu paktów. Chodzi zwłaszcza o prawo do życia, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy obejmujące m.in. prawo do warunków pracy odpowiadających wymaganiom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz prawo do wypoczynku i czasu wolnego, prawo do odpowiedniego poziomu życia, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz prawo do stałego polepszania warunków bytowych, prawo do wolności od głodu, prawo do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego, które ma być realizowane środkami koniecznymi, m.in. do poprawy higieny środowiska i higieny przemysłowej, oraz środkami zapobiegania i zwalczania chorób (art. 6 i 9 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 7, 11 i 12 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych). Prawa te są nie tylko ściśle związane ze środowiskiem, ale więcej – ich realizacja zależy od zapewnienia równowagi

⁹⁸ J. Klapáč, *Právo životného prostredia v systéme práva*, „Právnik” 1981, č. 3, s. 277–287. Pogląd ten autor rozwinął w fundamentalnej monografii *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, Bratislava 1985, s. 197–231. Podobne stanowisko zajął ostatecznie L. Bianchi, *Charakter práva životného prostredia za súčasného stavu vedecko-technickej revolúcie*, PŠt 1981, R. XXVII-2, s. 20–35.

⁹⁹ M. Srnská, *Mezinárodněprávní aspekty ochrany životního prostředí zejména s ohledem na rozvojové země a na lidské práva v nich*, „Prawnik” 1973, č. 11, s. 1007–1008.

w środowisku. Prawo do odpowiedniego poziomu życia jest nie do pomyślenia bez jednoczesnego zapewnienia odpowiedniego środowiska. Tak więc Deklaracja Sztokholmska pragnie *explicite* wyrazić to, co w Paktach Praw Człowieka zawarte jest *implicit*¹⁰⁰.

Niewątpliwie wszakże najdonioślejsze znaczenie dla wypracowania koncepcji prawa do środowiska miało dzieło Jozefa Klapáča, dość wyraźnie inspirowane doktryną prawa naturalnego. Podsumowując swoje rozważania, autor ten wywodził, że prawo do środowiska jest samoistnym podstawowym prawem obywatela. Nie jest częścią składową żadnego z tradycyjnych praw. Prawo do środowiska jest prawem podmiotowym, które służy zapewnieniu takiego środowiska, aby człowiek mógł w nim bez zakłóceń pędzić swoje osobiste i społeczne życie. Prawo to obejmuje także niektóre częściowe prawa czy uprawnienia regulowane dotychczas w ramach praw tradycyjnych i nowoczesnych, np. w ramach prawa do ochrony zdrowia, prawa do życia, prawa do odpoczynku, prawa do odpowiednich środków spożywczych, prawa do ochrony przed hałasem, prawa do odpowiedniego poziomu życia. Poza tym służy wszystkim tym interesom, które wprawdzie nie są oznaczane jako prawa obywateli, ale należą do życia człowieka. Dotyczy to zwłaszcza podziwiania piękna przyrody, dobrych odczuć życiowych, nastroju bez naruszających oddziaływań, dobrej egzystencji. Częstkowe prawa tradycyjne i nowoczesne stopniowo się zintegrowały i tak powstało prawo do środowiska jako samodzielne prawo podmiotowe. Prawo do środowiska jest obiektywnie dane, nie można go samowolnie formułować ani konstruować, trzeba je badać¹⁰¹.

W realiach socjalistycznej Czechosłowacji lat 80. XX wieku znaczenie praktyczne tych wywodów było żadne. Można chyba jednak zaryzykować twierdzenie, że praca teoretyczna, zwłaszcza Jozefa Klapáča, dała pewien podkład do proklamowania prawa do środowiska w Czechosłowacji po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej.

W drugiej połowie lat 80. ubiegłego stulecia ukazały się w Czechosłowacji ustawy o trosce o zabytki, najpierw czeska¹⁰², po niej słowacka¹⁰³. Ustawa czeska obowiązuje nadal, ustawa słowacka została w 2002 r. zastąpiona nową, o której jeszcze będzie mowa.

Zatrzymamy się nad ustawą czeską. Wskazując na cel ustawy, ustawodawca czeski w § 1 posłużył się frazą, że państwo chroni zabytki kultury jako nieoddzielną część kulturalnego dziedzictwa ludu, świadectwa jego dziejów, znaczącego

¹⁰⁰ G. Mencer, *Mezinárodní právní aspekty ochrany životního prostředí*, [w:] Z. Madar, G. Mencer, *Životní prostředí. Tom III*, Praha 1980, s. 45–47.

¹⁰¹ J. Klapáč, *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, Bratislava 1985, s. 142.

¹⁰² Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

¹⁰³ Zákon Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb., o štatnej pamiatkovej starostlivosti.

czynnika środowiska (*významného činitele životního prostředí*) i niezastępowalne bogactwo państwa. W tym przepisie zabytki zostały uznane wprost za czynniki środowiska. Ma przeto rację autor jednego z nowszych opracowań czeskich, że ochrona zabytków kultury została zaliczona do systemu troski o środowisko już samą ustawą o trosce o zabytki¹⁰⁴. Jest to tym bardziej zrozumiałe, kiedy spojrzymy na takie formy ochrony zabytków jak rezerваты pomnikowe (*památkové rezervace*) i strefy pomnikowe (*památkové zony*), w których spletają się elementy krajobrazu przyrodniczego i kulturowego.

2.4. Podsumowanie komparatystyczne

Porównując sytuację w Polsce i Czechosłowacji w latach 60., 70. i 80. ubiegłego stulecia pod kątem kształtującej się koncepcji środowiska i prawa (ochrony) środowiska, należy przede wszystkim zauważyć, że ten okres trzeba oceniać odmiennie w Polsce z jednej, a w Czechosłowacji z drugiej strony. Jest tak dlatego, że badany etap rozwojowy obejmuje w Czechosłowacji mniej więcej trzydzieści lat, podczas gdy w Polsce – mniej więcej dwadzieścia. Wprawdzie przez cały czas obowiązywały te same ustawy o ochronie przyrody: polska z 1949 r., słowacka z 1955 r. i czeska z 1956 r., ale dekada lat 80. w Polsce jest naznaczona ustawą z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, która zasadniczo zmienia spojrzenie zarówno na ochronę środowiska, jak i na ochronę przyrody.

Punktem wyjścia omawianego etapu jest konstytucjonalizacja ochrony przyrody, która została przeprowadzona w Czechosłowacji w przepisach Konstytucji z 1960 r. Samo pojęcie środowiska i jego ochrony weszło do obiegu powszechnego dopiero po Raporcie U Thanta ogłoszonym w 1969 r., można wszakże szukać załączków tej koncepcji zwłaszcza w przepisach o ochronie powietrza przed zanieczyszczeniem, które zarówno w Polsce, jak i Czechosłowacji zostały wydane w połowie lat 60. Dla czeskiej koncepcji ochrony środowiska istotne znaczenie miały jednak przede wszystkim przepisy o ochronie zdrowia, na których bazie zrodziła się prawna koncepcja ochrony środowiska.

Analizowany etap można określić mianem poszukiwania z jednej strony granic pojęcia „środowisko”, a z drugiej – próbami włączenia prawnej ochrony środowiska w system prawny. Niewątpliwie Raport U Thanta i Konferencja Sztokholmska miały tu znaczenie doniosłe, które znalazło wyraz m.in. w koncepcji prawa do środowiska ujętego w pierwszej zasadzie Deklaracji Sztokholmskiej. Wykorzystanie

¹⁰⁴ S. Mlčoch [w:] M. Tuháček, J. Jelinkova a kolektiv, *Právo životního prostředí. Praktický průvodce*, Praha 2015, s. 257.

tej zasady miało wszakże zasadniczo odmienną postać w badanych państwach. W Czechosłowacji dała ona asumpt do podjęcia badań teoretycznych, które na tym etapie żadnych efektów nie przyniosły, w Polsce – odwrotnie – wprowadzenie w 1976 r. do Konstytucji PRL obywatelskiego prawa do korzystania z wartości środowiska naturalnego było rozwiązaniem niespodziewanym i dopiero ono spowodowało podjęcie badań tego prawa.

Rozdział 3

POLSKA USTAWA O OCHRONIE I KSZTAŁTOWANIU ŚRODOWISKA Z 1980 ROKU

3.1. Na drodze do ustawy

Rozpoczęcie prac nad ustawą o ochronie środowiska było decyzją polityczną podjętą w grudniu 1975 r. na VII Zjeździe Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Do prac nad projektem przystąpiono niezwłocznie w ramach utworzonego w 1975 r. Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Przed autorami projektu stanął wybór koncepcji ustawy oraz jej zakresu, przy czym szczególnie istotne okazały się zagadnienia relacji ochrony środowiska do ochrony przyrody oraz do ochrony pracy.

Jeśli chodzi o koncepcję ustawy, to wybór sprowadzał się do trzech możliwości: Kodeksu ochrony środowiska, ustawy ramowej i ustawy kompleksowej¹⁰⁵. Pierwsza koncepcja polegała na nadaniu ustawie charakteru kodeksu pretendującego do objęcia całokształtu przepisów naszego prawa dotyczących ochrony środowiska. Oznaczałoby to wchłonięcie, a tym samym uchylenie jako odrębnych aktów czy zespołu aktów normatywnych wszystkich „częstkowych systemów” ochrony poszczególnych elementów środowiska (np. ustawy o ochronie przyrody)

¹⁰⁵ Rozważane wówczas koncepcje przedstawił L. Łustacz, *Kompleksowa ochrona środowiska (W świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, PiP 1980, z. 3 s. 37 i n.

oraz wyjęcie przepisów ochronnych z poszczególnych aktów normatywnych regulujących inne zagadnienia (np. z prawa budowlanego). Koncepcja kodeksu została odrzucona z przyczyn teoretycznych i praktycznych. Od strony teoretycznej przeważał argument, że tzw. prawo ochrony środowiska jeszcze nie tworzy odrębnej gałęzi prawa, a próba kreowania takiej gałęzi przez wydanie kodeksu byłaby chybiona (kodeks jest ukoronowaniem rozwoju gałęzi, a nie jego zapoczątkowaniem). Od strony praktycznej chodziło o to, aby nie wyjmować przepisów dotyczących ochrony środowiska z poszczególnych aktów normatywnych poświęconych w całości innym zagadnieniom, aby więc nie usuwać ich z pola widzenia resortów, organów i organizacji odpowiedzialnych za wykonywanie tych aktów. Niewłaściwe i osłabiające ochronę byłoby odrywanie spraw ochrony środowiska od całokształtu działalności gospodarczej, której ochrona środowiska powinna towarzyszyć na każdym kroku. Druga, skrajnie przeciwna koncepcja ustawy ramowej sprowadzała się do ujęcia w ustawie tylko najogólniejszych założeń (zasad polityki), z pozostawieniem regulacji szczegółowych przepisom wykonawczym wydawanym na podstawie delegacji ustawowych. Odrzucono ją, gdyż byłby to tylko pozór ustawowego rozwiązania problemu. Wybrano więc trzecie, niejako kompromisowe rozwiązanie ustawy kompleksowej, nazwanej także ustawą organiczną¹⁰⁶; do jej bliższego scharakteryzowania powrócimy do zaprezentowaniu treści ustawy.

Na razie jednak zatrzymamy się nad kolejnymi wersjami projektu¹⁰⁷, zwracając uwagę na relacje ochrony środowiska do ochrony przyrody i ochrony pracy. Na czystym stanowisku przyrodniczym stanął projekt w wersji z maja 1976 r. Definiował on środowisko jako ogół elementów powstałych w sposób naturalny lub ukształtowanych przez człowieka, które tworzą warunki życia i rozwoju człowieka oraz innych żywych organizmów. Do tych elementów w szczególności zaliczono: 1) wody, 2) powietrze atmosferyczne, 3) ziemię i zasoby jej wnętrza, 4) przyrodę obejmującą florę i faunę oraz naturalne twory nieorganiczne, 5) krajobraz. W konsekwencji projekt zmierzał do objęcia problematyki ochrony przyrody i krajobrazu, a wobec tego do uchylenia ustawy o ochronie przyrody z 1949 r. (jej przepisy, poprawione i uzupełnione o regulacje dotyczące m.in. parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, miały wejść do jednego z rozdziałów ustawy o ochronie środowiska). Stosunek do ochrony pracy wyrażał jeden z artykułów projektu, który głosił, że przepisów ustawy nie będzie się stosować do ochrony powietrza w pomieszczeniach oraz do ochrony stanowisk pracy lub pomieszczeń pracy przed hałasem i wibracjami.

¹⁰⁶ Tamże, s. 38.

¹⁰⁷ Były one ogłaszane do użytku wewnętrznego przez Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska.

Później koncepcja uległa zmianie. W wersjach projektu z marca i kwietnia 1977 r. środowisko określano jako:

„elementy przyrodnicze, jak gleba, woda, powietrze atmosferyczne, roślinność i świat zwierzęcy, oraz twory rąk ludzkich o charakterze trwałym, jak osiedla ludzkie, budowle komunikacyjne, budowle wodne i inne stałe budowle, tworzące łącznie warunki życia i rozwoju człowieka i innych organizmów”;

a w wersji z grudnia 1977 r. jako:

„elementy przyrodnicze (środowisko naturalne), jak powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, oraz dzieła rąk ludzkich o charakterze trwałym, jak osiedla ludzkie, budowle komunikacyjne, budowle wodne i inne stałe budowle, tworzące łącznie z elementami przyrodniczymi warunki życia”.

Przepisy projektu w tych wersjach nie obejmowały już ochrony przyrody, wobec czego ustawa z 1949 r. miała zachować moc obowiązującą bądź miała być zastąpiona nową ustawą o ochronie przyrody. W kwestii stosunku do ochrony pracy projekty wyrażały podobną jak poprzednio regułę, że przepisów ustawy nie będzie się stosować w sprawach warunków pracy w zakładach pracy.

Ostatecznie przyjęto, że jednocześnie z ustawą o ochronie środowiska powinna być uchwalona nowa ustawa o ochronie przyrody, ale tego zamysłu nie udało się zrealizować. Jeśli zaś chodzi o relacje do ochrony pracy, to w projekcie wniesionym do Sejmu znajdował się przepis wyłączający stosowanie ustawy do ochrony środowiska pracy, jednak w trakcie prac nad projektem został skreślony i nie znalazł się w uchwalonym tekście ustawy.

3.2. Koncepcja ustawy

Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska została uchwalona 31 stycznia 1980 r.¹⁰⁸, weszła w życie 1 września 1980 r. i na dwadzieścia lat wytyczyła ramy prawne ochrony środowiska, w tym przez jedenaście lat współkształtowała ochronę przyrody.

Ustawodawca po wskazaniu w preambule, że Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska stanowiącego dobro ogólnonarodowe oraz tworzy warunki sprzyjające urzeczywistnianiu prawa obywateli do wszechstronnego korzystania z wartości środowiska, określił podstawowe cele ustawy, a jej treść ujął w układzie następującym:

¹⁰⁸ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6, tekst jednolity Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.).

Dział I. Przepisy ogólne:

- Rozdział I. Zasady ogólne (art. 1–8).
- Rozdział 2. Tworzenie warunków ochrony środowiska (art. 9–12).

Dział II. Podstawowe kierunki ochrony środowiska:

- Rozdział 1. Ochrona powierzchni ziemi oraz kopalin (art. 13–17).
- Rozdział 2. Ochrona wód oraz środowiska morskiego (art. 18–24).
- Rozdział 3. Ochrona powietrza atmosferycznego (art. 25–32).
- Rozdział 4. Ochrona świata roślinnego i zwierzęcego (art. 33–37).
- Rozdział 5. Ochrona walorów krajobrazowych oraz wypoczynkowych środowiska (art. 38–41).
- Rozdział 6. Ochrona zieleni w miastach i wsiach (art. 42–48).
- Rozdział 7. Ochrona środowiska przed hałasem i wibracjami (art. 49–52).
- Rozdział 8. Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami (art. 53–58).
- Rozdział 9. Ochrona przed promieniowaniem (art. 59–63).

Dział III. Wykonywanie ochrony środowiska:

- Rozdział 1. Obowiązki jednostek organizacyjnych i osób fizycznych (art. 64–67).
- Rozdział 2. Ochrona środowiska w działalności inwestycyjnej (art. 68–70).
- Rozdział 3. Ograniczenia w korzystaniu ze środowiska (art. 71–73).
- Rozdział 4. Maszyny i inne urządzenia techniczne (art. 74–79).

Dział IV. Odpowiedzialność za skutki naruszenia stanu środowiska (art. 80–84).

Dział V. Środki ekonomiczne ochrony środowiska:

- Rozdział 1. Opłaty za korzystanie ze środowiska (art. 86).
- Rozdział 2. Fundusz Ochrony Środowiska (art. 87 i 88).

Dział VI. Organizacja ochrony środowiska:

- Rozdział 1. Organy ochrony środowiska (art. 89–98).
- Rozdział 2. Udział samorządu mieszkańców miast i wsi, samorządu robotniczego oraz związków zawodowych i innych organizacji społecznych w tworzeniu warunków ochrony środowiska (art. 99–103).
- Rozdział 3. Nadzwyczajne zagrożenie środowiska (art. 104 i 105).

Dział VII. Przepisy karne (art. 106–110).

Dział VIII. Przepisy przejściowe i końcowe (art. 111–118).

Dwa pierwsze artykuły tej ustawy przytoczymy *in extenso*. Oto ich treść:

„Art. 1.1. Ustawa określa zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska, zmierzające do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości.

2. Środowiskiem w rozumieniu ustawy jest ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka”.

„Art. 2.1. Ochrona środowiska polega na działaniu lub zaniechaniu umożliwiającym zachowanie bądź przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do osiągnięcia celu, o którym mowa w art. 1 ust. 1. Ochrona ta wyraża się w szczególności w:

- 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska,
- 2) racjonalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi,
- 3) przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych,
- 4) przywracaniu do stanu właściwego elementów przyrodniczych.

2. Racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi środowiska polega w szczególności na:

- 1) korzystaniu z zasobów tylko w zakresie uzasadnionym interesem społecznym, przy ocenie którego uwzględnia się, obok wskazań długookresowego, kompleksowego rachunku ekonomicznego, także inne niż gospodarcze znaczenie tych zasobów dla równowagi przyrodniczej i dla warunków życia ludzi,
- 2) zapewnieniu pierwszeństwa przedsięwzięciom umożliwiającym oszczędne wykorzystanie zasobów, zwłaszcza w drodze powtórnego lub wielokrotnego ich wykorzystywania w procesach gospodarczych,
- 3) niepogarszaniu stanu środowiska”.

Zauważmy od razu, że ustawodawca nie przejął terminologii konstytucyjnej i nie dookreślił środowiska mianem „naturalnego”. Jednakże definiując środowisko w art. 1 ust. 2, a zwłaszcza pomijając spotykane w niektórych wersjach projektu „dzieła rąk ludzkich o charakterze trwałym”, w istocie przyjął koncepcję **środowiska naturalnego** wypracowaną w literaturze przez Wacława Brzezińskiego.

Charakteryzując koncepcję ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, posłużymy się celnym wywodem Leona Łustacza, którego zdaniem wybrane rozwiązanie kompromisowe (tj. pośrednie między kodeksem a ustawą ramową) polega na tym, że w ustawie znalazły się wszystkie zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska, tak merytorycznej, jak procesowej i ustrojowej natury, dotyczące całości środowiska i jego poszczególnych komponentów. Równocześnie jednak zasady te nie miały wyczerpywać całokształtu rozległej regulacji prawnej, której przedmiotem są środowisko, jako całość, i jego komponenty. Stąd ustawa nie tylko nie wykluczała, ale wręcz zakładała możliwość regulacji bardziej szczegółowej nie tylko w przepisach wykonawczych do niej, lecz także w aktach

normatywnych niepozostających z nią w tego rodzaju związku, przy czym nic nie stało na przeszkodzie, aby to były akty nawet o randze ustaw. W konsekwencji ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska miała stać się w tej sferze swego rodzaju konstytucją czy „ustawą organiczną”, która nie regulując w tej sferze wszystkiego, decydowała o treści, formach i organizacji ochrony oraz dopuszczała od swych przepisów tylko takie wyjątki, które sama przewidywała¹⁰⁹.

Omawiając koncepcję ustawy, trzeba – przed podjęciem zasadniczego wątku miejsca ochrony przyrody w ochronie środowiska – jeszcze zwrócić uwagę na dwa dodatkowe problemy: problem ochrony pracy i problem ochrony dóbr kultury.

Podjmując wątek relacji między ochroną środowiska i **ochroną pracy**, a może nawet szerzej – **prawem pracy**, warto zauważyć, że ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska została wydana zaledwie sześć lat po pierwszej w ustawodawstwie polskim kodyfikacji prawa pracy – Kodeksie pracy z 1974 r.¹¹⁰ (dalej w skrócie – k.p.). Przypomnimy raz jeszcze, że we wszystkich wersjach projektu ustawy o ochronie środowiska znajdował się przepis wyłączający jej stosowanie do warunków pracy w zakładach pracy, ale ostatecznie w uchwalonym tekście się nie znalazł. Brak tego wyłączenia został oceniony w zasadzie pozytywnie, a najwyraźniejsze stanowisko w tej kwestii zajął Ludwik Jastrzębski, który z tego braku wyprowadził wniosek, że ustawa o ochronie środowiska uzupełnia ustawodawstwo pracy w zakresie regulowanym w przepisach dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy¹¹¹, a zatem ogólna zasada prawa zawarta w ustawie o ochronie środowiska w formie nałożenia obowiązku szczególnej ochrony środowiska na jednostki organizacyjne i osoby fizyczne nakazuje objęcie nią przepisów prawnych dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy – już wydanych bądź wydawanych w przyszłości¹¹². Tak daleko idący pogląd został jednak zakwestionowany ze wskazaniem, że środowisko pracy nie jest środowiskiem w rozumieniu ustawy z 31 stycznia 1980 r., która zasadniczo obejmuje ochroną środowisko przyrodnicze, co najwyżej przekształcone, ale nie od podstaw wytworzone przez człowieka, a takim środowiskiem wytworzonym od podstaw jest właśnie środowisko zakładu pracy¹¹³.

To spostrzeżenie nie wyjaśniało jednak do końca relacji między ochroną środowiska a prawem pracy. Znamienne były dwa przepisy ustawy z 31 stycznia 1980 r., które przytoczymy *in extenso*:

¹⁰⁹ L. Łustacz, *Kompleksowa ochrona środowiska*, dz. cyt., s. 38.

¹¹⁰ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. Nr 24, poz. 141), nadal obowiązujący w brzmieniu tekstu jednolitego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.).

¹¹¹ L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983, s. 74.

¹¹² Tamże, s. 240–241.

¹¹³ W. Radecki, *Ochrona środowiska jako obowiązek pracowniczy w świetle obowiązującego w PRL ustawodawstwa*, Bydgoszcz 1987, s. 17–18.

„Art. 67.1. Pracownicy jednostek organizacyjnych są obowiązani postępować w sposób zapewniający przestrzeganie wymagań ochrony środowiska.

2. Kierownik jednostki organizacyjnej jest obowiązany organizować pracę w sposób zapewniający ochronę środowiska, a w szczególności:

- 1) zapewniać przestrzeganie przepisów o ochronie środowiska,
- 2) zapewniać funkcjonowanie urządzeń chroniących środowisko,
- 3) zapewniać usuwanie przyczyn zagrożenia lub naruszenia środowiska,
- 4) powierzać funkcje związane z zapewnieniem ochrony środowiska osobom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe”.

„Art. 81. (...) 2. Kierownik jednostki organizacyjnej oraz inny jej pracownik, który wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych spowodował naruszenie stanu środowiska pociągające za sobą powstanie szkody, ponosi odpowiedzialność na zasadach określonych w przepisach prawnych”.

Przepis art. 67 ustawy o ochronie środowiska dawał pełne podstawy do wniosku, że wykaz obowiązków pracowniczych zawarty w art. 100 k.p. został faktycznie uzupełniony o kolejny obowiązek ochrony środowiska, który był nie tylko obowiązkiem obywatelskim, co wynikało z art. 71 Konstytucji PRL, lecz także właśnie obowiązkiem pracowniczym. Wniosek ten był oparty również na określeniu prawa pracy zawartym w art. 9 k.p. Zgodnie z jego treścią przez prawo pracy należało rozumieć przepisy Kodeksu pracy oraz inne przepisy określające prawa i obowiązki pracowników. W doktrynie prawa pracy przyjmowano, że do systemu prawa pracy należało zaliczać i te przepisy, które zawarte są w aktach prawnych nieprzeznaczonych do prawnej regulacji stosunków pracy (a zaliczanych do prawa administracyjnego lub gospodarczego), jeżeli zawierały one (choćby tylko częściową) regulację praw i obowiązków pracowników¹¹⁴. Za taki przepis uznawano art. 67 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, który regulował nie obowiązek ochrony środowiska w ogóle, lecz obowiązek obciążający pracowników jako pracowników, a nie jako obywateli. Innymi słowy, regulował pracowniczy obowiązek ochrony środowiska¹¹⁵.

Konsekwencje zajęcia takiego stanowiska były znaczące. Chodziło o art. 81 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska zredagowany w formule w pełni odpowiadającej stylistyce przepisów o odpowiedzialności pracowniczey w rozumieniu rozdziału I działu piątego Kodeksu pracy – niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków pracowniczych prowadzące do powstania szkody w środowisku. Zastosowanie art. 120 k.p. prowadziło do wniosku, że za taką szkodę

¹¹⁴ W. Masewicz [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, (red.) J. Jończyk, Warszawa 1977, s. 39.

¹¹⁵ W. Radecki, *Ochrona środowiska jako obowiązek pracowniczy...*, dz. cyt., s. 23.

odpowiadał wyłącznie zakład pracy, który zwrotu wypłaconego odszkodowania mógł dochodzić od winnego pracownika w trybie regresu pracowniczego.

Tak oto wprowadzie środowiska pracy nie zaliczano do środowiska w rozumieniu ustawy z 31 stycznia 1980 r., ale poprzez konstrukcję pracowniczego obowiązku ochrony środowiska, ujętego wprost w art. 67 tej ustawy, włączono regulacje prawa pracy do ochrony środowiska.

Przejdziemy do zbadania relacji między prawem ochrony środowiska a **ochroną dóbr kultury**. Obowiązywała wtedy nadal wzmiankowana już ustawa z 1962 r. o ochronie dóbr kultury, a sama ustawa z 31 stycznia 1980 r. w żadnym przepisie nie odniosła się wprost do ustawy o ochronie dóbr kultury. Na związek tych dwóch dziedzin prawa najbardziej bezpośrednio wskazywały dwie regulacje ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska:

- po pierwsze, definicja walorów krajobrazowych środowiska zamieszczona w art. 3 pkt 7, który przez takie walory nakazywał rozumieć wartości ekologiczne, estetyczne, widokowe i kulturowe terenu i związanych z nim elementów przyrodniczych,
- po drugie, art. 32 ust. 2, który pozwalał terenowemu organowi administracji państwowej stopnia wojewódzkiego na zarządzenie ograniczenia lub zakazu wprowadzenia określonych zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego oraz na ograniczenie lub zakazanie używania pojazdów napędzanych silnikami spalinowymi w wypadku stężenia na określonym terenie substancji zanieczyszczających powietrze atmosferyczne w stopniu stwarzającym poważne zagrożenie stanu zabytków.

Pierwszy ze wskazanych przepisów pozwalał traktować walory krajobrazowe środowiska jako swoisty łącznik między ochroną środowiska w rozumieniu ustawy z 31 stycznia 1980 r. a ochroną dóbr kultury, skoro oczywiste było i jest, że istnienie na danym terenie zabytku podnosi walory krajobrazowe, drugi przepis unoczniał, że ochrona zabytków przed zanieczyszczeniami atmosferycznymi wchodzi w skład ochrony środowiska.

Podsumowując, polska ustawa z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska miała – z perspektywy przedmiotów ochrony – charakter niejednorodności. I tak jeśli chodzi o ochronę powierzchni ziemi i kopalin, ochronę wód i środowiska morskiego oraz ochronę świata roślinnego i zwierzęcego, to postanowienia ustawy wprowadzały tylko regulacje ogólne, pozostawiając resztę regulacjom innych ustaw: górniczej, wodnej, leśnej, łowieckiej, rybackiej, o ochronie przyrody czy o ochronie zwierząt. Natomiast postanowienia dotyczące ochrony powietrza, ochrony walorów krajobrazowych i wypoczynkowych, ochrony zieleni, ochrony przed hałasem, wibracjami, odpadami i promieniowaniem były w koncepcji ustawy jedynymi regulacjami ustawowymi, cała reszta została przekazana przepisom wykonawczym.

3.3. Ochrona przyrody w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska

W odniesieniu do relacji do ochrony przyrody podkreślić trzeba, że ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska nie uchyliła ustawy z 1949 r. o ochronie przyrody ani nawet nie wprowadziła do niej żadnych zmian. Na relacje między ochroną środowiska a ochroną przyrody najbardziej wskazywały trzy przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska:

- „Art. 13. (...) 2. Części powierzchni ziemi oraz rzeźba terenu, których ochrona leży w interesie społecznym ze względów naukowych, estetycznych, historyczno-pamiątkowych lub innych, podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie przyrody”.
- „Art. 35. 1. Zasady ochrony, cennych ze względu na szczególne wartości naukowe lub społeczne albo unikalność lub rzadkość występowania, tworów przyrody oraz obszarów o wyjątkowych naturalnych wartościach przyrodniczych, a także zasobów dziko rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt, określają przepisy o ochronie przyrody”.
- „Art. 39. Walory krajobrazowe środowiska, o szczególnej wartości ze względu na potrzeby społeczne, podlegają ochronie, której zasady i formy określają przepisy o ochronie przyrody”.

Jeśli zważyć, że racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi zostało zaliczone do ochrony środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska), a nie do ochrony przyrody, na co wcześniej wskazywał art. 1 pkt 1 ustawy z 1949 r. o ochronie przyrody, a przepisy o ochronie zieleni w miastach i wsiach (art. 42–48 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska) niejako weszły z miejsce rozporządzenia zapowiedzianego w art. 10 ustawy z 1949 r. o ochronie przyrody, koncepcja ustawodawcy przyjęta w 1980 r. okazała się jasna: ochrona przyrody została sprowadzona do ochrony konserwatorskiej, bliższej ustawie o ochronie przyrody z 1934 r. niż jej następczyni z 1949 r.

Dla dokładniejszego zobrazowania relacji między ochroną środowiska i ochroną przyrody na gruncie ustawy z 1980 r. warto przytoczyć *in extenso* przepisy art. 41, art. 72 oraz art. 73 ust. 1 i 2 tej ustawy. Oto ich treść:

„Art. 41. Rada narodowa stopnia wojewódzkiego może wprowadzić zakazy lub nakazy konieczne do zapewnienia ochrony terenów posiadających walory wypoczynkowe i krajobrazowe przed ich niszczeniem bądź utratą tych walorów”.

„Art. 72. Przy wprowadzaniu, przewidzianej przepisami o ochronie środowiska, ochrony zasobów przyrody, niektórych tworów przyrody lub obszarów o cennych walorach krajobrazowych określa się zasady korzystania z nich oraz niezbędne zakazy

i nakazy dostosowane do przedmiotu ochrony i jej zakresu, umożliwiające zachowanie chronionych wartości przyrodniczych lub krajobrazowych”.

„Art. 73.1. Zabrania się:

- 1) budowy lub rozbudowy obiektów wpływających szkodliwie na środowisko na obszarach, które wymagają szczególnej ochrony, jak: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary krajobrazu chronionego, obszary uzdrowisk, miejscowości turystyczno-wypoczynkowe, obszary, na których znajdują się źródła zaopatrzenia w wodę miast, wsi lub zespołów jednostek osadniczych,
- 2) budowy lub rozbudowy, w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi, zakładów produkcyjnych albo usługowych, stwarzających zagrożenie dla zdrowia ludzkiego,
- 3) wznoszenia w pobliżu morza, jezior, innych zbiorników wodnych, rzek i kanałów, krajobrazowych punktów widokowych lub na terenach o szczególnych walorach krajobrazowych obiektów budowlanych naruszających walory krajobrazowe środowiska, uniemożliwiających do nich dostęp albo utrudniających lub uniemożliwiających zwierzętom dziko żyjącym dostęp do wód.

2. Napowietrzne i podziemne linie kablowe oraz linie komunikacyjne i inne urządzenia liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający zachowanie walorów krajobrazowych środowiska oraz ochronę przed szkodliwymi uciążliwościami dla środowiska”.

Zauważmy, że ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska posługiwała się pojęciami parku krajobrazowego i obszaru krajobrazu chronionego (art. 73 ust. 1 pkt 1), ale ich nie definiowała. Nie mógł dotyczyć ich art. 39, skoro obowiązująca wówczas ustawa z 1949 r. o ochronie przyrody nie przewidywała takich form ochrony. Jedyną sensowną wykładnią było uznanie, że art. 41 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, upoważniający radę narodową stopnia wojewódzkiego do wprowadzania zakazów lub nakazów koniecznych do zapewnienia ochrony terenów posiadających walory wypoczynkowe i krajobrazowe przed ich niszczeniem bądź utratą tych walorów, stał się z dniem 1 września 1980 r. podstawą prawną tworzenia parków krajobrazowych i wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu¹¹⁶. Efekt takiej wykładni prowadził do zaskakującego wniosku, że:

- parki narodowe, rezerваты i pomniki przyrody to ochrona przyrody, ale
- parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu to ochrona środowiska.

W każdym razie art. 73 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska to przepisy chroniące krajobraz także poza obszarami specjalnymi.

¹¹⁶ Tak uznał NSA w wyroku z 20 marca 1986 r. – SA/Ka 851/85, OSPiKA 1988, z. 7–8, poz. 162.

Poświęćmy nieco miejsca problematyce ochrony zieleni, która została objęta przepisami rozdziału 6 działu II ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Pierwsze głosy o konieczności włączenia ochrony zieleni w miastach jako namiastki żywej przyrody pojawiły się w literaturze polskiej w międzywojniu, a ustawa z 1949 r. o ochronie przyrody wyraźnie zapowiadała rozbudowanie tej problematyki właśnie w ramach ochrony przyrody. Stało się inaczej i te przepisy pojawiły się w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska. Spośród przepisów rozdziału 6 działu II tej ustawy zwróćmy uwagę na następujące rozwiązania:

- zobowiązanie rad narodowych, terenowych organów administracji państwowej i jednostek organizacyjnych do zapewnienia mieszkańcom miast korzystania z przyrody żywej, przede wszystkim przez tworzenie terenów zieleni miejskiej, łączących się – a miarę możliwości – z terenami zalesionymi (art. 42 ust. 1), przy czym zieleń miejska została zdefiniowana jako zespoły roślinności znajdujące się na terenach przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele wypoczynkowe, zdrowotne i estetyczne, w szczególności parki, zieleńce, zieleń na ulicach i placach, zieleń izolacyjną, pracownicze ogrody działkowe (art. 42 ust. 2); przepisy o zieleni miejskiej zostały rozciągnięte na obszary wsi o zwartej zabudowie (art. 46),
- objęcie szczególną ochroną starodrzewu na terenach zieleni (art. 43 ust. 2),
- ustanowienie obowiązków związanych z prowadzeniem robót i stosowaniem środków chemicznych w pobliżu terenów zieleni (art. 44),
- zobowiązanie do zazieleniania terenów oczekujących na zagospodarowanie w terminie późniejszym (art. 45),
- wprowadzenie swoistej formy ochrony terenów o charakterze parkowym, jakim były parki wiejskie (art. 47),
- wprowadzenie instrumentarium ochrony drzew i krzewów (art. 48).

Szczególnie praktycznie istotna okazała się **ochrona drzew i krzewów**. Wprowadzone w 1980 r. instrumentarium opierało się na czterech filarach:

- 1) ciążyący z mocy prawa na jednostkach organizacyjnych i osobach fizycznych obowiązek utrzymywania w należyтым stanie drzew i krzewów rosnących na użytkowanych nieruchomościach,
- 2) uzależnienie usunięcia drzewa lub krzewu od zezwolenia właściwego organu, chyba że przepisy zwalniały z obowiązku uzyskania takiego zezwolenia,
- 3) obciążenie usuwania drzew i krzewów na podstawie zezwolenia obowiązkiem poniesienia opłaty, chyba że przepisy zwalniały z tego obowiązku,
- 4) ustanowienie odpowiedzialności administracyjnej za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za niszczenie drzew i krzewów podczas określonych w ustawie robót.

Te regulacje wyraźnie nawiązywały do ochrony przyrody, tak jak ją zaczynało rozumieć już w międzywojniu, ale swoje miejsce znalazły nie w ustawie o ochronie przyrody, lecz w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Dualizm ochrony środowiska i ochrony przyrody występował nie tylko na płaszczyźnie materialnoprawnej, ale również organizacyjnej. Otóż od 1949 r. naczelnym organem ochrony przyrody był Minister Leśnictwa (ML), po 1956 r. Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego (MLiPD). Natomiast naczelnym organem ochrony środowiska był zrazu Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska (MAGTiOŚ), następnie Minister-Kierownik Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (UOŚiGW). Obok istniejącej od międzywojnia PROP jako organu doradczego i opiniodawczego w sprawach ochrony przyrody pojawiła się w 1980 r. Państwowa Rada Ochrony Środowiska (PROŚ) jako organ doradczy i opiniodawczy w sprawach ochrony środowiska.

3.4. Spór o miejsce ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce

Zwiastunem sporu stał się ważny artykuł Wacława Brzezińskiego i Michała Kuleszy opublikowany wkrótce po uchwaleniu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Jego autorzy postulowali stworzenie odrębnej organizacji ochrony przyrody oraz powołanie Narodowej Rady Ochrony Przyrody w celu uspołecznienia procesów podejmowania decyzji. Rada i jej odpowiedniki terenowe w postaci wojewódzkich komitetów ochrony przyrody miałyby pełnić funkcje doradcze i opiniodawcze względem wszystkich organów władzy i administracji państwowej i być społecznym pomostem między tymi organami a administracją ochrony przyrody i społecznym ruchem ochrony przyrody. W kwestiach dla przyrody ojczyściej zasadniczych opinia tych organów powinna być dla administracji ochrony przyrody wiążąca¹¹⁷. Pogląd ten spotkał się z krytyką zarzucającą, że przyznanie tak pomyślanej Narodowej Radzie Ochrony Przyrody uprawnień decyzyjnych nie dałoby się pogodzić z regulacjami konstytucyjnymi¹¹⁸, i dyskusje na pewien czas przycichły.

W drugiej połowie lat 80. XX wieku w Polsce odżył spór o miejsce ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska. Przypomnieć trzeba, że

¹¹⁷ W. Brzeziński, M. Kulesza, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej organizacji administracji państwowej*, PiP 1982, z. 5–6, s. 59–68.

¹¹⁸ L. Jastrzębski, *Uwagi dotyczące artykułu W. Brzezińskiego i M. Kuleszy „Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej organizacji administracji państwowej”*, PiP 1983, z. 6, s. 114.

w 1980 r., uchwalając ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska i pozostawiając w stanie niezmienionym ustawę z 1949 r. o ochronie przyrody, ustawodawca nie przesądził, co dalej z prawną ochroną przyrody. Badania nad tymi relacjami podjęto w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych 04.10 „Ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego”, a dokładnie w podprogramie CPBP 04.10.14 „Środki prawne i organizacyjne ochrony środowiska przyrodniczego”. Zarysowały się wtedy dwa stanowiska. Pierwsze stanowisko, reprezentowane głównie przez PROP, zmierzało do utrzymania ustawy o ochronie przyrody jako odrębnej od ustawy o ochronie środowiska¹¹⁹, drugie – postulowało integrację ochrony środowiska i ochrony przyrody w ramach jednej ustawy o ochronie środowiska przyrodniczego¹²⁰. Podkreślić trzeba, że obu stronom wiodącym spór przyświecał ten sam cel, jakim było nadanie odpowiednio wysokiej rangi ochronie przyrody, ale obie strony rozumiały realizację tego celu odmiennie. Przedstawiciele pierwszego stanowiska utrzymywali, że ochrona przyrody uzyska właściwą rangę tylko wtedy, gdy zostanie uregulowana w odrębnej ustawie, przedstawiciele drugiego prezentowali dokładnie odwrotny pogląd, że tylko legislacyjne włączenie ochrony przyrody do głównego nurtu ochrony środowiska zapobiegnie niebezpieczeństwu zepchnięcia ochrony przyrody na margines. Ten drugi pogląd zyskał akceptację kierownika wskazanego podprogramu¹²¹ i do takiego stanowiska zaczęło się skłaniać ministerstwo odpowiedzialne za ochronę środowiska, ale sprawa skomplikowała się w związku z rozpoczęciem procesu transformacji ustrojowej, o czym jeszcze będzie mowa.

Na drodze ku integracji ochrony przyrody i ochrony środowiska odnotować trzeba zmiany organizacyjne wprowadzone w 1985 r.¹²². Zniesiono wtedy urząd MLiPD oraz UOŚiGW oraz utworzono nowe urzędy Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych (MOŚiZN) oraz Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej (MRLiGŻ). Sprawy ochrony przyrody pozostające dotychczas w gestii MLiPD przeszły do resortu MOŚiZN. Był to pierwszy krok w kierunku integracji na płaszczyźnie organizacyjnej ochrony środowiska i ochrony

¹¹⁹ Takie stanowisko zajęła PROP na sesjach plenarnych 24 czerwca 1987 r. i 23 lutego 1988 r., a uzasadnienie prawne wyłożył M. Kulesza, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 18, s. 12.

¹²⁰ W. Radecki, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Jedna czy dwie ustawy*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 13, s. 5 oraz tenże, *O prawnej ochronie przyrody raz jeszcze*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 22, s. 5.

¹²¹ Zob. W. Radecki, J. Sommer, *Koncepcje regulacji prawnej ochrony przyrody*, [w:] J. Sommer (red.), *Prawne formy ochrony przyrody*, Warszawa 1990, s. 17–18; dzieło wydane jako pokłosie CPBP 04.10.

¹²² Ustawa z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelných i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. Nr 50, poz. 262).

przyrody. Był to jednak krok połowiczny i nie całkiem konsekwentny, skoro leśnictwo nie zostało włączone do tego resortu, znalazło swe miejsce w resorcie MRLiGŻ, a do zadań tego resortu zaliczono m.in. sprawy leśnictwa, gospodarki leśnej i zarządczeń oraz prowadzenia gospodarki leśnej w parkach narodowych. W konsekwencji w parkach narodowych mieliśmy nadal do czynienia z dualizmem organizacyjnym: co do zasady – MOŚiZN, ale jeśli chodzi o gospodarkę leśną – MRLiGŻ. Przełom nastąpił dopiero w 1989 r., kiedy sprawy leśnictwa włączono do zakresu nowo utworzonego urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa¹²³ (MOŚZNiL), który otrzymał pełne kompetencje w zakresie ochrony środowiska i ochrony przyrody wraz z leśnictwem.

¹²³ Ustawa z 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 433).

Rozdział 4

CZECHOSŁOWACKA USTAWA O ŚRODOWISKU Z 1991 ROKU

4.1. Na drodze do ustawy

Aksamitna rewolucja (*sametová revolucie* – w języku czeskim, *nežná revolúcia* – w języku słowackim), która nastąpiła w listopadzie 1989 r. oznaczała także przełom w podejściu do ochrony środowiska i przyrody. Jak imponujące tempo przyjął ustawodawca czechosłowacki, świadczy chociażby to, że już w grudniu 1989 r. do ówczesnego czechosłowackiego Kodeksu karnego z 29 listopada 1961 r.¹²⁴ zostały wprowadzone nowe przepisy § 181a i § 181b o przestępnym zagrożeniu środowiska, znowelizowane w 1990 r. W następnym 1991 r. do ówczesnego czechosłowackiego Kodeksu cywilnego z 26 lutego 1964 r.¹²⁵ został wprowadzony nowy § 415 statuujący generalną normę prewencyjną w brzmieniu:

„§ 415. Każdy jest zobowiązany poczynać sobie tak, aby nie dochodziło do szkód na zdrowiu, w mieniu, w przyrodzie i środowisku”.

Była to mutacja wywodzącej się z prawa rzymskiego zasady *neminem laedere* (nikomu nie szkodzić), odniesiona alternatywnie do przyrody i środowiska. Zauważmy od razu, że według dziś prezentowanych ocen w zupełności wystarczyłoby

¹²⁴ Zákon č. 140/1961 Sb., Trestní zákon.

¹²⁵ Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník.

wymaganie zapobiegania szkodom tylko w środowisku, ponieważ pojęcie (obiekt) *příroda* jest ze względu na swój charakter pojęciem bez reszty podporządkowanym (*bezezbytku podráditelným*) pojęciu *životní prostředí*¹²⁶. Jest to dość wyraźne przeciwstawienie się alternatywnemu traktowaniu przyrody i środowiska, ale faktem jest, że ono w 1991 r. wystąpiło¹²⁷. Niezwykle ważnym etapem prowadzącym do ustawy o środowisku było przyjęcie Karty Podstawowych Praw i Wolności.

4.2. Karta Podstawowych Praw i Wolności Czechosłowacji

To, co najważniejsze w czechosłowackim, a później czeskim i słowackim prawie środowiska, nadeszło w 1991 roku. Zgromadzenie Federalne przyjęło 9 stycznia 1991 r. ustawę konstytucyjną pod nazwą Karty Podstawowych Praw i Wolności¹²⁸, której art. 35 stworzył konstytucyjne podstawy ochrony środowiska. Ze względu na znaczenie tego przepisu przytoczymy jego treść *in extenso*:

„Art. 35. (1) Każdy ma prawo do sprzyjającego środowiska¹²⁹.

(2) Każdy ma prawo do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska i zasobów przyrodniczych.

(3) Przy wykonywaniu swych praw nikt nie może zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrodniczych, gatunkowego bogactwa przyrody i zabytków kultury ponad miarę określoną ustawą”.

Warto zwrócić uwagę na trzy części składowe tego artykułu:

- 1) przyznanie każdemu prawa podmiotowego do środowiska o odpowiedniej jakości (art. 35 ust. 1),
- 2) przyznanie każdemu prawa do informacji o środowisku (art. 35 ust. 2),
- 3) ograniczenie wykonywania praw ze względu na:

¹²⁶ I. Průchová, *Prevence environmentálních újem z pohledu práva občanského*, [w:] I. Jančářová, L. Bahýl'ová, M. Pekárek, I. Průchová, V. Vomáčka, *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*, Brno 2013, s. 35.

¹²⁷ Na marginesie dodamy, że wielce pozytywnie oceniany § 415 czechosłowackiego Kodeksu cywilnego nie został przejęty przez nowy czeski kodeks cywilny, natomiast przepis ten nadal obowiązuje na Słowacji, gdzie nowego kodeksu cywilnego nie ma, lecz obowiązuje ten z 1964 r.

¹²⁸ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb. – *Listina základních práv a svobod*, w języku słowackim – *Listina základných práv a slobôd*.

¹²⁹ W języku czeskim: *právo na příznivé životní prostředí*, w języku słowackim: *právo na priaznivé životné prostredie*. Zastosowany przez ustrojodawcę czechosłowackiego przymiotnik można przekładać różnie: „korzystne, życzliwe, odpowiednie, sprzyjające”; są to w istocie wyrażenia synonimiczne.

- a) środowisko,
- b) zasoby przyrodnicze,
- c) gatunkowe bogactwo przyrody,
- d) zabytki kultury,

którym przy wykonywaniu praw nie wolno zagrażać ani ich uszkadzać, ale nie absolutnie, lecz „ponad miarę określoną ustawą”. Wprawdzie w art. 35 ust. 3 postawiono obok siebie środowisko, zasoby przyrody, gatunkowe bogactwo przyrody i zabytki kultury, ale treść art. 35 ust. 1 i 2 zdaje się przemawiać za uznaniem środowiska za pojęcie nadrzędne obejmujące także trzy kolejne komponenty wskazane w art. 35 ust. 3.

4.3. Koncepcja ustawy o środowisku

Jeszcze w okresie czechosłowackim, 5 grudnia 1991 r., Zgromadzenie Federalne Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej przyjęło ustawę o środowisku nadal obowiązującą w Republice Czeskiej¹³⁰ oraz w Republice Słowackiej¹³¹. Przedstawimy tę ustawę w jej tekście pierwotnym.

Sam tekst ustawy został poprzedzony preambułą, w której czytamy, że Zgromadzenie Federalne, wychodząc z założenia, że człowiek jest wraz z pozostałymi organizmami nieoddzielną częścią przyrody, przypominając naturalną wzajemną zależność człowieka i pozostałych organizmów, respektując przy tym prawo człowieka do przetwarzania przyrody zgodnie z zasadą trwale zrównoważonego rozwoju, świadome swej odpowiedzialności za zachowanie sprzyjającego środowiska dla przyszłych pokoleń i akcentując prawo do sprzyjającego środowiska jako jedno z podstawowych praw człowieka, przyjmuje tę ustawę.

Sama ustawa w wersji pierwotnej liczyła 35 dość zwięzłych paragrafów w układzie następującym: po wyznaczeniu celu ustawy (§ 1) następowały definicje dziewięciu podstawowych pojęć (§ 2–10) i sześć zasad ochrony środowiska (§ 11–16). Kolejne trzy paragrafy wyznaczały obowiązki związane z ochroną środowiska (§ 17–19), po czym następowały przepisy dotyczące ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (§ 20–23) z odrębną regulacją ocen transgranicznych (§ 24–26). Po nich zostały zamieszczone przepisy dotyczące odpowiedzialności za naruszenie obowiązków (§ 27–30) i środków ekonomicznych (§ 31–33), a dwa ostatnie paragrafy to przepisy przejściowe i końcowe (§ 34 i 35). Ustawa została opatrzona czterema załącznikami dotyczącymi ocen oddziaływania na środowisko.

¹³⁰ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

¹³¹ Zákon č. 17/1992 Zb., o životnom prostredí.

Ustawa ta weszła w życie z dniem ogłoszenia (16 stycznia 1992 r.) i z pewnymi zmianami obowiązuje nadal w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej. Najważniejsze zmiany to uchylenie § 14 formułującego zasadę dostępu do informacji o środowisku w związku z wydaniem odrębnych ustaw tej kwestii dotyczących¹³² oraz uchylenie § 20–26 o ocenach oddziaływania (wraz z załącznikami) także w związku z odrębnym ustawowym uregulowaniem tej problematyki¹³³.

W § 1 ustawa wyznacza podstawowe pojęcia i ustanawia podstawowe zasady ochrony środowiska oraz obowiązki osób prawnych i fizycznych przy ochronie i ulepszaniu stanu środowiska oraz przy wykorzystywaniu zasobów przyrody; wychodzi przy tym z zasady zrównoważonego rozwoju.

Dziewięć podstawowych pojęć zdefiniowanych w ustawie to:

1. **Środowisko** [*životní prostředí* (č), *životné prostredie* (sl)] – wszystko, co tworzy naturalne warunki egzystencji organizmów, w tym człowieka, i jest podstawą ich dalszego rozwoju. Jego komponentami są zwłaszcza powietrze, woda, kopaliny, gleba, organizmy, ekosystemy i energie (§ 2).
2. **Ekosystem** [*ekosystém* w obu językach] – funkcjonalny system żywych i nieożywionych komponentów środowiska, które są wzajemnie połączone wymianą substancji, przepływem energii i przekazywaniem informacji i które wzajemnie na siebie wpływają i rozwijają się w określonej przestrzeni i czasie (§ 3).
3. **Stabilność ekologiczna** [*ekologická stabilita* w obu językach] – zdolność ekosystemu do wyrównywania zmian spowodowanych czynnikami zewnętrznymi i zachowywania swych naturalnych właściwości i funkcji (§ 4).
4. **Dopuszczalne obciążenie przestrzeni**¹³⁴ [*únosné zatižení území* (č), *únosné zat'azenie územia* (sl)] – takie obciążenie przestrzeni działaniem ludzkim, przy którym nie dochodzi do uszkodzenia środowiska, zwłaszcza jego komponentów, funkcji ekosystemów lub stabilności ekologicznej (§ 5).
5. **Trwale zrównoważony rozwój** [*trvale udržitelný rozvoj* (č), *trvalo udržateľný rozvoj* (sl)] – taki rozwój społeczeństwa, który obecnym i przyszłym pokoleniom zachowuje możliwość zaspokajania ich podstawowych potrzeb życiowych, a przy tym nie zmniejsza różnorodności przyrody i zachowuje naturalne funkcje ekosystemów (§ 6).

¹³² W Czechach – zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, na Słowacji – zákon č. 205/2004 Z.z. o zhromažďovaní, uchovávaní o šírení informácií o životnom prostredí.

¹³³ W Czechach – najpierw zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, następnie obowiązujący zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, na Słowacji – najpierw zákon č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, następnie obowiązujący zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

¹³⁴ W słownikach czeskie *území* i słowackie *územie* to przede wszystkim „terytorium” lub „obszar”, ale np. *územné plánovanie* to „planowanie przestrzenne”. Decydujemy się na „przestrzeń”, gdyż ten przekład chyba najlepiej oddaje to, o co chodzi.

6. **Zasoby przyrodnicze** [*přírodní zdroje* (č), *prirodné zdroje* (sl)] – te części żywej lub nieożywionej przyrody, które człowiek wykorzystuje lub może wykorzystywać dla zaspokojenia swoich potrzeb (§ 7 ust. 1); dzielą się na odnawialne i nieodnawialne (§ 7 ust. 2).
7. **Zanieczyszczenie i uszkodzenie środowiska** [*znečišťování a poškození životního prostředí* (č), *znečisťovanie a poškodzovanie životného prostredia* (sl)] – **zanieczyszczenie** to wprowadzanie takich czynników fizykalnych, chemicznych lub biologicznych do środowiska w następstwie działań ludzi, które ze względu na swą istotę lub ilość są obce dla danego środowiska (§ 8 ust. 1), natomiast **uszkodzenie** to pogorszenie stanu środowiska zanieczyszczeniem lub inną działalnością ludzi ponad miarę stanowiącą przepisami szczególnymi (§ 8 ust. 2).
8. **Ochrona środowiska** [*ochrana životního prostředí* (č), *ochrana životného prostredia* (sl)] – obejmuje działania, którymi zapobiega się zanieczyszczeniu lub uszkodzeniu środowiska albo to zanieczyszczenie lub uszkodzenie usuwa. Obejmuje ochronę jego poszczególnych komponentów, gatunków organizmów lub konkretnych ekosystemów oraz ich wzajemnych więzi, ale również ochronę środowiska jako całości (§ 9).
9. **Szkoda ekologiczna** [*ekologická újma* – w obu językach] – strata lub osłabienie naturalnych funkcji ekosystemów, powstające przez uszkodzenie ich komponentów lub naruszenie wewnętrznych więzi i procesów w następstwie działalności ludzi (§ 10)¹³⁵.

Kolejny fragment ustawy to określenie zasad ochrony środowiska. Tu już ustawodawcy czeski i słowacki nie stosują nazw, lecz wprowadzają następujące regulacje:

Przestrzeń nie może być obciążona działalnością ludzi ponad miarę dopuszczalnego obciążenia (§ 11), a dopuszczalną miarę zanieczyszczenia środowiska określają wartości graniczne ustanowione szczególnymi przepisami; te wartości ustanawia się zgodnie z osiągniętym stanem wiedzy, tak aby nie zostało zagrożone zdrowie ludzi oraz nie były zagrożone inne żywe organizmy i pozostałe komponenty środowiska (§ 12 ust. 1), przy czym wartości graniczne muszą być

¹³⁵ Jeżeli sięgniemy do słowników czesko-polskich, zobaczymy, że zarówno *škoda*, jak i *újma* przekładane są identycznie: „szkoda, strata, uszczerbek, ujma”. Wyraz „ujma” jest także wyrazem polskim, aczkolwiek w polszczyźnie używamy go głównie na oznaczenie „ujmy na honorze”. W językach prawniczych czeskim i słowackim *škoda* to zawsze szkoda majątkowa, a *újma* to w zasadzie szkoda niemajątkowa, ale w sprawach związanych ze środowiskiem spotykamy jeszcze specjalne wyrażenia: *ekologická újma* na oznaczenie sumy majątkowej i niemajątkowej szkody w środowisku oraz *environmentálná škoda* na oznaczenie mierzalnej szkody w środowisku według przepisów wdrażających unijną dyrektywę 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.

stanowione z uwzględnieniem możliwego kumulatywnego oddziaływania lub współoddziaływania substancji zanieczyszczających i działań (§ 12 ust. 2).

Jeżeli z uwzględnieniem wszystkich okoliczności można zakładać, że grozi niebezpieczeństwo nieodwracalnego lub poważnego uszkodzenia środowiska, wątpliwości co do tego, czy do takiego uszkodzenia rzeczywiście dojdzie, nie mogą być powodem odstąpienia od stosowania środków, które mają zapobiec uszkodzeniu (§ 13).

Każdy może w sposób ustanowiony domagać się przed właściwym organem swych praw wynikających z tej ustawy oraz z innych przepisów regulujących sprawę środowiska (§ 15).

Wychowanie, oświata i kształcenie prowadzi się tak, aby prowadziły do myślenia i działania, które jest zgodne z zasadą trwale zrównoważonego rozwoju, do świadomości odpowiedzialności za utrzymanie jakości środowiska i jego poszczególnych komponentów oraz do szacunku dla życia we wszystkich jego formach (§ 16).

Trzy paragrafy dotyczące obowiązków przytoczymy w pełnym brzmieniu:

„§ 17. (1). Każdy jest zobowiązany, przede wszystkim środkami bezpośrednio u źródła, zapobiegać zanieczyszczeniu lub uszkodzeniu środowiska oraz minimalizować niekorzystne dla środowiska następstwa swych działań.

(2) Każdy, kto wykorzystuje przestrzeń lub zasoby przyrodnicze, projektuje, prowadzi lub usuwa budowlę, jest zobowiązany wykonywać te działania tylko po ocenie ich wpływu na środowisko i obciążenie przestrzeni, a to w zakresie ustanowionym tą ustawą i przepisami szczególnymi.

(3) Każdy, kto zamierza wprowadzić do produkcji, obrotu czy użytkowania technologie, produkty i substancje czy też zamierza je importować, jest zobowiązany zapewnić, aby spełniały warunki ochrony środowiska i aby w przypadkach określonych tą ustawą lub przepisami szczególnymi zostały ocenione w punktu widzenia ich możliwych wpływów na środowisko”.

„§ 18. (1) Każdy, kto swoim działaniem zanieczyszcza lub uszkadza środowisko albo kto wykorzystuje zasoby przyrody, jest zobowiązany na swój koszt zapewnić obserwację tego oddziaływania i znać jego możliwe następstwa.

(2) Osoby prawne i osoby fizyczne uprawnione do prowadzenia przedsiębiorstw są zobowiązane w zakresie i na warunkach określonych przepisami szczególnymi do udzielania informacji o swym oddziaływaniu na środowisko”.

„§ 19. Każdy, kto stwierdzi, że grozi uszkodzenie środowiska albo że do niego już doszło, jest zobowiązany w miarę swych możliwości podjąć niezbędne środki do odwrócenia zagrożenia lub złagodzenia następstw oraz niezwłocznie zawiadomić o tym

właściwy organ administracji państwowej; obowiązek interwencji nie obciąża tego, kto by tym zagroził życiu lub zdrowiu swemu lub osoby bliskiej”.

Kolejne przepisy ustawy dotyczą problematyki odpowiedzialności. Przytoczymy je także w pełnym brzmieniu:

„§ 27. (1) Każdy, kto uszkodzeniem środowiska lub innym bezprawnym działaniem spowodował *újmę* ekologiczną, jest zobowiązany odtworzyć naturalne funkcje naruszonego ekosystemu lub jego części. Jeżeli nie jest to możliwe lub z poważnych powodów nie jest celowe, jest zobowiązany *ujmę* ekologiczną zrekompensować w inny sposób (*náhradní plnění*); jeżeli i to nie jest możliwe, jest zobowiązany wynagrodzić tę *ujmę* w pieniądzu. Nie jest wykluczony zbieg tych realizacji. Sposób wyliczenia *ujmy* ekologicznej i pozostałe szczegóły określi przepis specjalny.

(2) O nałożeniu obowiązku według ust. 1 rozstrzyga właściwy organ administracji państwowej.

(3) Uprawnionym za spowodowanie *ujmy* ekologicznej jest państwo; szczegóły określa ustawy Czeskiej Rady Narodowej i Słowackiej Rady Narodowej.

(4) W odniesieniu do *ujmy* ekologicznej stosuje się powszechne przepisy o odpowiedzialności za szkodę, jeżeli ust. 1–3 nie stanowią inaczej.

(5) Przepisami ust. 1–3 nie są dotknięte ogólne przepisy o odpowiedzialności za szkodę oraz o naprawianiu szkody”.

Trzy następne paragrafy zostały ujęte pod wspólnym oznaczeniem sankcji za uszkodzenie środowiska [*sankce za poškození životního prostředí* (č), *sankcie za poškodovanie životného prostredia* (sl)]. Oto ich treść:

„§ 28. (1) Organ do spraw środowiska wymierzy *pokutę*:

- a) do 1 000 000 koron osobie prawnej lub osobie fizycznej uprawnionej do prowadzenia przedsiębiorstwa, która przy swym działaniu naruszeniem przepisów prawnych spowoduje *ujmę* ekologiczną,
- b) do 500 000 koron osobie prawnej lub osobie fizycznej uprawnionej do prowadzenia przedsiębiorstwa, która nie podejmie środków naprawczych lub nie zawiadomi organu administracji państwowej (§ 19).

(2) *Pokutę* można wymierzyć do jednego roku od dnia, kiedy organ właściwy do spraw środowiska stwierdził naruszenie obowiązków, najpóźniej jednak do 3 lat od dnia, kiedy do naruszenia obowiązku doszło.

(3) Wymierzeniem *pokuty* nie są dotknięte ogólne przepisy o naprawieniu szkody”.

„§ 29. Za naruszenie obowiązków ustanowionych przepisami szczególnymi o ochronie środowiska wymierza się *pokuty* lub inne środki według tych przepisów; nie są tym dotknięte ewentualna odpowiedzialność karna ani odpowiedzialność za szkodę według ogólnych przepisów prawnych”.

„§ 30. Organy administracji państwowej właściwe w sprawach środowiska są uprawnione w przypadkach, kiedy grozi poważne uszkodzenie środowiska lub kiedy do uszkodzenia już doszło, zdecydować o czasowym wstrzymaniu lub ograniczeniu działalności, która może to uszkodzenie spowodować lub już spowodowała, na okres najdalej 30 dni (*předběžné opatření*) i jednocześnie zaproponować właściwym organom administracji państwowej podjęcie środków naprawczych. Szczegóły określają odrębne przepisy”.

Ostatnia merytoryczna część ustawy to „Środki ekonomiczne” (*ekonomické nástroje* – w obu językach). Zostały one uregulowane w trzech paragrafach, które przytoczymy:

„§ 31. Za zanieczyszczenie środowiska bądź jego komponentów i za gospodarcze korzystanie z zasobów przyrody osoby fizyczne lub prawne płacą podatki, opłaty lub inne płatności, jeżeli tak stanowią odrębne przepisy.

§ 32. Przepisy szczególne określają, kiedy osoby prawne lub fizyczne, które chronią środowisko lub wykorzystują zasoby przyrody zgodnie z zasadą trwale zrównoważonego rozwoju, mogą korzystać z ulg przy płaceniu podatków i innych płatności oraz otrzymywać kredyty i dotacje.

§ 33. Instrumentami ochrony środowiska są także fundusze środowiska, szczegóły określają odrębne przepisy”¹³⁶.

Przepisy przejściowe i końcowe nakazują dostosowanie korzystania z przestrzeni, zasobów przyrody, budów, technologii, wyrobów i substancji do przepisów ustawy i przepisów szczególnych, pod rygorem wstrzymania lub ograniczenia działalności (§ 34), oraz wskazują na wejście w życie ustawy z dniem ogłoszenia (§ 35).

Ustawa o środowisku bywa niekiedy oceniana niezwykle krytycznie. I tak Milan Kindl uznał – zaznaczając, że jego pogląd jest podzielany przez wielu autorów – że ustawa jest niemal klasycznym przykładem tego, jak ustawa wyglądać nie powinna, może przeto służyć jako jakiś negatywny przykład tego, dokąd legislacyjna ścieżka nie prowadzi¹³⁷. Podsumowując swe krytyczne uwagi, autor ten konkluduje, że ustawa o środowisku ustanawia całkiem ogólnie i proklamatorywnie niektóre obowiązki, a także reguluje sankcje za ich naruszenie (*pokuty*). Nie stanowi wszakże wiele więcej i można powiedzieć, że zawiera definicje i zasady ogólne; właściwie już nic więcej. Zastrzega, że nie jest jego zamiarem potępienie ustawy o środowisku za każdą cenę, lecz raczej wyrażanie głębokiego żalu nad

¹³⁶ Takimi przepisami są: w Czechach – zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, na Słowacji – zákon č. 587/2004 Z.z. o Environmentálnom fonde.

¹³⁷ M. Kindl, O. David, *Úvod do práva životního prostředí*, Plzeň 2005, s. 11.

zmarnowaną szansą kompleksowego uregulowania materii ochrony środowiska¹³⁸. Czy tak ostra krytyka jest rzeczywiście uzasadniona, to sprawa do dyskusji, do której jeszcze wrócimy po przedstawieniu regulacji konstytucyjnych nawiązujących przede wszystkim do Karty.

4.4. Konstytucje republik Czeskiej i Słowackiej

Dalsze losy Karty Podstawowych Praw i Wolności przedstawiały się odmiennie w dwóch państwach powstałych z dniem 1 stycznia 1993 r. W Republice Czeskiej Karta została uznana za część składową porządku konstytucyjnego, w związku z czym Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r. nie powtarza regulacji art. 35 Karty, a jedynym przepisem Konstytucji dotyczącym wprost ochrony środowiska jest art. 7 w brzmieniu:

„Art. 7. Państwo dba o zrównoważone¹³⁹ wykorzystywanie zasobów przyrodniczych i ochronę bogactwa przyrodniczego”.

Jeśli zważyć, że według poglądów autorów czeskich ten art. 7 jest konstytucyjnym zakotwiczeniem zasady odpowiedzialności państwa za odpowiedni stan środowiska i pozostaje w ścisłym związku z art. 35 Karty¹⁴⁰, a przecież jest w nim mowa tylko o zasobach przyrodniczych i bogactwie przyrodniczym, to staje się jasne, że w koncepcji czeskiej ochrona przyrody jest elementem ochrony środowiska.

W Republice Słowackiej postanowienia art. 35 Karty zostały powtórzone w nieco zmienionej i rozszerzonej formie w art. 44 i 45 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. Przepisy te zostały zamieszczone w rozdziale drugim „Podstawowe prawa i wolności” (*Základné práva a slobody*) w jego oddziale szóstym „Prawo do ochrony środowiska i dziedzictwa kulturalnego” (*Právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva*). Ich treść jest następująca:

„Art. 44

(1) Każdy ma prawo do sprzyjającego środowiska.

¹³⁸ Tamże, s. 15.

¹³⁹ W czeskim oryginale – *šetrné*, co według słowników znaczy: „oszczędne, troskliwe, delikatne, ostrożne”. Tłumaczenie przez „zrównoważone” chyba najlepiej oddaje intencję ustawodawcy czeskiego, zwłaszcza że Konstytucja została uchwalona po ustawie o środowisku, która posługuje się pojęciem zrównoważonego rozwoju, uznawanego za zasadę prawa środowiska.

¹⁴⁰ K. Klima a kolektiv, *Komentář k ústavě a listině*, Plzeň 2009, s. 98-99.

(2) Każdy jest zobowiązany chronić i ulepszać środowisko i dziedzictwo kulturalne.

(3) Nikt nie może ponad miarę określoną ustawą zagrażać ani uszkadzać środowiska, zasobów przyrodniczych ani zabytków kultury.

(4) Państwo dba o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrodniczych, o równowagę ekologiczną i o skuteczną troskę o środowisko oraz zapewnia ochronę określonym gatunkom dziko rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt.

(5) Szczegóły dotyczące praw i obowiązków według ust. 1–4 określi ustawa”.

„Art. 45

Każdy ma prawo do odpowiednio wczesnej i pełnej informacji o stanie środowiska oraz o przyczynach i następstwach tego stanu”.

Nie znaczy to, że Karta utraciła moc, ona nadal obowiązuje, ale w przypadku różnicy sformułowań pierwszeństwo mają przepisy Konstytucji¹⁴¹.

4.5. Karta, konstytucje i ustawa o środowisku

Dopiero na tle regulacji konstytucyjnych można powrócić do oceny samej ustawy o środowisku. Interesujące uwagi przedstawili autorzy dwóch najważniejszych syntez prawa środowiska: „praskiej” i „brneńskiej”.

W pierwszej z nich Jaroslav Drobník ocenił, że postanowienia ustawy o środowisku mają przeważnie deklaracyjny charakter. Jeżeli można je w praktyce wykorzystać, to tylko razem z inną ustawą, w zasadzie jako wskazówkę interpretacyjną. Jeśli zaś chodzi o ukierunkowanie ustawodawstwa, to ustawie o środowisku brakuje mocy ustawy konstytucyjnej¹⁴².

Na szczególną uwagę zasługuje argumentacja Jakuba Hanáka przedstawiona w drugiej ze wskazanych syntez. Jego zdaniem, mimo że ustawa o środowisku została wydana w formie zwykłej ustawy, to ze względu na jej charakter jako ustawy ramowej należy raczej do regulacji konstytucyjnych. Owszem, jej postanowienia mają charakter bardziej proklamacyjny niż normatywny, ale to właśnie jest cechą ustaw konstytucyjnych¹⁴³. Przyrównanie – ze względów materialnych, a nie formalnych – ustawy o środowisku do ustaw konstytucyjnych pozwala na uchylenie zarzutów podnoszonych pod jej adresem. Ustawa o środowisku definiuje

¹⁴¹ B. Cepek a kolektiv, *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*, Plzeň 2015, s. 35.

¹⁴² J. Drobník, [w:] M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 34.

¹⁴³ J. Hanák, [w:] I. Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: Obecná část*, Brno 2016, s. 120.

pojęcia, wskazuje na zasady ochrony środowiska, nie wszystkie zresztą, bo przedstawiany w piśmiennictwie wykaz zasad wywodzonych nie tylko z tej ustawy, lecz także z konstytucji jest o wiele bogatszy¹⁴⁴, oraz ukierunkowuje regulacje obowiązków i odpowiedzialności, które są rozwijane w ustawach szczególnych.

4.6. Podsumowanie komparatystyczne

Czy można porównać polską ustawę z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska z czechosłowacką ustawą z 1991 r. o środowisku? Na pierwszy rzut oka nie, choćby dlatego, że ustawa polska jest wielokrotnie obszerniejsza. Zasadniczo odmienna jest także koncepcja obu ustaw. Ustawa polska ma fragmenty bardzo szczegółowe, czego w ustawie czechosłowackiej nie ma. Są wszakże i wspólne rysy ukierunkowujące dalszy rozwój ustawodawstwa.

W każdym razie ustawodawca czechosłowacki, decydując się w 1991 r. na ustawę ramową, uniknął niebezpieczeństwa, na które w literaturze polskiej zwracał uwagę Leon Łustacz, że ustawa ramowa będzie tylko pozorem regulacji ustawowej, jeżeli sprawy szczegółowe pozostawi się przepisom wykonawczym. Tego niebezpieczeństwa nie ma, ponieważ według koncepcji czeskiej i słowackiej szczegółowe zagadnienia środowiska regulowane są ustawami, a nie przepisami wykonawczymi.

Nieco inaczej było i jest w Polsce. Ustawa z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska uchyliła wprawdzie ustawę o ochronie powietrza, a także ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach, nie znaczy to jednak, że w ich miejsce weszły tylko przepisy podustawowe. W odniesieniu do ochrony powietrza rolę ustawy z 1966 r. przejęły przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, natomiast rzeczywiście regulacje dotyczące odpadów oraz utrzymania czystości i porządku znalazły się w przepisach wykonawczych i dopiero dalszy rozwój ustawodawstwa doprowadził do odrębnych ustaw dotyczących tej materii. W Czechach i na Słowacji było od razu inaczej. Ustawa z 1991 r. o środowisku jako ustawa ramowa nie obejmowała kwestii szczegółowych, które od razu znalazły się w ustawach specjalnych, a nie w przepisach wykonawczych.

Podsumowując, zarówno polska ustawa z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, jak i czechosłowacka ustawa z 1991 r. o środowisku to jedynie wstęp do dalszego rozwoju ustawodawstwa obejmującego też to, co jest zasadniczym przedmiotem naszych rozważań, mianowicie ustawową regulację ochrony przyrody.

¹⁴⁴ J. Dudová, [w:] I. Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: Obecná část*, Brno 2016, s. 127 i n.

Rozdział 5

PRZEJŚCIOWE USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY

5.1. Polska ustawa o ochronie przyrody z 1991 roku

5.1.1. Na drodze do ustawy

Początek procesu transformacji ustrojowej w Polsce wyznaczają obrady Okrągłego Stołu wiosną 1989 r. i wybory czerwcowe tegoż 1989 r., w wyniku których partia komunistyczna utraciła władzę.

W trakcie obrad Okrągłego Stołu w ramach tzw. podstolika ekologicznego postanowiono w terminie dwóch lat przygotować projekt kompleksowej ustawy o ochronie środowiska. Realizując ten zamysł, Prezes Rady Ministrów powołał we wrześniu 1989 r. specjalną komisję, która podzieliła się na dwa zespoły: jeden z nich miał się zająć ustawą o ochronie środowiska, drugi – prawem wodnym. W składzie pierwszego zespołu znaleźli się w większości zwolennicy łącznego ujęcia ochrony środowiska i ochrony przyrody w ramach jednej ustawy. Przyjęto wtedy nazwę „ustawa o ochronie środowiska przyrodniczego” (a nie środowiska w ogóle), której najobszerniejszym działem miał być dział poświęcony ochronie przyrody. Ten zespół przygotował kilka wersji projektu, którego ostateczna czwarta wersja została przedstawiona ówczesnemu Ministrowi Środowiska wiosną 1991 r.

Tymczasem zwolennicy innej koncepcji ustawowej ochrony przyrody przygotowali własny projekt odrębnej ustawy, który został skierowany do Sejmu jako projekt poselski i ku zaskoczeniu zarówno komisji, jak i samego ministra został uchwalony 16 października 1991 r. jako trzecia polska ustawa o ochronie przyrody¹⁴⁵, która weszła w życie 12 grudnia 1991 r.

5.1.2. Ustawa z 16 października 1991 r. w brzmieniu pierwotnym

Ustawa w brzmieniu pierwotnym liczyła 65 artykułów (niemal dwukrotnie więcej niż jej poprzedniczka z 1949 r.) podzielonych na 9 rozdziałów w strukturze następującej:

Rozdział 1. Przepisy ogólne (art. 1–5).

Rozdział 2. Organy ochrony przyrody (art. 6–12).

Rozdział 3. Szczególne formy ochrony przyrody (art. 13–34).

Rozdział 4. Wykonywanie ochrony przyrody (art. 35–40).

Rozdział 5. Gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody (art. 41–47).

Rozdział 6. Uprawnienia organizacji społecznych i obywateli (art. 48–49).

Rozdział 7. Skutki prawne poddania pod ochronę (art. 50–53).

Rozdział 8. Przepisy karne (art. 54–59).

Rozdział 9. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy wprowadzające, przejściowe i końcowe (art. 60–65).

Dla zobrazowania koncepcji ustawy najistotniejsze znaczenie miały przepisy art. 2 i 3, które przytoczymy w pełnym brzmieniu:

„Art. 2. 1. Ochrona przyrody w rozumieniu ustawy oznacza zachowanie, właściwe użytkowanie oraz odnawianie zasobów i składników przyrody, w szczególności dziko występujących roślin i zwierząt oraz kompleksów przyrodniczych i ekosystemów.

2. Ochrona przyrody ma na celu:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
- 2) zachowanie różnorodności gatunkowej,
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego,
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków i ekosystemów,
- 5) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody,
- 6) przywracanie do stanu właściwego zasobów i składników przyrody.

3. Ochrona przyrody jest częścią polityki ekologicznej państwa”.

¹⁴⁵ Ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492, późniejszy tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.).

„Art. 3. Ochrona przyrody jest obowiązkiem każdego obywatela, organów państwowych oraz samorządu terytorialnego, a także jednostek organizacyjnych oraz osób prawnych i fizycznych prowadzących działalność wpływającą na przyrodę”.

W porównaniu z koncepcją ustawy z 1949 r. ustawodawca utrzymał założenie, że ochronie podlegają wszystkie zasoby przyrody, natomiast poprzednie pojęcie tworów przyrody zastąpił pojęciem składników przyrody, co może nie miałoby zasadniczego znaczenia, gdyby nie to, że według poprzedniej ustawy poddanie pod ochronę tworów przyrody następowało tylko przez objęcie ich ochroną w formach prawnych pomników i rezerwatów przyrody, parków narodowych i ochrony gatunkowej. Wprawdzie ustawa z 1991 r. utrzymała pojęcie szczególnych form ochrony przyrody, ale nie wynikało już z niej, że ochrona składników przyrody ogranicza się do owych form.

Dla określenia relacji między ochroną środowiska a ochroną przyrody najistotniejsze znaczenie miał art. 2 ust. 3 ustawy z 1991 r. Uznając ochronę przyrody za część polityki ekologicznej państwa, ustawodawca dał wyraz przekonaniu, że ochrona przyrody jest integralną częścią ochrony środowiska. W doktrynie dopatrywano się *ratio legis* tego przepisu w sprzecznie wobec występującego niekiedy (zwłaszcza w przeszłości) przeciwstawiana ochrony środowiska ochronie przyrody. Ochrona przyrody jest częścią ochrony środowiska, zachowując w jej ramach charakter wyodrębnionej części. Normatywne znaczenie tego przepisu polegało na tym, że nakazywał on ujmować ochronę przyrody w powiązaniu z ochroną środowiska¹⁴⁶.

Istotne znaczenie miało także proklamowanie powszechnego obowiązku ochrony przyrody w art. 3 ustawy z 1991 r.

W kwestiach organizacyjnych ustawodawca za organy ochrony przyrody uznał:

- 1) Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL), który swe zadania naczelnego organu administracji państwowej w zakresie ochrony przyrody wykonywał przy pomocy Głównego Konserwatora Przyrody,
- 2) wojewodę, który swe zadania terenowego organu rządowej administracji państwowej wykonywał przy pomocy wojewódzkiego konserwatora przyrody,
- 3) dyrektora parku narodowego, będącego organem administracji specjalnej w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego.

Zostały utrzymane dwa organy opiniodawczo-doradcze: Państwowa Rada Ochrony Przyrody (PROP) działająca przy MOŚZNiL i wojewódzka komisja ochrony przyrody działająca przy wojewodzie, oraz utworzono trzeci organ o takim charakterze – radę naukową parku narodowego.

¹⁴⁶ J. Sommer, [w:] *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, (red.) J. Sommer, Wrocław 1997, s. 15.

Niewątpliwie kluczowe znaczenie miał rozdział 3 ustawy, który wskazywał na dziewięć form ochrony przyrody, dających się sklasyfikować w trzech grupach:

- 1) formy ochrony obszarowej obejmujące:
 - a) parki narodowe,
 - b) rezerваты przyrody,
 - c) parki krajobrazowe,
 - d) obszary chronionego krajobrazu;
- 2) formy ochrony gatunkowej roślin i zwierząt;
- 3) formy ochrony indywidualnej obejmujące:
 - a) pomniki przyrody,
 - b) stanowiska dokumentacyjne,
 - c) użytki ekologiczne,
 - d) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Cztery formy ochrony obszarowej miały tworzyć krajowy system obszarów chronionych stanowiący układ przestrzenny wzajemnie uzupełniających się form ochrony przyrody.

Spoglądając na szczególne formy ochrony przyrody w rozumieniu ustawy z 1991 r., zauważamy, że:

- ustawodawca przejął znane ustawie z 1949 r. cztery formy ochrony przyrody: parki narodowe, rezerваты i pomniki przyrody, ochronę gatunkową, nadając im nowe definicje; i tak:
 - **park narodowy** obejmował obszar chroniony, wyróżniający się szczególnymi wartościami naukowymi, przyrodniczymi, społecznymi, kulturowymi i wychowawczymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlegała całość przyrody oraz swoiste cechy krajobrazu; wszelkie działania na terenie parku narodowego podporządkowane były ochronie przyrody i miały pierwszeństwo przed wszystkimi innymi działaniami, a nadrzędnym celem parku narodowego było poznanie, zachowanie całości systemów przyrodniczych danego terenu, wraz z warunkami ich funkcjonowania, oraz odtwarzanie zniekształconych i zanikłych ogniw rodzimej przyrody (art. 14 ust. 1–3),
 - **rezerwat przyrody** to obszar obejmujący zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym ekosystemy, określone gatunki roślin i zwierząt, elementy przyrody nieożywionej, mające istotną wartość ze względów naukowych, przyrodniczych, kulturowych bądź krajobrazowych (art. 23 ust. 1),
 - **pomniki przyrody** to pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupienia o szczególnej wartości naukowej, kulturowej, historyczno-pamiątkowej i krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, w szczególności

sędziwe i okazałych rozmiarów drzewa i krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głązy narzutowe, jaskinie (art. 28),

- **ochrona gatunkowa** miała na celu zabezpieczenie dziko występujących roślin i zwierząt, a w szczególności gatunków rzadkich lub zagrożonych wyginięciem, jak też zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej (art. 27 ust. 1);
- nadał formę prawną tworzone i wyznaczane od drugiej połowy lat 70. parkom krajobrazowym i obszarom chronionego krajobrazu, wprowadzając stosowne definicje, według których:
 - **park krajobrazowy** to obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe, a cel jego utworzenia to zachowanie, popularyzacja i upowszechnianie tych wartości w warunkach racjonalnego gospodarowania (art. 24 ust. 1),
 - **obszar chronionego krajobrazu** obejmował wyróżniające się krajobrazowo tereny o różnych typach ekosystemów; zagospodarowanie tych systemów powinno było zapewnić stan względnej równowagi ekologicznej systemów przyrodniczych (art. 26 ust. 1);
- wprowadził trzy nowe formy indywidualnej ochrony przyrody:
 - **stanowiska dokumentacyjne przyrody nieożywionej** to niewyodrębniające się na powierzchni lub możliwe do udostępnienia, ważne pod względem naukowym i dydaktycznym miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych oraz fragmenty eksploatowanych i nieczynnych wyrobisk powierzchniowych i podziemnych (art. 29),
 - **użytki ekologiczne** to zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów, mających znaczenie dla zachowania unikatowych zasobów genowych i typów środowisk, jak: naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce itp. (art. 30),
 - **zespół przyrodniczo-krajobrazowy** wyznaczano w celu ochrony wyjątkowo cennych fragmentów krajobrazu naturalnego i kulturowego, dla zachowania jego wartości estetycznych (art. 31).

W kwestii ustanawiania szczególnych form ochrony przyrody ustawodawca przyjął następujące rozwiązania: tworzenie parków narodowych należało do kompetencji Rady Ministrów, za rezerваты przyrody uznawał MOŚZNiL, tworzenie parków krajobrazowych było wyłączną kompetencją wojewody, ochronę gatunkową wprowadzał co do zasady MOŚZNiL, ale wojewoda na terenie województwa

mógł wprowadzić dalej idącą ochronę gatunkową, wyznaczanie obszarów chronionego krajobrazu oraz ustanawianie indywidualnych form ochrony przyrody należało w zasadzie do wojewody, ale jeżeli wojewoda z tej kompetencji nie skorzystał, mogła to czynić rada gminy; podobnie rada gminy mogła wprowadzić na terenie gminy ochronę gatunkową wykraczającą poza ogólnopolską wprowadzoną przez ministra, jeżeli wojewoda nie wprowadził takiej rozszerzonej ochrony.

Najważniejszymi formami szczególnej ochrony przyrody były w koncepcji ustawy z 1991 r. obszary większe, obejmowane ochroną jako parki narodowe i parki krajobrazowe. Ich znaczenie zostało podkreślone dwójako:

- po pierwsze, przez wprowadzenie obowiązku sporządzania dla nich wraz z otulinami planów ochrony, które były planami obszarów funkcjonalnych w rozumieniu obowiązujących wtedy przepisów o planowaniu przestrzennym,
- po drugie, przez ustanowienie w parkach narodowych Służby Parków Narodowych, w których skład wchodziła także Straż Parku jako formacja o istotnych uprawnieniach policyjnych, a w parkach krajobrazowych Służby Parków Krajobrazowych.

Na tle ustawy z 1991 r. pojawił się nie całkiem poważny spór, czy park krajobrazowy jest tylko obszarem chronionym, czy także wyodrębnioną jednostką organizacyjną. Jeśli zważyć, że park krajobrazowy miał swego dyrektora, przy którym działała rada naukowo-społeczna jako organ opiniodawczo-doradczy, a także własną służbę, oczywiste było, że park krajobrazowy to nie tylko obszar chroniony, ale również osobna jednostka organizacyjna.

Odmienne przedstawia się kwestia obszarów chronionego krajobrazu, form w koncepcji ustawy niewątpliwie największych (obejmowały niemal 1/3 terytorium kraju). One na pewno były tylko obszarami chronionymi, a nie jednostkami organizacyjnymi, należało je uwzględniać w planach zagospodarowania przestrzennego, jednak nie sporządzano dla nich planów ochrony ani nie powoływano żadnych służb ochronnych. W literaturze określano je niekiedy mianem fikcyjnych form ochrony przyrody¹⁴⁷, z czym nie do końca można się zgodzić, jeśli uwzględnić reżim prawny także obszarów chronionego krajobrazu.

Spoglądając na szczególne formy ochrony przyrody z perspektywy zasadniczego tematu naszej monografii, należy zauważyć, że w ustawie z 1991 r. w brzmieniu pierwotnym nie było mowy o ochronie krajobrazu jako takiego. Owszem, walory krajobrazowe mogły być jedną z ważniejszych przesłanek tworzenia obszarowych form ochrony przyrody oraz ustanawiania pomników przyrody czy zwłaszcza zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, ale walory krajobrazowe poza obszarami specjalnymi nie zostały objęte ochroną na podstawie ustawy z 1991 r.

¹⁴⁷ S. Kozłowski, *Polityka ekologiczna państwa 1989-2000 – ujęcie historyczne*, [w:] *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, (red.) A. Papużńskiego, Bydgoszcz 2000, s. 69.

o ochronie przyrody. Nie znaczy to, że nie były one chronione, bo były, lecz na podstawie ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Nieco upraszczając, można powiedzieć, że przez 10 lat równoległego obowiązywania obu wskazanych ustaw ochrona krajobrazu na obszarach specjalnych była ochroną przyrody, a poza obszarami specjalnymi – ochroną środowiska.

Podobnie było z ochroną drzew i krzewów poza lasami. Ochrona takich drzew i krzewów na obszarach specjalnych, drzew i krzewów pomnikowych oraz objętych ochroną gatunkową należała do ochrony przyrody, innych – do ochrony środowiska.

W ustawie z 1991 r. o ochronie przyrody ustawodawca docenił znaczenie ochrony ze względów kulturowych nie tylko w odniesieniu do parków narodowych i krajobrazowych, lecz także zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. Żadnych zmian nie wprowadził do nadal obowiązującej ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach. Zauważyć jednak trzeba, że nieco wcześniej – w 1990 r. – ta ustawa została znowelizowana¹⁴⁸, a jednym z istotnych rozwiązań, jakie przyniosła nowelizacja, było dodanie do zamieszczonego w art. 5 wykazu dóbr kultury nowego pkt 12 pozwalającego objąć ochroną krajobraz kulturowy w formie ustanawianych stref ochrony konserwatorskiej, rezerwatów i parków kulturowych.

W kwestii reżimu prawnego obszarów i obiektów chronionych podstawowe znaczenie miały przepisy art. 36 (obowiązujące z mocy prawa zakazy budownictwa) i art. 37 (możliwe do wprowadzenia inne ograniczenia i zakazy). Ustawodawca odszedł od syntetycznych ujęć art. 2 ustawy z 1934 r. czy art. 18 ustawy z 1949 r. i w art. 37 ustawy z 1991 r. wprowadził kazuistyczny wykaz 23 możliwych ograniczeń i zakazów, poprzedzając go zwrotem „w szczególności”, który nie wykluczał stosowania jeszcze innych według inwencji organu kreującego formę ochrony przyrody.

Przepisy rozdziału 5 ustawy z 1991 r. wprowadzały regulacje, które można by nazwać powszechną ochroną przyrody poza formami ochrony obszarowej, indywidualnej i gatunkowej, ale były one dość skromne i raczej jedynie hasłowe.

Na uwagę zasługuje koncepcja przepisów karnych zamieszczonych w rozdziale 8 ustawy z 1991 r. W art. 58 ustawodawca utrzymał tradycyjną, wypracowaną jeszcze w międzywojniu konstrukcję wykroczenia polegającego na naruszeniu zakazów lub ograniczeń, ale z dwiema istotnymi zmianami. Po pierwsze, zrezygnował z zastrzeżenia, że takie naruszenie musi być umyślne, co zgodnie z regułą art. 5 Kodeksu wykroczeń oznaczało, że za wykroczenie odpowiadał również ten, kto naruszenia dopuszczał się nieumyślnie. Po drugie, wykroczenia zostały ponownie zagrożone także karą aresztu, znaną wprawdzie ustawom z lat 1934 i 1949,

¹⁴⁸ Ustawa z 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. Nr 56, poz. 322).

ale uchyloną w 1971 r. Do tradycyjnego wykroczenia z art. 58 dodano nowe stygizowane w art. 59 polegające na wypalaniu roślinności na łąkach, pastwiskach, szlakach kolejowych, w strefie oczeretów lub trzcin.

Najważniejsze wszakże było przewidzenie odpowiedzialności nie tylko za wykroczenia, ale również za przestępstwa, czego nie było w ustawach z lat 1934 i 1949. W ustawie z 1991 r. ustawodawca przewidział odpowiedzialność za cztery typy przestępstw:

- 1) niszczenie, poważne uszkodzanie lub istotne zmniejszanie wartości przyrodniczej chronionego terenu lub obiektu przyrodniczego albo dopuszczanie do tego wbrew obowiązкови (art. 54),
- 2) spowodowanie poważnej szkody przyrodniczej w następstwie pozyskiwania, niszczenia lub uszkodzania roślin albo zabijania zwierząt na terenie chronionym lub w odniesieniu do gatunków chronionych (art. 55),
- 3) bezprawne budownictwo lub bezprawne prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze chronionym lub w otulinie takiego obszaru (art. 56),
- 4) zabijanie lub łowienie chronionych gatunków fauny bez wymaganego zezwolenia (art. 57).

Przestępstwa z art. 54 i 56 mogły być popełnione też nieumyślnie.

Za wszystkie przestępstwa umyślne z art. 54–57 groziła nie tylko kara pozbawienia wolności, lecz także wysoka nawiązka orzekana na rzecz właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Wypracowana wtedy koncepcja penalna okazała się zdobyczą trwałą i (z wyjątkiem art. 57 ustawy) została przejęta przez przepisy art. 181, 187 i 188 Kodeksu karnego uchwalonego w 1997 r.

5.1.3. Ustawa z 16 października 1991 r. po nowelizacjach z lat 2000 i 2001

Ustawa z 1991 r. o ochronie przyrody była kilkakrotnie nowelizowana, przy czym na miano nowelizacji fundamentalnych zasługują dwie: z 2000 r.¹⁴⁹ oraz z 2001 r.¹⁵⁰. Pierwsza z nich przyniosła kilka pozytywnych zmian, m.in. znaczące wzmocnienie planów ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych wraz ze zobowiązaniem gmin do objęcia miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego terenów, dla których ustanowiono plany ochrony (nowe art. 13a i 13b). Niewątpliwie trafne było uchylenie art. 37 i zastąpienie

¹⁴⁹ Ustawa z 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21).

¹⁵⁰ Ustawa z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085).

„otwartego” wykazu zakazów i ograniczeń wykazami „zamkniętymi” odrębnymi dla parków narodowych i rezerwatów przyrody (nowy art. 23a), parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu (nowy art. 26a) oraz form ochrony indywidualnej (nowy art. 31a). Na aprobatę zasługiwało rozbudowanie przepisów o ochronie gatunkowej (art. 27–27e). Niemniej jednak w pewnym zakresie nowela z 2000 r. oznaczała regres w stosunku do ustawy w brzmieniu pierwotnym; najistotniejsze było wprowadzenie obowiązku uzgadniania z jednostkami samorządu terytorialnego aktów kreujących zarówno parki narodowe (art. 14 ust. 7b), jak i parki krajobrazowe (art. 24 ust. 4). W ten sposób ustawodawca wprowadził swoje „prawo weta” przysługujące jednostkom samorządowym wobec zamiarów organów administracji rządowej odpowiedzialnych za sprawy ochrony przyrody.

Szczególne z punktu widzenia badanych przez nas zagadnień znaczenie miała nowelizacja z 2001 r. związana z wdrażaniem podstawowej ustawy – Prawo ochrony środowiska. Według koncepcji przyjętej przez jej twórców nowe Prawo ochrony środowiska miało łączyć problematykę zasad wspólnych dla całej dziedziny ochrony środowiska (wraz z ocenami oddziaływania na środowisko, środkami finansowymi, instrumentami odpowiedzialności, rozwiązaniami organizacyjnymi) z regulacjami emisyjnymi. Zorientowano się wtedy, że regulacje „przyrodnicze” zamieszczone w ustawie z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska „nie pasują” do nowej koncepcji ustawy generalnej, wobec czego postanowiono je, z pewnymi zmianami, przenieść do obowiązującej ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody, co nastąpiło ustawą z 27 lipca 2001 r. wprowadzającą ustawę – Prawo ochrony środowiska. W konsekwencji art. 2 ustawy o ochronie przyrody, już wcześniej znowelizowany ustawą z 7 grudnia 2000 r., uzyskał treść następującą:

„Art. 2.1. Ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, oznacza zachowanie, właściwe wykorzystanie oraz odnawianie zasobów przyrody i jej składników, a w szczególności:

- 1) dziko występujących roślin lub zwierząt,
- 2) siedlisk przyrodniczych,
- 3) siedlisk gatunków chronionych roślin lub zwierząt,
- 4) zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia,
- 5) roślin lub zwierząt objętych ochroną na podstawie odrębnych przepisów,
- 6) przyrody nieożywionej,
- 7) krajobrazu,
- 8) zieleni w miastach i wsiach.

2. Ochrona przyrody ma na celu:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
- 2) zachowanie różnorodności biologicznej,
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego,
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin lub zwierząt wraz z siedliskami poprzez utrzymywanie lub przywracanie ich do właściwego stanu,

- 4a) ochronę zieleni w miastach i wsiach, w szczególności ochronę drzew oraz krzewów,
- 5) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu siedlisk przyrodniczych, a także innych zasobów przyrody i jej składników,
- 6) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody”.

Porównując dwukrotnie znowelizowany art. 2 z jego tekstem pierwotnym, zauważamy, że:

- samo pojęcie ochrony przyrody zostało rozpisane w ośmiu punktach, przy czym po raz pierwszy pojawiło się jednoznaczne wskazanie na krajobraz (art. 2 ust. 1 pkt 7), a objęcie ochroną przyrody zieleni w miastach i wsiach (art. 2 ust. 1 pkt 8) było nawiązaniem do regulacji zasygnalizowanej w art. 10 ustawy z 1949 r. o ochronie przyrody,
- pojawiła się kategoria siedlisk, zarówno siedlisk przyrodniczych (art. 2 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 5), jak i siedlisk gatunków (art. 2 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 4), co zapewne było wyrazem uwzględnienia dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory,
- cele ochrony przyrody zostały uzupełnione o ochronę zieleni w miastach i wsiach, w szczególności o ochronę drzew i krzewów (art. 2 ust. 2 pkt 4a),
- uchylono ust. 3 w art. 2 wskazujący, że ochrona przyrody jest częścią polityki ekologicznej państwa, co mogło ponownie wzbudzić dyskusje nad relacją ochrony przyrody do ochrony środowiska, ale na razie nie wzbudziło; zapewne przekonanie, że ochrona przyrody jest częścią ochrony środowiska, było już wystarczająco mocno ugruntowane.

Najistotniejszą zmianą wprowadzoną ustawą z 27 lipca 2001 r. było dodanie do ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody nowego rozdziału 5a „Ochrona walorów krajobrazowych, terenów zieleni, drzew i krzewów”, w którym przepisy art. 47a–47d dotyczyły krajobrazu, natomiast art. 47e–47ł – drzew, krzewów i zieleni.

Przepis art. 47a wymaga przytoczenia w pełnym brzmieniu:

„Art. 47a. 1. Walory krajobrazowe podlegają ochronie bez względu na to, czy są objęte szczególnymi formami ochrony przyrody.

2. Walory krajobrazowe uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

3. Zabrania się wznoszenia w pobliżu morza, jezior i innych zbiorników wodnych, rzek i kanałów, krajobrazowych punktów widokowych lub na terenach o szczególnych walorach krajobrazowych obiektów budowlanych naruszających walory krajobrazowe, uniemożliwiających do nich dostęp albo uniemożliwiających lub utrudniających zwierzętom dziko żyjącym dostęp do wód”.

Pojęcie **walorów krajobrazowych** zostało zdefiniowane w tzw. słowniczku ustawowym (nowy art. 2a dodany do ustawy o ochronie przyrody), który w pkt 14b przez walory krajobrazowe nakazywał rozumieć wartości ekologiczne, estetyczne i kulturowe oraz związanych z nim elementów przyrodniczych, ukształtowane przez siły przyrody lub w wyniku działalności człowieka.

Najważniejsze było ujęcie w art. 47a ochrony walorów krajobrazowych także poza szczególnymi formami ochrony przyrody. Nie było wszakże jasne, co z tego miałoby wynikać. W literaturze podjęto próbę wykazania, że tereny o szczególnych walorach krajobrazowych, również poza obszarami specjalnymi, to tereny „prawnie chronione” w rozumieniu art. 187 k.k. lub „objęte ochroną” w rozumieniu art. 188 k.k., a więc te dwa przepisy karne mogą znaleźć zastosowanie także poza obszarami specjalnymi¹⁵¹, ale ten pomysł nie był oczywisty.

Na jeszcze jedno rozwiązanie wprowadzone w 2001 r. warto zwrócić uwagę. Chodzi o art. 34a, który przytoczymy w brzmieniu nadanym mu ustawą z 27 lipca 2001 r.:

„Art. 34a. 1. Teren pokryty drzewostanem o charakterze parkowym i niepodlegający przepisom o ochronie dóbr kultury rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli teren ten stanowi własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego.

2. Teren, o którym mowa w ust. 1, stanowiący własność innego podmiotu, może być uznany za park gminny za zgodą jego właściciela.

3. Uznanie za park gminny następuje w drodze uchwały rady gminy, w której określa się granice parku, sposób ochrony, podmiot sprawujący nadzór nad parkiem, którym może być także właściciel terenu, oraz niezbędne zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 31a.

4. Przepisów ust. 1-3 nie stosuje się do terenów zadrzewionych drzewami owocowymi, terenów służących celom kultu religijnego oraz cmentarzy”.

Parki gminne w rozumieniu tego przepisu wywodzą się z parków podworskich, które w ustawie z 1980 r. uzyskiwały miano parków wiejskich. Kolejne zmiany tej ostatniej ustawy doprowadziły do pojęcia parków gminnych. Na tle art. 34a ustawy o ochronie przyrody rysował się podział terenów pokrytych drzewostanem parkowym na dwie kategorie:

- tereny objęte przepisami o ochronie dóbr kultury, a po zmianie – o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁵², czyli zabytki,
- tereny nieobjęte tymi przepisami, czyli takie, które mogą być uznane za parki gminne.

¹⁵¹ *Suplement do: Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, (red.) J. Sommera, Wrocław 2002, s. 44.

¹⁵² Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568, aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.).

Istotne było to, że rada gminy w uchwale o uznaniu za park gminny określała zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 31a, a więc zakazy i ograniczenia dotyczące indywidualnych form ochrony przyrody. Oznaczało to, że w koncepcji znolizowanej w 2001 r. ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody park gminny stał się kolejną formą ochrony przyrody, łączącą w sobie elementy ochrony środowiska przyrodniczego i środowiska kulturowego, aczkolwiek nie tak cennego, aby ustanowić formę ochrony należytej zabytkom.

Przyjęta w nowelizacji z 2001 r. koncepcja **ochrony drzew i krzewów** opierała się na czterech filarach wypracowanych już na gruncie ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska:

- ciążącym z mocy prawa na władających nieruchomościami obowiązku utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów rosnących na nieruchomościach będących w ich władaniu (art. 47e ust. 1 ustawy o ochronie przyrody),
- uzależnieniu usunięcia drzew lub krzewów z terenu nieruchomości od zezwolenia wydawanego co do zasady przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, a z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 47e ust. 2 i 3), z dopuszczeniem uzależnienia zezwolenia od przesadzenia lub nasadzeń zastępczych (art. 47e ust. 2) oraz zwolnieniami z obowiązku uzyskania zezwolenia drzew i krzewów owocowych (z wyłączeniem nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków), drzew i krzewów sadzonych na plantacjach oraz drzew i krzewów, których wiek nie przekraczał 5 lat (art. 47e ust. 4),
- obowiązku uiszczania opłat za usuwanie drzew lub krzewów na podstawie zezwolenia (art. 47f ust. 1), z dziewięcioma wyjątkami, kiedy opłaty nie były pobierane (art. 47g),
- administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów, powodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności oraz za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, a także za zniszczenie spowodowane niewłaściwą pielęgnacją terenów zieleni, zadrzewień, drzew lub krzewów (art. 47k).

Stosownie do art. 47l przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów, pobierania opłat i wymierzania kar nie stosowało się do:

- 1) drzew i krzewów w lasach i na gruntach leśnych,
- 2) drzew i krzewów poddanych pod ochronę którejś z form ochrony przyrody na podstawie art. 13,

- 3) drzew i krzewów usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu z obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz z wałów przeciwpowodziowych i terenów w odległości co najmniej 3 m od stopy wału.

Z punktu widzenia podstawowego przedmiotu naszych badań chcielibyśmy na tle tych przepisów podkreślić dwie kwestie:

- po pierwsze, szczególne potraktowanie drzew i krzewów rosnących na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków,
- po drugie, wyłączenie instrumentarium ochrony drzew i krzewów w przypadku objęcia ich „silniejszą” ochroną w którejś z form ochrony przyrody na podstawie art. 13 ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody.

5.2. Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu z 1994 roku

W federalnej Czechosłowacji sprawy ochrony przyrody należały do kompetencji jej części składowych. Po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia Czeska Rada Narodowa zdecydowała się na zastąpienie ustawy z 1956 r. o państwowej ochronie przyrody nową regulacją w postaci ustawy z 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu¹⁵³, obowiązującej z kilkudziesięcioma zmianami do dziś, natomiast Słowacka Rada Narodowa zdecydowała się na ten krok dopiero po rozpadzie Czechosłowacji i ustawę z 1955 r. o państwowej ochronie przyrody zastąpiła 23 sierpnia 1994 r. ustawą o ochronie przyrody i krajobrazu¹⁵⁴, która wszakże obowiązywała tylko przez osiem lat, po czym została zastąpiona nową pod tym samym tytułem.

Słowacka ustawa z 1994 r. o ochronie przyrody i krajobrazu liczyła 70 paragrafów (ponadtrzykrotnie więcej niż jej poprzedniczka, a biorąc pod uwagę szczegółowość regulacji, była wielokrotnie obszerniejsza) w strukturze następującej:

Część pierwsza. Przepisy wstępne (§ 1–3).

Część druga. Powszechna ochrona przyrody i krajobrazu (§ 4–10).

Część trzecia. Szczególna ochrona przyrody i krajobrazu:

Rozdział pierwszy. Ochrona obszarowa (§ 11–22).

Rozdział drugi. Ochrona gatunkowa (§ 23–30).

Rozdział trzeci. Ochrona roślin drzewiastych (§ 31–34).

Rozdział czwarty. Ustanawianie, zmiana i znoszenie ochrony szczególnie chronionych części przyrody i krajobrazu oraz ich oznaczanie (§ 35–39).

¹⁵³ Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny.

¹⁵⁴ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 287/1994 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

Część czwarta. Dokumentacja ochrony przyrody i krajobrazu, dostęp do krajobrazu, wsparcie finansowe, ograniczenia praw właścicielskich oraz prawo do informacji o ochronie przyrody i krajobrazu (§ 40–49).

Część piąta. Organy ochrony przyrody, ich kompetencje oraz straż przyrody (§ 50–62).

Część szósta. Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu (§ 63–67).

Część siódma. Przepisy przejściowe i końcowe (§ 68–70).

Koncepcję słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu wyrażają dwa pierwsze paragrafy: § 1 wskazujący na cel ustawy i § 2 wyznaczający jej przedmiot. Przytoczymy je *in extenso*:

„§ 1
Účel zákona

Celem tej ustawy jest przyczynić się do zachowania różnorodności warunków i form życia na Ziemi, tworzyć warunki trwałego utrzymywania, odnawiania i racjonalnego wykorzystywania zasobów przyrody, ochrony dziedzictwa przyrodniczego, charakterystycznego wyglądu krajobrazu oraz osiągnięcia i utrzymania stabilności ekologicznej”.

„§ 2
Predmet zákona

(1) Ustawa reguluje kompetencje organów administracji państwowej, a także prawa i obowiązki osób prawnych i fizycznych w ochronie przyrody i krajobrazu.

(2) Przez ochronę przyrody i krajobrazu według tej ustawy rozumie się zapobieganie i ograniczanie ingerencji, które zagrażają, uszkadzają lub niszczą warunki i formy życia, dziedzictwo przyrodnicze, wygląd krajobrazu, obniżają jego ekologiczną stabilność, a także usuwanie następstw tych ingerencji. Przez ochronę przyrody rozumie się również troskę o ekosystemy.

(3) Ochrony według tej ustawy udziela się również komponentom środowiska, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

(4) Ta ustawa nie ma zastosowania do ochrony:

- a) pól i kultur rolno-gospodarczych,
- b) gospodarczo znaczących gatunków i rodzajów roślin i zwierząt,
- c) roślinnych i zwierzęcych szkodników zewnętrznej i wewnętrznej kwarantanny, jeżeli ich *genofond* nie jest zagrożony,
- d) roślinnych i zwierzęcych źródeł zarazy i zachorowania ludzi i zwierząt, jeżeli ich *genofond* nie jest zagrożony”.

Relacje między ochroną przyrody a troską o środowisko wyraża § 2 ust. 3, którego konstrukcja przemawia za pierwszeństwem ustaw „środowiskowych” przed ustawą o ochronie przyrody. W przypisach do tekstu ustawy ustawodawca słowacki

wyjaśnia, że jeśli chodzi o komponenty środowiska, to ma na uwadze § 2 ustawy o środowisku, natomiast do przepisów szczególnych zalicza tytułem przykładów ustawy: o zdrowiu, wodną, leśną, górniczą, o ochronie powietrza, o ochronie gleb rolniczych. Sens § 2 ust. 3 polega na tym, że komponenty środowiska podlegają ochronie na podstawie ustawy z 23 sierpnia 1994 r., chyba że dotyczące ich przepisy stanowią inaczej.

Najważniejszym rysem charakterystycznym ustawy słowackiej był podział ochrony przyrody i krajobrazu na powszechną (*všeobecná ochrana prírody a krajiny*) i szczególną (*osobitná ochrana prírody a krajiny*), przy czym ochrona szczególna dzieli się z kolei na ochronę obszarową (*územná ochrana*), ochronę gatunkową (*druhovú ochrana*) i ochronę roślin drzewiastych (*ochrana drevín*). Co do tej ostatniej subkategorii ustawodawca w tzw. słowniczku w § 3 lit. i) wyjaśnił, że roślina drzewiasta (*drevina*) to drzewo (*strom*) lub krzew (*ker*) rosnące samodzielnie lub w grupach poza gruntami zaliczanymi do leśnych.

W części poświęconej powszechnej ochronie przyrody ustawodawca wprowadził obciążający każdego obowiązek ochrony przyrody i krajobrazu (§ 4 ust. 1) i niezależnie od tego powszechną ochronę roślin i zwierząt wraz z ich biotopami (§ 5 ust. 1). Dwie najważniejsze instytucje prawne ochrony powszechnej to tworzenie i utrzymywanie przestrzennego systemu stabilności ekologicznej oraz troska o znaczące elementy krajobrazowe.

Przestrzenny system stabilności ekologicznej (*územný systém ekologickej stability*) został zdefiniowany w § 3 lit. a) jako ogólnoprzestrzenna struktura wzajemnie powiązanych ekosystemów, ich komponentów i elementów, która zapewnia różnorodność warunków i form życia. Podstawę tego systemu zapewniają:

- centra biologiczne; § 3 lit. d) przez biocentrum nakazywał rozumieć ekosystem lub grupę ekosystemów, które wytwarzają trwałe warunki rozmnażania, kryjóWKi i żerowania żywych organizmów oraz zachowania i naturalnego rozwoju ich populacji,
- korytarze biologiczne; § 3 lit. e) przez *biokoridor* nakazywał rozumieć przestrzennie połączony zespół ekosystemów, który łączy centra biologiczne i umożliwia migrację i wymianę informacji genetycznej organizmów żywych i ich populacji, do którego przestrzennie nawiązują elementy interaktywne,
- elementy interaktywne o charakterze ponadregionalnym, regionalnym i miejscowym; § 3 lit. f) przez *interakčný prvok* nakazywał rozumieć określony ekosystem, jego element lub grupę ekosystemów, zwłaszcza trwałe przestrzenie trawiaste, moczary, jeziora, połączone z centrami biologicznymi i korytarzami biologicznymi, które zapewniają korzystne oddziaływanie na okoliczne części krajobrazu zmienionego lub naruszonego przez człowieka.

Stosownie do § 4 ust. 3 wytwarzanie i utrzymywanie przestrzennego systemu stabilności ekologicznej zostało uznane za interes publiczny. Każdy, kto zamyślał wykonywanie działalności mogącej zagrozić lub naruszyć przestrzenny system stabilności ekologicznej, był zobowiązany jednocześnie zaproponować środki, które przyczynią się do jego tworzenia i utrzymania.

Znaczący element krajobrazu (*významný krajinný prvok*) został zdefiniowany w § 3 lit. c) jako taka część terenu, która tworzy charakterystyczny wygląd krajobrazu albo przyczynia się do jego stabilności ekologicznej, zwłaszcza las, torfowisko, porost brzegowy, jezioro, mokradło, rzeka, turnia, wąwóz, kamienne morze, wydma piaszkowa, park, aleja, remiza.

Stosownie do § 4 ust. 2 znaczący element krajobrazu można było wykorzystywać tylko w taki sposób, aby nie został naruszony jego stan i nie doszło do zagrożenia lub osłabienia jego funkcji ekologiczno-stabilizacyjnej.

Kolejnym istotnym rysem ustawy słowackiej było wprowadzenie stopniowania ochrony obszarowej przyrody i krajobrazu (*stupne územnej ochrany prírody a krajiny*). W § 6 ust. 1 ustawodawca wskazał na pięć stopni ochrony; zakres ograniczeń działalności na obszarach chronionych zwiększał się wraz ze wzrastającym stopniem ochrony. Według § 6 ust. 2 pierwszy stopień ochrony jako ochrona powszechna obowiązywał na całym terytorium Republiki Słowackiej. Kolejne stopnie – od drugiego do piątego – jako ochrona szczególna obowiązywały w odniesieniu do obszarów chronionych i ich stref ochronnych.

Na czym miał polegać pierwszy stopień ochrony, wyjaśniał § 7. Jego treść sprowadzała się do listy 15 rodzajów działań (m.in. zasypywanie i odwadnianie moczarów, jezior, mokradeł i innych gruntów, krzyżowanie roślin lub zwierząt, wykorzystywanie drapieżników do sokolnictwa, stosowanie substancji chemicznych z samolotów, wypalanie traw, organizowanie zbiorowych imprez sportowych, rekreacyjnych i innych poza obszarami zabudowanymi), które wymagały zgody organu ochrony przyrody.

Regulacje ochronne w ramach ochrony powszechnej nie ograniczały się do czystych proklamacji, lecz przepisy § 8 szczegółowo regulowały wyrażanie zgody przez organy ochrony przyrody, a § 9 wyrażanie opinii w odniesieniu do m.in. decyzji przestrzennych, pozwoleń budowlanych, górniczych itd., a według § 10 organ administracji państwowej wydający według przepisów szczególnych decyzje o działaniach wymagających zgody lub opinii organu ochrony przyrody nie mógł wydać takiej decyzji, dopóki nie otrzymał takiej zgody lub opinii.

Przechodząc do szczególnej ochrony przyrody, wskażemy, że ustawodawca słowacki w § 12 ust. 1 umożliwił uznanie za obszary chronione znaczących lub zagrożonych części przyrody w pięciu kategoriach:

- a) obszar chronionego krajobrazu,
- b) park narodowy,

- c) chroniony areal¹⁵⁵,
- d) rezerwat przyrody,
- e) pomnik przyrody,

dopuszczając wyznaczenie stref ochronnych wokół parku narodowego, chronionego arealu, rezerwatu i pomnika przyrody.

Obszar chronionego krajobrazu (*chránená krajinná oblasť*) – według § 13 ust. 1 rozleglejszy obszar, z reguły ponad 1000 ha, z rozproszonymi ekosystemami, znaczącymi dla zachowania różnorodności biologicznej i stabilności ekologicznej, z charakterystycznym wyglądem krajobrazu albo ze specyficznymi formami historycznego osadnictwa, może Ministerstwo Środowiska uznać za obszar chronionego krajobrazu. Co do zasady obowiązywał na nim drugi stopień ochrony, czyli wymagana była zgoda organu ochrony przyrody na działania przewidziane w § 7 (ochrona powszechna) oraz kilkanaście innych działań.

Park narodowy (*národný park*) – według § 14 ust. 1 rozleglejszy obszar, z reguły ponad 1000 ha, przeważnie z ekosystemami zasadniczo niezmienionymi przez działalność człowieka albo w unikatowej i naturalnej strukturze krajobrazowej, tworzący ponadregionalne centra biologiczne i najznacześniejsze dziedzictwo przyrodnicze, w którym ochrona przyrody jest nadrzędna nad innymi działaniami, mógł rząd uznać za park narodowy. Co do zasady obowiązywał na nim trzeci stopień ochrony, co oznaczało, że zgoda organu ochrony przyrody była wymagana na wszystkie działania ze stopnia drugiego oraz kilkanaście innych wskazanych w § 14 ust. 2. Jeżeli wokół parku narodowego utworzono strefę ochronną, obowiązywał na niej drugi stopień ochrony.

Chroniony areal (*chránený areál*) – według § 16 ust. 1 mniejszy obszar, z reguły do 1000 ha, który przeważnie przedstawia korytarze biologiczne, interaktywne elementy albo centra biologiczne o znaczeniu miejscowym lub regionalnym, powiatowy urząd środowiska mógł uznać za chroniony areal. Według § 16 ust. 2 można było za chroniony areal uznać także obszar z trwałym występowaniem chronionych gatunków zwierząt albo z miejscami występowania chronionych gatunków roślin, minerałów i skamieniałości, powierzchnie służące celom przyrodniczo-naukowym i kulturalno-wychowawczym oraz niektóre części przyrody współtworzone działalnością ludzi, zwłaszcza sztuczne obszary wodne, arboreta, parki, ogrody i kamieniołomy. Na chronionym areale obowiązywał czwarty stopień ochrony, co oznaczało zakazy kilkunastu rodzajów działań, a jeżeli inne działania ze stopnia drugiego i trzeciego nie były zakazane, to była wymagana zgoda

¹⁵⁵ Słowacki wyraz *areál* to według słowników „obszar” lub „teren”, a w znaczeniu biologicznym także „areal”. Zdecydowaliśmy się na ten ostatni wariant tłumaczenia, ponieważ każda obszarowa forma ochrony przyrody to jakiś obszar lub teren, a zależało nam na podkreśleniu pewnej swoistości tej formy.

organu ochrony przyrody. Jeżeli wokół chronionego arealu utworzono strefę ochronną, obowiązywał w niej trzeci stopień ochrony.

Rezerwat przyrody (*prírodná rezervácia*) – według § 17 ust. 1 mniejszy obszar, z reguły do 1000 ha, który przedstawiał pierwotne lub działaniem człowieka miało zmienione ekosystemy lub biocentra, mógł powiatowy urząd środowiska uznać za rezerwat przyrody. Według § 17 ust. 2 rezerwat przyrody, z reguły przedstawiający ponadregionalne centrum biologiczne jako część najznacniejszego dziedzictwa przyrodniczego, Ministerstwo Środowiska mogło uznać za **narodowy rezerwat przyrody** (*národná prírodná rezervácia*). W rezerwacie przyrody lub narodowym rezerwacie przyrody obowiązywał piąty stopień ochrony, co oznaczało zakazy kilkunastu działań, a jeżeli chodzi o działania z trzeciego stopnia ochrony, które nie były zakazane, obowiązywał wymóg zgody organu ochrony przyrody. Jeżeli wokół rezerwatu lub narodowego rezerwatu utworzono strefę ochronną, obowiązywał w niej czwarty stopień ochrony.

Pomnik przyrody (*prírodná pamiatka*) – według § 18 ust. 1 punktowe, liniowe lub małopowierzchniowe ekosystemy, z reguły do 50 ha, które miały znaczenie naukowe, kulturowe, ekologiczne, estetyczne lub krajobrazotwórcze, zwłaszcza odkrywki, twory skalne, kamienne morza, przełomowe doliny, wydmy, części cieków wodnych, źródła, ponory, jeziora, mógł powiatowy urząd środowiska uznać za pomnik przyrody. Według § 18 ust. 2 unikatowy pomnik przyrody, który przedstawiał część składową najznacniejszego dziedzictwa przyrodniczego państwa, Ministerstwo Środowiska mogło uznać za **narodowy pomnik przyrody** (*národná prírodná pamiatka*). Na obszarze pomnika przyrody lub narodowego pomnika przyrody obowiązywał piąty stopień ochrony według tych samych założeń jak w rezerwatach przyrody. Jeżeli utworzono strefę ochronną – obowiązywał w niej czwarty stopień ochrony.

Jaskinie, przepaście i naturalne wodospady były *ex lege* pomnikami przyrody (§ 19). Najznacniejsze z nich można było uznać za narodowe pomniki przyrody.

Ministerstwo Środowiska mogło wprowadzić **ochronę gatunkową** w czterech kategoriach (*kategórie chránených druhov*): rośliny, zwierzęta, minerały, skamieniałości, jeżeli były zagrożone, rzadkie, cenne lub z innego punktu widzenia znaczące (§ 24 ust. 1). Za chronione rośliny i zwierzęta uznawano także gatunki chronione na podstawie umów międzynarodowych wiążących Republikę Słowacką, jeżeli przepis szczególny nie stanowił inaczej (§ 24 ust. 2). Chronione gatunki roślin i zwierząt podzielono według stopnia zagrożenia na zagrożone (*ohrozené*), mocno zagrożone (*velmi ohrozené*) i krytycznie zagrożone (*kriticky ohrozené*); ustalenie gatunków i określenie stopnia zagrożenia pozostawiono przepisom wykonawczym (§ 24 ust. 4 i 5). Podstawowym instrumentem ochronnym były zakazy i ograniczenia szczegółowo uregulowane w kolejnych przepisach.

Ochrona roślin drzewiastych (*ochrana drevín*) została skonstruowana w ten sposób, że odnosiła się do takich, do których nie miały zastosowania przepisy o ochronie gatunkowej (§ 31). W przepisie § 32 ustawodawca słowacki uregulował trzy instrumenty ochrony roślin drzewiastych:

- 1) powszechny zakaz uszkodzania i niszczenia roślin drzewiastych;
- 2) obciążający właściciela (zarządcę, najemcę) gruntu, na którym rosło drzewo o obwodzie powyżej 50 cm mierzonym na wysokości 130 cm albo krzewy na powierzchni przekraczającej 10 m², obowiązek troski o nie, tj. obowiązek pielęgnacji i utrzymywania;
- 3) wymóg uzyskania zgody organu ochrony przyrody na wyrąb rośliny drzewiastej, który nie miał zastosowania do:
 - a) drzew o obwodzie pnia do 50 cm mierzonym na wysokości 130 cm oraz krzewów o powierzchni do 10 m²,
 - b) odnowy produkcyjnych drzew owocowych,
 - c) wyrębu uzasadnionego bezpośrednim zagrożeniem zdrowia lub życia człowieka albo poważną szkodą w mieniu.

Istotne znaczenie przyrodnicze miał § 32 ust. 4, według którego wyjątek wskazany pod lit. a) został wyłączony, czyli obowiązywał wymóg uzyskania zgody organu ochrony przyrody na wyrąb drzewa o obwodzie poniżej 50 cm lub krzewów o powierzchni poniżej 10 m², jeżeli te rośliny drzewiaste rosły na obszarze chronionym, w parkach, publicznych sadach i ogrodach, na cmentarzach, w alejach, w pasie drzew stanowiącym osłonę wiatrochronną, w porostach brzegowych, na opuszczonych obszarach wydobywczych, hałdach, wysypiskach, w źródłiskach, torfowiskach oraz w okolicy obiektów zdrowotnych, szkolnych, przemysłowych, rolniczych i innych gospodarczych.

Zgodnie z § 32 ust. 5 ten, kto z powodu bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub mienia dokonał wyrębu rośliny drzewiastej, był zobowiązany zawiadomić o tym organ ochrony przyrody w terminie 5 dni od wyrębu.

Następny § 34 regulował nasadzenia zastępcze (*náhradná výsadba*). Na jego podstawie organ ochrony przyrody mógł w zgodzie udzielonej na wyrąb zobowiązać wnioskodawcę do wykonania proporcjonalnego nasadzenia zastępczego na jego koszt w miejscu przez organ określonym i zobowiązać go do troski o to nasadzenie na okres najwyżej 3 lat. Jeżeli nałożenie obowiązku nasadzenia zastępczego nie było możliwe, organ mógł nałożyć rekompensatę finansową (*finančná náhrada*) w wysokości społecznej wartości rośliny drzewiastej, która została wyrąbana. Tę wysokość miały określić przepisy wykonawcze.

Ostatni w tym rozdziale § 34 wprowadzał swoistą formę ochrony w postaci drzew chronionych (*chránené stromy*). Na jego podstawie drzewa lub ich skupiska, włączając aleje, nadzwyczajnie znaczące ze względów kulturowych, naukowych, ekologicznych, krajobrazowych lub estetycznych, powiatowy urząd środowiska

mógł powszechnie obowiązującym aktem normatywnym uznać za drzewa chronione. Odnosił się wtedy do nich zakaz niszczenia i uszkodzania oraz ciążyący na właścicielu (zarządcy, najemcy) obowiązek pielęgnacji i utrzymywania. Na wyręb i sposób pielęgnacji chronionego drzewa była wymagana zgoda powiatowego urzędu środowiska. W przypadku dozwolonego wyrębu należało odpowiednio stosować § 33, a urząd jednocześnie uchylał uznanie drzewa za chronione.

Za chronione nie można było uznawać drzew rosnących w rezerwatach i pomnikach przyrody, co było zrozumiałe, ponieważ one i tak były objęte ochroną rezerwatową lub pomnikową.

Na podstawie § 34 ust. 5, jeżeli tego wymagał interes ochrony drzewa chronionego, powiatowy urząd środowiska mógł wyznaczyć dla niego strefę ochronną, w której obowiązywał trzeci stopień ochrony, jeżeli urząd nie zdecydował o nadaniu mu wyższego stopnia. Jeżeli urząd nie wyznaczył strefy ochronnej, to i tak na podstawie § 34 ust. 6 drzewo miało strefę ochronną w rzucie korony, ale co najmniej w okręgu 10 m od pnia, w której obowiązywał drugi stopień ochrony.

Według § 50 **administrację państwową w sprawach ochrony przyrody i krajobrazu** wykonywały:

- a) Ministerstwo Środowiska jako centralny organ administracji państwowej w sprawach ochrony przyrody i krajobrazu,
- b) Słowacka Inspekcja Środowiska,
- c) urzędy środowiska (powiatowe i obwodowe),
- d) gminy.

Przepisy § 51–57 określały kompetencje tych organów.

W § 58 i 59 ustawodawca słowacki utrzymał straż przyrody jako swoistą służbę obywatelską.

Część szósta ustawy została poświęcona **odpowiedzialności za naruszenie obowiązków** w ochronie przyrody i krajobrazu (*zodpovednost' za porušenie povinnosti na úseku ochrany prírody a krajiny*). Składała się z pięciu paragrafów, spośród których:

- § 63 regulował usuwanie następstw bezprawnego działania (*odstránenie následkov protiprávneho konania*),
- § 64 typizował czyny zagrożone karą administracyjną popełniane przez osoby prawne i osoby fizyczne uprawnione do prowadzenia przedsiębiorstwa (*pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám oprávneným na podnikanie*),
- § 65 regulował wymierzanie kar osobom wskazanym w paragrafie poprzedzającym (*ukladanie pokut*),
- § 66 poświęcony był wykroczeniom (*priestupky*),
- § 67 umożliwiał odebranie bezprawnie posiadanych egzemplarzy chronionych gatunków (*zhabanie nedovolené držaných jedincov chránených druhov*).

Według § 63 ust. 1 kto uszkodził, zniszczył lub naruszył fragment przyrody i krajobrazu chronionych tą ustawą, był zobowiązany, jeżeli było to możliwe lub celowe, przywrócić stan poprzedni. Na sposób i warunki przywrócenia do stanu poprzedniego obowiązany był uzyskać stanowisko organu ochrony przyrody. Następny ust. 2 w § 63 zastrzegał, że przepisem ust. 1 nie była dotknięta odpowiedzialność za szkodę według przepisów powszechnie obowiązujących.

W przepisach § 64–66 doszła do głosu koncepcja, która pojawiła się w Czechosłowacji w latach 60. XX wieku, polegająca na zróżnicowaniu odpowiedzialności administracyjnej (a nie karnej) w zależności od tego, kto dopuszczał się czynu zabronionego pod groźbą kary pieniężnej (*pokuta*). Otóż jeżeli takiego czynu dopuszczała się osoba fizyczna, to odpowiadała za wykroczenie (*priestupok*), jeżeli inny podmiot (w ówczesnej nomenklaturze *organizácia*, w domyśle *socialistická*) – za inny delikt administracyjny (*iný správny delikt*). Jeszcze w Czechosłowacji, u progu lat 90., kiedy przywrócono możliwość prowadzenia przemysłu, rzemiosła i handlu przez osoby prywatne, tamto rozróżnienie przekształciło się w nowe różnicujące tzw. zwykłe osoby fizyczne oraz osoby fizyczne uprawnione do prowadzenia przedsiębiorstw. Ta druga kategoria osób fizycznych została zrównana z osobami prawnymi i stąd rozróżnienie odpowiedzialności:

- osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami – za inne delikty administracyjne,
- zwykłych osób fizycznych – za wykroczenia.

Za oba typy czynów zabronionych groziła taka sama kara pieniężna – *pokuta*, ale była ona z reguły wielokrotnie surowsza, kiedy wymierzano ją osobie prawnej lub osobie fizycznej-przedsiębiorcy, w porównaniu z wymierzaną zwykłej osobie fizycznej. Druga istotna różnica polegała na tym, że odpowiedzialność za wykroczenie była uzależniona od winy, podczas gdy odpowiedzialność za inny delikt administracyjny miała charakter obiektywny.

Te dystynkcje znalazły wyraz w przepisach § 64–66 ustawy słowackiej. I tak § 64 typizował kilkadziesiąt innych deliktów administracyjnych osób prawnych i osób fizycznych-przedsiębiorców w podziale na trzy grupy:

- 1) delikty zagrożone *pokutą* do 100 000 koron słowackich, wśród nich m.in. wykonywanie czynności wymagających zgody bez takiej zgody, wykonywanie czynności zabronionych, niezgłoszenie wyrębu rośliny drzewiastej (§ 64 ust. 1 lit. a–n),
- 2) delikty zagrożone *pokutą* do 250 000 koron słowackich, wśród nich m.in. zniszczenie znaczącego elementu krajobrazu, niewykonanie obowiązków nałożonych w zgodzie na wyrąb rośliny drzewiastej (§ 64 ust. 2 lit. a–l),
- 3) delikty zagrożone *pokutą* do 500 000 koron słowackich, wśród nich m.in. wyrąb rośliny drzewiastej lub chronionego drzewa bez zgody organu ochrony

przyrody, nieprzywrócenie uszkodzonej części przyrody do stanu poprzedniego (§ 64 ust. 3 lit. a–j).

Przepis § 65 ust. 1 nakazywał przy wymierzaniu *pokut* brać pod uwagę zwłaszcza powagę i czas trwania bezprawnego działania, zakres i rozmiar grożącej lub wyrządzonej szkody. Interesujące rozwiązanie przewidywał § 65 ust. 2. Na jego podstawie organ wymierzający *pokutę* mógł zobowiązać sprawcę do tego, aby w określonym terminie wykonał czynności zmierzające do naprawy następstw bezprawnego działania, a jeżeli tego nie uczynił – wymierzyć mu kolejną *pokutę* do podwójnej wysokości tej poprzednio wymierzonej.

Następny § 66 typizował wykroczenia zwykłych osób fizycznych zagrożone *pokutą*:

- 1) do 5000 koron słowackich (§ 66 ust. 1; odpowiedniki innych deliktów z § 64 ust. 1),
- 2) do 10 000 koron słowackich (§ 66 ust. 2; odpowiedniki innych deliktów z § 64 ust. 2),
- 3) do 20 000 koron słowackich (§ 66 ust. 3; odpowiedniki innych deliktów z § 64 ust. 3).

Ustawodawca słowacki poddał wykroczenia z § 66 regulacjom uchwalonej nieco wcześniej ustawy o wykroczeniach¹⁵⁶.

W ustawie słowackiej nie było żadnych przepisów o przestępstwach, co wiąże się z przyjętą jeszcze w 1961 r. w uchwalonym wtedy czechosłowackim kodeksie karnym koncepcją, że przestępstwa mogą być typizowane co do zasady tylko w kodeksie karnym i kategoria „pozakodeksowego prawa karnego” nie istnieje. Owszem, pewne zamachy na przyrodę mogły być ewentualnie ścigane na podstawie § 181a i § 181b (*ohrozenie životného prostredia*) wprowadzonych do czechosłowackiego kodeksu karnego już w 1989 r. i znowelizowanych w 1990 r., ale była to możliwość raczej teoretyczna, a dopisanie do tegoż kodeksu nowego § 181c (*porušovanie ochrany rastlin a živočíchov*) nastąpiło dopiero w 2004 r., czyli w czasie obowiązywania już następnej słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Jak już wspomnieliśmy, ustawa z 1994 r. została po ośmiu latach zastąpiona nową. Stało się tak dlatego, że kiedy perspektywa wstąpienia Słowacji do Unii Europejskiej stała się bliska, trzeba było znowelizować ustawę z 1994 r. tak, aby można było wdrożyć na Słowacji regulacje prawa unijnego, przede wszystkim system Natura 2000. Przygotowano przeto obszerny projekt nowelizacji tej ustawy, ale kiedy się okazało, że nowelizacja ma zmienić większość jej przepisów, na wniosek Rady Legislacyjnej opracowano projekt całkiem nowej ustawy¹⁵⁷, który

¹⁵⁶ Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

¹⁵⁷ S. Košičiarová, *Nový zákon o ochrane prírody a krajiny v Slovenskej republike*, ČPŽP 2002, č. 4, s. 18.

został przyjęty 25 czerwca 2002 r. Zanim jeszcze do tego doszło, Słowacja przyjęła nową ustawę o zabytkach¹⁵⁸, a przewidziane w niej formy przestrzenne rezerwatów zabytkowych (*pamiatková rezervácia*) i stref zabytkowych (*pamiatková zóna*) łączyły w sobie ochronę elementów przyrodniczych i kulturowych.

5.3. Podsumowanie komparatystyczne

Zaliczone przez nas do „przejściowych” polską ustawę o ochronie przyrody z 1991 r. i słowacką ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu z 1994 r. dzieliła zaledwie trzy lata, spełniają więc one warunki porównywalności. Zauważyć wszakże trzeba, że ustawodawca słowacki mógł już wykorzystać pewne rozwiązania zamieszczone we wcześniejszej ustawie czeskiej z 1992 r., co było zrozumiałe; Czesi i Słowacy przez kilkadziesiąt lat żyli w jednym państwie.

Podstawowa różnica wynika już z samego tytułu. W Polsce była to „ustawa o ochronie przyrody”, na Słowacji – „ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu”. Ów dodatek w ustawie słowackiej „i krajobrazu” nie jest bez znaczenia. Ustawa polska w brzmieniu pierwotnym ograniczyła ochronę krajobrazu do obszarów specjalnych. Motyw ochrony krajobrazu był decydujący przy tworzeniu parków krajobrazowych, uznawaniu za rezerваты krajobrazowe, wyznaczaniu obszarów chronionego krajobrazu oraz ustanawianiu zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, był także istotny przy tworzeniu parków narodowych. Ale ochrona krajobrazu poza obszarami specjalnymi została pozostawiona ustawie z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Dopiero w wyniku nowelizacji z 2001 r., związanej z nową koncepcją ustawy o ochronie środowiska jako ustawy głównie emisyjnej, przepisy o ochronie krajobrazu zostały przeniesione do ustawy o ochronie przyrody. Były wszakże istotne różnice między tymi dwiema ustawami. W polskiej ustawie ochrona krajobrazu to raczej hasło, w słowackiej były konkretne instrumenty prawne związane zwłaszcza z ochroną znaczących elementów krajobrazu.

Kolejna różnica to słowacki podział na powszechną i szczególną ochronę przyrody, którego w polskiej ustawie nie było i jedynie w niektórych postanowieniach rozdziału 5 o gospodarowaniu zasobami i składnikami przyrody można się było dopatrywać pewnych elementów ochrony wykraczającej poza szczególne formy ochrony przyrody.

Trzonem regulacji ustawy polskiej, któremu odpowiadała część trzecia ustawy słowackiej, były szczególne formy ochrony przyrody (rozdział 3). Regulacje dotyczące parków narodowych i rezerwatów przyrody były dość zbliżone. Polskiemu

¹⁵⁸ Zákon č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu.

parkowi krajobrazowemu odpowiadał słowacki obszar chronionego krajobrazu, aczkolwiek prosty przekład zdawał się wskazywać na polski obszar chronionego krajobrazu. Tak jednak nie było, w ustawie słowackiej nie było odpowiednika polskiego obszaru chronionego krajobrazu.

Bardzo szeroka koncepcja słowackiego chronionego areálu pozwalałaby zmieścić w niej polskie stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, a także parki gminne.

W odniesieniu do pomników przyrody różnica polegała na tym, że w Polsce były to przede wszystkim twory punktowe (zdecydowaną większość pomników tworzyły pojedyncze drzewa) bądź liniowe (aleje drzew), na Słowacji natomiast także obszary o rozmiarze do 50 ha. Pojedyncze drzewa mogły być na Słowacji chronione jako *chránené stromy*, co w pewnym stopniu odpowiadało polskiej koncepcji drzewa pomnikowego.

Bardzo istotna różnica dotyczyła przepisów karnych. W ustawie polskiej nastąpiło połączenie odpowiedzialności za przestępstwa (art. 54–57) z odpowiedzialnością za wykroczenia (art. 58 i 59), na Słowacji sama ustawa żadnych przepisów o przestępstwach nie zawierała, co było związane z koncepcją prawa karnego przyjętą jeszcze w 1961 r., a odpowiedzialność za inne czyny zabronione pod groźbą kary została zróżnicowana między odpowiedzialnością za wykroczenia zwykłych osób fizycznych i odpowiedzialnością za inne delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych-przedsiębiorców, czego w ustawie polskiej nie było.

Warto wreszcie zwrócić uwagę na to, że ustawodawca słowacki do organów ochrony przyrody zaliczył Słowacką Inspekcję Środowiska, podczas gdy ustawodawca polski nie przyznał Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska żadnych szczególnych kompetencji w zakresie ochrony przyrody.

Rozdział 6

POLSKA USTAWA – PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA Z 2001 ROKU

6.1. Na drodze do ustawy

Początków drogi, która ostatecznie doprowadziła do uchwalenia aktualnie obowiązującej ustawy Prawo ochrony środowiska, można doszukiwać się już na przełomie lat 80. i 90. XX w. Wśród fundamentalnych zmian prawnych, ustrojowych i gospodarczych także ochrona środowiska potrzebowała nowego miejsca w systemie prawnym. Pojawił się pomysł połączenia w jednym akcie prawnym dwóch kluczowych ustaw poświęconych ochronie środowiska i ochronie przyrody. Znalazł on wyraz i poparcie na płaszczyźnie teoretycznej i organizacyjnej.

W debacie naukowej podnoszono, że tradycje historyczne, zasadnicza zbieżność ochrony środowiska i ochrony przyrody oraz взгляд na zapewnienie ochronie przyrody należytej rangi w systemie prawnym ochrony środowiska przemawiają za integracją obu tych kierunków w ramach jednej ustawy o ochronie środowiska przyrodniczego¹⁵⁹.

Kierunki nowelizacji prawa ochrony środowiska, w tym prawa ochrony przyrody zostały zarysowane w czasie obrad Okrągłego Stołu wiosną 1989 r. Kwestie organizacyjne przesądzono ustawą z 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu

¹⁵⁹ W. Radecki, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Jedna czy dwie ustawy?*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 13.

Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 433). Do zakresu działania tego ministra przekazano sprawy ochrony i kształtowania środowiska, w tym środowiska morskiego, oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, ochrony przyrody, w tym w parkach narodowych i krajo-
brazowych, rezerwatach przyrody, oraz ochrony gatunków prawem chronionych, lasów, zwierzyny i innych tworów przyrody, gospodarki zasobami naturalnymi, gospodarki wodnej, lasów, gospodarki leśnej, ochrony gruntów leśnych i zadrzewień. Logiczną konsekwencją przezwyciężenia dualizmu na płaszczyźnie organizacyjnej wydawało się przezwyciężenie go także na płaszczyźnie materialno-
prawnej, poprzez opracowanie integrującej zagadnienia ochrony środowiska i ochrony przyrody jednej ustawy o ochronie środowiska przyrodniczego. Powołana komisja do spraw kompleksowej nowelizacji ustaw o ochronie i kształtowaniu środowiska, o ochronie przyrody oraz ustawy Prawo wodne przygotowała projekt integrującej ustawy o ochronie środowiska przyrodniczego. Chociaż pomysł zyskał uznanie ówczesnego ministra, to nie znalazł poparcia w parlamencie.

Zwyciężył, jak się okazało, pogląd, że nie da się w delikatnej materii ochrony przyrody zapisać w ustawie o ochronie środowiska, gdyż w prawie ochrony środowiska chodzi przede wszystkim o aspekt instrumentalny, inżynierski¹⁶⁰. Do Sejmu wpłynął poselski projekt odrębnej ustawy o ochronie przyrody, który 16 października 1991 r. został uchwalony w formie ustawy o ochronie przyrody¹⁶¹.

Skoro idea jednej, integrującej ustawy legła w gruzach, to pojawiła się potrzeba dopasowania do nowych warunków ustrojowych i gospodarczych ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.

Stosunkowo najprostszymi instrumentami tego dopasowania stały się nowelizacje ustawy. Z jednej strony spełniały one pożyteczną funkcję w perspektywie budowy nowego systemu prawnego, z drugiej strony zaś ich liczba i często niski poziom legislacyjny nie sprzyjały spójności systemu prawnego i przejrzystości aktu prawnego. Jak wskazuje Jerzy Sommer, cechą charakterystyczną pierwszej połowy lat 90. było znaczne nasilenie w porównaniu z poprzednim okresem działalności legislacyjnej. Dwie kluczowe ustawy dla ochrony środowiska: ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. oraz Prawo wodne z 1974 r., były wielokrotnie nowelizowane w latach 90.: pierwsza 26 razy, a druga 18 razy. Zmiany te miały różny ciężar gatunkowy, ale część z nich można określić jako istotne. Dla porównania: ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. była do 1990 r. nowelizowana czterokrotnie, a ustawa Prawo wodne w okresie 1974–1990 była nowelizowana pięć razy¹⁶².

¹⁶⁰ M. Kulesza, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, „Gazeta Prawnicza”, 1988, nr 22.

¹⁶¹ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 31.

¹⁶² J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 34–35.

Kiedy na początku lat 90. zaczęto poważnie mówić o uczestnictwie Polski w procesie integracji europejskiej i włączeniu w struktury europejskie (16 grudnia 1991 r. podpisano Układ o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi), to stało się jasne, że również prawo ochrony środowiska powinno stawać się spójne z prawem wspólnotowym. Podpisany układ przewidywał, że wymogi ochrony środowiska będą od samego początku włączone do polityki państwa, Polska zaś zobowiązała się do stopniowego dostosowywania prawa krajowego do systemu prawnego obowiązującego we Wspólnocie Europejskiej za pomocą akceptacji międzynarodowych standardów ochrony środowiska.

Proces dostosowywania polskiego prawa wewnętrznego, regulującego kwestie związane z ochroną środowiska do wymagań prawa unijnego, realizowany był w latach 1997–2004, ze szczególną intensywnością w okresie 1999–2001. W roku 1996 przygotowanie projektu nowej ustawy o ochronie środowiska zlecone zostało przez Ministerstwo Ochrony i Kształtowania Środowiska zespołowi ekspertów, działającemu pod przewodnictwem Jerzego Sommera, w którego skład wchodziłi zarówno teoretycy prawa ochrony środowiska, jak i osoby reprezentujące praktykę. Koncepcja przygotowana przez zespół stała się podstawą do opracowania oficjalnego projektu rządowego ustawy. W trakcie prac nad projektem jedną z ważniejszych diskutowanych kwestii była rola nowej ustawy w systemie przepisów o ochronie środowiska, w tym stopień kompleksowości rozwiązań w niej zawartych. Chodziło zwłaszcza o pytanie, jak wiele kwestii szczegółowych należałoby do ustawy włączyć, rezygnując z ich regulowania aktami odrębnymi. W ostatecznym wyniku przyjęty został model bardzo zbliżony do ustawy z 1980 r., model aktu ogólnoszczegółowego, ale w porównaniu z aktem z 1980 r. okrojonego o przepisy o odpadach. Przygotowany projekt był jednak znacznie obszerniejszy od ustawy z 1980 r. głównie z uwagi na uwzględnienie w nim wielu aktów prawa wspólnotowego. Były to przede wszystkim przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku, oceny oddziaływania na środowisko, ochrony jakości środowiska i prawa emisyjnego¹⁶³.

Projekt nowej ustawy o ochronie środowiska trafił do Sejmu w kwietniu 2000 r., zgłoszono wiele poprawek, w tym zgłoszono (i przyjęto) propozycję takiego tytułu ustawy, który uwypuklił jej wiodącą rolę w systemie przepisów dotyczących środowiska i jego ochrony.

Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r. widzieć należy jako rezultat procesów społecznych, prawnych i politycznych zachodzących w latach 90. XX w. Związane jest to z transformacją systemu politycznego i gospodarczego, dążeniem do harmonizacji z prawem europejskim, a także z chęcią polepszenia stanu środowiska. Nie bez znaczenia dla rozwoju prawa w tym okresie była demokratyzacja

¹⁶³ M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 9–10.

systemu politycznego, która przyniosła wzrost świadomości społecznej w tym zakresie. Jeżeli w latach 1975–1990 ochrona środowiska szukała swojego miejsca w systemie prawa, to w okresie 1990–2004 starano się znaleźć instrumenty prawne, które by najlepiej służyły ochronie środowiska z respektowaniem jednak konieczności zapewnienia gospodarce konkurencyjności na rynkach światowych¹⁶⁴. *Last but not least*, należy pamiętać o nowych fundamentach prawnych stworzonych przez Konstytucję RP z 2 kwietnia 1997 r., w szczególności mając na względzie odnoszące się do środowiska i jego ochrony przepisy ustawy zasadniczej.

6.2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja RP w pięciu miejscach odnosi się bezpośrednio do środowiska i jego ochrony¹⁶⁵.

Przepis art. 5 stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nie-naruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

W ustępie 3 art. 31 czytamy, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Artykuł 68, a konkretnie jego ustęp 4, stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

W całości środowisku poświęcony jest art. 74 polskiej ustawy zasadniczej: Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

¹⁶⁴ Tamże, s. 35–36.

¹⁶⁵ Poprzednio obowiązująca Konstytucja, z 1952 r., do środowiska nawiązywała w dwóch miejscach: art. 12: PRL zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe; art. 71: Obywatele PRL mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony.

Według artykułu 86, każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

Można przyjąć, że ilekroć w Konstytucji prawodawca mówi o środowisku, to ma na myśli także przyrodę. Znajduje to uzasadnienie w często napotykanym poglądzie, że przyroda to część środowiska, ponadto ustawa zasadnicza jest aktem ramowym i dosyć ogólnym. Jest bezsporne, że ochrona przyrody (środowiska) leży w interesie publicznym¹⁶⁶. Można dodać, że jest bardzo ważnym interesem publicznym, skoro ustawodawca umieszcza zadanie państwa w postaci ochrony środowiska już w art. 5 Konstytucji.

To zadanie państwa nie jest wszakże skorelowane z uprawnieniem obywatela do domagania się od tegoż państwa odpowiedniego (dobrego) stanu środowiska. Inaczej rzecz ujmując, nie możemy mówić o prawie podmiotowym obywateli w zakresie odpowiedniego stanu środowiska. Chociaż konstrukcja praw podmiotowych obywateli w dziedzinie prawa publicznego nie należała do cenionych i uznawanych w prawie socjalistycznym, to Konstytucja PRL z 1952 roku w art. 71 stanowiła, że obywatele mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego. Ta różnica, na pozór przemawiająca na korzyść poprzedniej Konstytucji, powinna być widziana w świetle całości rozwiązań ustrojowych PRL, gdzie prawa i wolności obywatelskie nie były w praktyce najważniejszymi wartościami¹⁶⁷. Wydaje się raczej, że znaczenie mają tu trudności z ujęciem prawa do środowiska o odpowiedniej jakości w kategoriach prawa podmiotowego nadającego się do stosowania przed sądami. To trudność napotykana nie tylko w Polsce. Również w prawie europejskim ani Traktat UE, ani Traktat WE nie formułują prawa jednostki do środowiska. Szerzej omawiająca te kwestie M. Kenig-Witkowska konkluduje, że nie ma ani w prawie międzynarodowym, ani w prawie UE przepisu, który byłby podstawą do dochodzenia roszczeń wynikających z powołania się na takie prawo¹⁶⁸. Prawo jednostki do środowiska nie może być także wyprowadzane na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który przyznaje wprawdzie, że ochrona środowiska jest jednym z ważnych celów ogólnych Wspólnoty, ale nie wywodzi z tego prawa obywateli UE do środowiska¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Trzeba oczywiście mieć świadomość, że nie jest to jedyny interes publiczny i zdarzyć się może, iż innym kwestiom, również stanowiącym „ważny interes publiczny”, zostanie przyznane pierwszeństwo.

¹⁶⁷ Na temat różnic między konstytucją socjalistyczną a konstytucją demokratycznego państwa prawnego w zakresie traktowania tego aktu jako skutecznego narzędzia obrony i gwaranta praw jednostki zob. E. Łętowska, *Po co ludziom konstytucja*, Warszawa 1995, s. 17 i nast.

¹⁶⁸ Zob. M. Kenig-Witkowska, *Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym*, PiP, 2000, nr 9; też: *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 26-29.

¹⁶⁹ Sprawa C-240/83 *Procureur de la République v Association de Défense des Brûleurs d'huiles Usagées*, ECR 1985/531.

Ochrona środowiska połączona jest z też konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju, która to zasada w pewien sposób uwarunkowuje ochronę środowiska. Mianowicie chodzi o takie korzystanie ze środowiska (nie jest bowiem możliwa całościowa, absolutna ochrona środowiska, lecz raczej racjonalne, ograniczone, a przede wszystkim mądre z niego korzystanie), które zagwarantuje zrównoważony rozwój i będzie z nim w zgodzie. Pod pojęciem zrównoważonego rozwoju kryje się treść dość elastyczna, co jest chyba uzasadnione, jeśli wziąć pod uwagę zmienność potrzeb ochronnych i gospodarczych. Koncepcja zrównoważonego rozwoju nakazuje traktować środowisko jako wartość w procesie produkcji na równi z kapitałem i pracą. Oznacza to, że przemysł musi zapewnić rozwój, utrzymując równowagę między ekologią a rynkiem. Koncepcja zrównoważonego rozwoju zostanie zintegrowana z codziennym życiem gospodarki wtedy, gdy ludzie kierujący gospodarką będą w pełni rozumieli i stosowali nie tylko zasady, od których zależy rozwój ekonomiczny, ale również zasady, na których opiera się równowaga przyrodnicza i właściwy stan środowiska, a także wzajemne związki między gospodarką a środowiskiem¹⁷⁰.

Ponadto art. 5 Konstytucji zaliczany jest do tzw. norm programowych. Normy programowe wyznaczają cele i etapy działania państwa oraz środki ich realizacji. Zwane są niekiedy przepisami o odroczonym czy niebezpośrednim stosowaniu. Nadają elastyczność porządkowi prawnemu, a ich głównym adresatem jest parlament, od którego zależy tempo i narzędzia ich realizacji. Wyrażają zwykle pojęcia niedookreślone lub częściowo nieokreślone¹⁷¹. Pomimo generalnej zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji art. 5 należy do wyjątków wymagających doprecyzowania i uszczegółowienia w ustawodawstwie zwykłym. W ustawodawstwie polskim definicja zrównoważonego rozwoju zawarta jest w art. 3 Prawo ochrony środowiska: rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Wymienienie przez Konstytucję terminu „zrównoważony rozwój” oraz liczba odesłań do tego terminu w innych aktach nakazuje traktować go jako jeden z najważniejszych terminów w ochronie przyrody i środowiska¹⁷². Pojęcie to, a także samą koncepcję zrównoważonego rozwoju można chyba traktować jako „przyczynę warunkującą treść prawa (wola państw)”. Na światowej konferencji w Rio

¹⁷⁰ J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Wrocław 1993.

¹⁷¹ Zob. *Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, (red.) J. Boć, Wrocław 1998, s. 23.

¹⁷² Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 24.

de Janeiro w 1992 roku koncepcja zrównoważonego rozwoju została uznana za podstawową koncepcję rozwoju ludzkości, co sprawia, że od tego czasu znacząco determinuje ustawodawstwa krajowe i prawo międzynarodowe.

Generalnie rzecz ujmując, ogłód Konstytucji RP pod kątem regulacji ochrony środowiska, w tym przyrody, dowodzi traktowania przez ustawodawcę przyrody, środowiska, i ich ochrony, jako istotnych i mieszczących się w interesie publicznym. Poprzez wprowadzenie nieobecnych do tej pory w polskich konstytucjach terminów („zrównoważony rozwój”, „bezpieczeństwo ekologiczne”) widoczny jest wpływ prawa międzynarodowego i myśli naukowej z zakresu przyrody i środowiska. Środowisko, przyroda są traktowane jako wartości konstytucyjne. Ochrona środowiska jest wprost ujęta jako obowiązek władz publicznych. Nie jest ona przy tym absolutyzowana – i słusznie, ponieważ przy całkowitej ochronie rozwój cywilizacyjny, w tym gospodarczy, mógłby okazać się niemożliwy. Trzeba pamiętać, że ochrona środowiska (przyrody) nie jest jedyną wartością chronioną przez Konstytucję i musi być rozpatrywana przez odniesienie do innych praw i obowiązków obywateli, jak również obowiązków państwa¹⁷³.

Prawodawca łączy ochronę środowiska z zasadą zrównoważonego rozwoju, która to zasada nie zakazuje korzystania ze środowiska. Pewne wątpliwości może budzić sformułowanie ust. 4 art. 68 o obowiązku zapobiegania przez władze negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Mógłby wszakże wynikać z niego wniosek, że dopuszczalna jest degradacja środowiska, która nie pociąga za sobą niekorzystnych skutków dla zdrowia ludzkiego. Wniosek taki byłby jednak zbyt daleko idący, przepis należy interpretować w kontekście uznania ochrony środowiska za wartość konstytucyjną i zawartych w ustawodawstwie zwykłym szczegółowych regulacji korzystania ze środowiska. Trzeba ponadto zauważyć, że w przepisie tym chodzi głównie o ochronę zdrowia i stąd taka właśnie jego redakcja. Szersza wykładnia wykazuje, że władze publiczne obowiązane są do zapobiegania wszelkim skutkom degradacji środowiska, nie tylko tym, które są niekorzystne dla zdrowia. W ochronie środowiska, która jest przecież obowiązkiem państwa, mieści się też zapobieganie degradacji.

6.3. Koncepcja ustawy

Zachowuje aktualność porządkujący pogląd teoretyczny, według którego na polskie prawo ochrony środowiska składają się następujące kierunki regulacji:

¹⁷³ M. Mazurkiewicz, *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka, 1997, nr 2, s. 13.

- 1) przepisy regulujące ochronę przed zanieczyszczeniami (prawo emisyjne),
- 2) przepisy regulujące ochronę zjawisk cennych przyrodniczo (prawo ochrony przyrody),
- 3) przepisy regulujące korzystanie z zasobów przyrody,
- 4) przepisy regulujące zagadnienia proceduralne i organizacyjne,
- 5) przepisy regulujące kontrolę produktów z punktu widzenia wymogów ochrony środowiska¹⁷⁴.

W swojej pierwotnej wersji ustawa Prawo ochrony środowiska była podzielona na osiem tytułów: I. Przepisy ogólne. II. Ochrona zasobów środowiska. III. Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom. IV. Poważne awarie. V. Środki finansowo-prawne. VI. Odpowiedzialność w ochronie środowiska. VII. Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. VIII. Programy dostosowawcze. IX. Przepis końcowy. Ten początkowy, generalny układ ustawy został zachowany, z tym że uchylono tytuł VIII.

Ustawa była wielokrotnie nowelizowana; jedną z fundamentalnych zmian było wyłączenie do osobnego aktu prawnego kwestii związanych z ocenami oddziaływania na środowisko.

Nie mamy w tym miejscu zamiaru dokonywać analizy i oceny poszczególnych, bardzo licznych zmian. Chcemy skupić się na pytaniu o koncepcję ustawy i w szczególności zbadać, czy koncepcja pierwotna, uwidoczona w tekście pierwotnym, pozostała aktualna współcześnie.

Generalnie w ustawie Prawo ochrony środowiska znajdują wyraz wszystkie z wymienionych na wstępie kierunków regulacji prawa ochrony środowiska. Została ona pomyślana jako akt o charakterze quasi-kodeksowym, odgrywającym wiodącą rolę w systemie prawnej ochrony środowiska. Stanowi kontinuum koncepcji ustawy kompleksowej, którą była już ustawa z 1980 r.¹⁷⁵ Ustawa wyznacza pewne ogólne zasady mające zastosowanie do określonych obszarów ochrony środowiska oraz ustanawia wspólne instytucje ochrony środowiska (np. reguły odpowiedzialności prawnej), ale obejmuje też wyczerpującą regulację innych fragmentów ochrony środowiska, przede wszystkim związanych z prawem emisyjnym. Na szczególną uwagę zasługuje nowatorska w naszej tradycji próba oddzielenia uregulowań dotyczących ochrony zasobów środowiska (tytuł II) od przepisów dotyczących przeciwdziałania zanieczyszczeniom (tytuł III). Zastosowane podejście ma na celu zapewnienie spójności horyzontalnej (między ochroną wód, powietrza itp.) przy zachowaniu spójności wewnętrznej w ramach każdego z komponentów środowiska – czyli harmonizacji wertykalnej¹⁷⁶.

¹⁷⁴ J., Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 39–40.

¹⁷⁵ L. Łustacz, *Kompleksowa ochrona środowiska*, Państwo i Prawo, 1980, nr 3.

¹⁷⁶ Zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 520–523.

Ustawa ma zapewnić integrację przepisów za pomocą dwóch sposobów: 1) poprzez normy pełniące funkcję norm podstawowych w całym zakresie prawa ochrony środowiska, którym podporządkowane są wszystkie inne normy w tym zakresie, 2) nakazując stosowanie swoich przepisów w zakresie regulacji innych ustaw z zakresu ochrony środowiska.

Przykładem pierwszego sposobu jest regulacja wprowadzająca zasady ogólne (art. 4–12), przykładem drugiej drogi jest przepis art. 181 ust. 2, stanowiący, że warunki i tryb wydawania, cofania i ograniczania pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi określają przepisy Prawa wodnego¹⁷⁷.

Krytyczną ocenę ustawy formułuje A. Lipiński. Podstawowy zarzut, jaki stawia, dotyczy niedostatecznej integracji wymagań wprowadzonych przez liczne ustawy i akty wykonawcze. Część obowiązków przewidzianych wymaganiami składającymi się na system prawny ochrony środowiska ma charakter ramowy i odsyła do wymagań odrębnych, znajdujących się poza ustawą ramową. Z kolei ochrona przed niektórymi zagrożeniami realizowana jest niemal wyłącznie w drodze rozwiązań prawnych znajdujących się poza tym prawem (np. wymagania dotyczące odpadów). Ilość ustaw jest znacząca, w sumie tworzą one wyjątkowo nie-spójny, nieczytelny system¹⁷⁸.

Jeżeli chodzi o koncepcję treści ustawy Prawo ochrony środowiska, to zgodnie z art. 1 dotyczy ona dwóch podstawowych sfer: określenia zasad ochrony środowiska oraz ustalenia warunków korzystania z jego zasobów. Łączy więc motyw ochronny z motywem gospodarczym, opierając się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Można przyjąć, opierając się na tekście ustawy i jego naukowej analizie, że ten drugi motyw odgrywa wiodącą rolę w ustawie Prawo ochrony środowiska. Chociaż literalnie ustawa wprost wskazuje na ochronę środowiska, to jednak priorytet mają w niej regulacje traktujące o korzystaniu ze środowiska i jego zasobów. Motyw ochronny jest tu niejako „w tle”. Po prostu korzystanie ma być racjonalne, zrównoważone, tak zorganizowane, by negatywne skutki dla środowiska wyeliminować, a przynajmniej ograniczyć. W takim układzie mieszczą się przepisy o korzystaniu ze środowiska (które jest oczywiste, ale może być obwarowane pewnymi warunkami), o strefach przemysłowych (art. 136a–136d), o pozwoleniach na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii czy nakazujące przy wytwarzaniu produktu ograniczać zużycie substancji i energii (art. 166 ustawy).

Podsumowując, zasadnicza rola postawiona przed ustawą Prawo ochrony środowiska na etapie jej uchwalania pozostała niezmienna. Opiera się ona niezmiennie na koncepcji aktu tworzącego zasady ogólne, i w pewnych zakresach zawierającego szczegółowe przepisy odnośnie do ochrony i korzystania z pewnych

¹⁷⁷ J. Sommer, *Efektywność prawa...*, dz. cyt., s. 96.

¹⁷⁸ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 22.

zasobów środowiska, z zastrzeżeniem, że motyw korzystania wydaje się bardziej uwypuklony. Inną kwestią jest jakość legislacyjna przepisów, wielokrotnie nowelizowanych i często nie do końca spójnych z innymi składnikami systemu prawnego.

6.4. Ochrona przyrody w świetle ustawy Prawo ochrony środowiska

To, że w ustawie Prawo ochrony środowiska dominuje motyw gospodarczy, nie oznacza, że nie odnajdziemy w niej regulacji odnoszących się do przyrody i jej ochrony. Definiowane przez ustawę Prawo ochrony środowiska środowisko jest zbiorem elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka. Przykładowo są to powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania między tymi elementami (art. 3 pkt 39). Wymienione elementy składają się na środowisko, będąc jednocześnie składnikami przyrody. Z definicji podlegają ochronie, co obejmuje także działania w celu odbudowy tych elementów przyrody, które zostały uszkodzone.

W pojęciu ochrony środowiska – czyli w podjęciu (zaniechaniu) działań umożliwiających zachowanie (przywrócenie) równowagi przyrodniczej – mieszczą się: 1) racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, 2) przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, 3) przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska poddają ochronie elementy przyrodnicze, czynią to jednak w nieco inny sposób niż przepisy ustawy o ochronie przyrody. Cechę wyróżniającą stanowi to, że nie muszą te elementy wykazywać żadnych dodatkowych właściwości (nie ma na przykład wymogu szczególnej wartości, istotności pod jakimś względem, rzadkości, dużego znaczenia dla zachowania różnorodności biologicznej).

Ochrona powietrza w postaci zapewnienia jego jak najlepszej jakości dotyczy powietrza „w ogóle” (art. 85 p.o.ś.). Ochrona wód polegająca na zapewnieniu ich jak najlepszej jakości (art. 97 p.o.ś.) nie ogranicza się jedynie do niektórych jezior czy rzek. Analogicznie ochrona powierzchni ziemi ma być realizowana nie tylko na jakimś wyodrębnionym terenie, ale ogólnie ma zmierzać do zapewnienia jej jak najlepszej jakości (art. 101 p.o.ś.).

Tymczasem w myśl przepisów ustawy o ochronie przyrody elementy przyrodnicze muszą wykazywać się „czymś więcej”. Szczególne wartości przyrodnicze, wartości historyczne, kulturowe, walory krajobrazowe, wyróżniający się krajobraz, siedliska i gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty – w tym

priorytetowe, szczególna wartość naukowa, kulturowa, historyczna, krajobrazowa, istotność pod względem naukowym i dydaktycznym, zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mające znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej, gatunki rzadkie, endemiczne czy podatne na zagrożenia – to najbardziej znamienne przykłady cech, jakimi ma się wyodrębniać obiekt przyrodniczy, aby mógł być objęty szczególną ochroną prawną na mocy odpowiednich przepisów ustawy o ochronie przyrody.

Różnicę pomiędzy ochroną przyrody w świetle ustawy Prawo ochrony środowiska a ochroną przyrody na podstawie ustawy o ochronie przyrody można sprowadzić do stwierdzenia, że w ochronie przyrody według p.o.ś. chodzi nie o stan środowiska niezbędny dla człowieka jako istoty społecznej, posługującej się osiągnięciami cywilizacji, tworzącego i korzystającego z kultury, ale o stan środowiska niezbędny dla człowieka jako organizmu biologicznego (istoty fizycznej), coś, co jest konieczne, aby żyć (przetrwać, cieszyć się fizycznym zdrowiem). Z kolei ochrona przyrody według ustawy o ochronie przyrody oznacza utrzymanie warunków przyrodniczych niekoniecznych bezpośrednio dla życia człowieka, lecz warunkujących zachowanie jego integralności kulturowej (przyroda jako element kultury narodowej) oraz podstaw przyrodniczych jego istnienia¹⁷⁹.

Można toczyć dyskusje na temat zakresu pojęć: środowisko, środowisko przyrodnicze, środowisko naturalne itp. Trzeba jednak pamiętać, że ustawa Prawo ochrony środowiska, jako akt w założeniu ramowy i wyznaczający ogólne zasady ochrony środowiska, odnosi się także do ochrony przyrody. Nie zmienia tego różnicowanie motywów, o których mowa wyżej.

W ustawie Prawo ochrony środowiska wskazać można wiele przepisów wprost odnoszących się do elementów przyrodniczych i ochrony przyrody. W szczególności są to przepisy dotyczące: zasady kompleksowości, nakazujące realizować ochronę elementów przyrodniczych z uwzględnieniem innych elementów (art. 5), badania jakości elementów przyrodniczych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (art. 25), uwzględniania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wynikających z utworzenia formy ochrony przyrody (art. 73 ust. 1), zakazania takiej reklamy, która wykorzystuje obraz dzikiej przyrody do promowania produktów negatywnie wpływających na środowisko przyrodnicze (art. 80), ogólnej ochrony zwierząt i roślin (art. 127), umieszczania celów przyrodniczych w zakresie zadań Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 400a ust. 1).

¹⁷⁹ J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, (red.) W. Radecki, Wrocław 2006, s. 75.

Rozdział 7

OBOWIĄZUJĄCE USTAWY O OCHRONIE PRZYRODY

7.1. Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu z 1992 roku

7.1.1. Struktura ustawy

Uchwalona 19 lutego 1992 r. czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu¹⁸⁰ liczyła w wersji pierwotnej 93 paragrafy (ponadczterokrotnie więcej od swej poprzedniczki z 1956 r., a biorąc pod uwagę szczegółowość regulacji, ustawa obowiązująca jest wielokrotnie obszerniejsza od poprzedniej). W toku kilkudziesięciu nowelizacji dodano 20 paragrafów oznaczonych dodatkowo literami oraz uchylono jeden, tak że w wersji obowiązującej liczy ona 112 paragrafów usystematyzowanych następująco:

Część pierwsza. Przepisy wstępne (§ 1–3).

Część druga. Powszechna ochrona przyrody i krajobrazu (§ 4–13).

Część trzecia. Obszary szczególnie chronione:

Rozdział pierwszy. Kategorie obszarów szczególnie chronionych (§ 14).

Rozdział drugi. Parki narodowe (§ 15–24).

Rozdział trzeci. Obszary chronionego krajobrazu (§ 25–27).

¹⁸⁰ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Rozdział czwarty. Rezerваты przyrody (§ 28–34).

Rozdział piąty. Pomniki przyrody (§ 35 i 36).

Rozdział szósty¹⁸¹ (§ 37–45).

Część czwarta. Natura 2000:

Rozdział pierwszy. Postępowanie przy tworzeniu systemu Natura 2000 i jego ochrona:

Oddział pierwszy. Obszary o znaczeniu europejskim (§ 45a–45d).

Oddział drugi. Obszary ptasie (§ 45e).

Oddział trzeci (§ 45f).

Oddział czwarty (§ 45g–45i).

Część piąta. Drzewa pamiętne, szczególnie chronione gatunki roślin, zwierząt i minerałów:

Rozdział pierwszy (§ 46–54).

Rozdział drugi (§ 55–57).

Część szósta. Niektóre ograniczenia praw właścicielskich, wsparcie finansowe na ochronę przyrody, dostęp do krajobrazu, udział społeczeństwa, prawo do informacji o ochronie przyrody:

Rozdział pierwszy (§ 58–66).

Rozdział drugi (§ 67–69).

Rozdział trzeci (§ 70–74).

Część siódma. Organy i administracja państwowa ochrony przyrody:

Rozdział pierwszy (§ 75–82).

Rozdział drugi (§ 83–85).

Część ósma. Odpowiedzialność w ochronie przyrody (§ 86–89).

Część dziewiąta. Przepisy wspólne, przechodnie i końcowe (§ 90–93).

7.1.2. Pojęcie ochrony przyrody i krajobrazu

Czeską koncepcję ochrony przyrody i krajobrazu wyrażają dwa pierwsze paragrafy: § 1 wskazujący na cel ustawy oraz § 2 definiujący ochronę przyrody i krajobrazu. Przepisy te przytoczymy w pełnym brzmieniu:

„§ 1
Účel zákona

Celem ustawy jest przy uczestnictwie właściwych regionów, gmin, właścicieli i zarządców gruntów przyczynić się do utrzymania i odnowy równowagi przyrodniczej w krajobrazie, do ochrony różnorodności form życia, wartości przyrodniczych i piękna,

¹⁸¹ Niektóre rozdziały i oddziały w ustawie czeskiej nie są zatytułowane.

do zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrodniczymi oraz wytworzyć zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich w Republice Czeskiej system Natura 2000. Należy przy tym uwzględnić gospodarcze, socjalne i kulturowe potrzeby ludności oraz stosunki regionalne i miejscowe.

„§ 2

Ochrana přírody a krajiny

(1) Przez ochronę przyrody i krajobrazu według tej ustawy rozumie się wyznaczoną dalej troskę państwa oraz osób fizycznych i prawnych o dziko bytujące zwierzęta i rośliny i ich zbiorowiska, o kopaliny, minerały, znaleziska paleontologiczne i kompleksy geologiczne, troskę o systemy ekologiczne i kompleksy krajobrazowe, a także o wygląd i dostępność krajobrazu.

(2) Ochronę przyrody i krajobrazu według tej ustawy zapewnia się zwłaszcza przez:

- a) ochronę i wytworzenie przestrzennego systemu ekologicznej stabilności krajobrazu,
- b) powszechną ochronę gatunków dziko bytujących zwierząt i roślin oraz szczególną ochronę tych gatunków, które są cenne lub zagrożone, pozytywne wpływanie na ich rozwój w przyrodzie oraz zapewnienie warunków ich zachowania, ewentualnie i przez stosowanie szczególnych metod uprawy i hodowli,
- c) ochronę wybranych miejsc występowania minerałów, znalezisk paleontologicznych oraz zjawisk geomorfologicznych i geologicznych oraz szczególną ochronę wybranych minerałów,
- d) ochronę roślin drzewiastych poza lasami,
- e) utworzenie sieci obszarów szczególnie chronionych i troskę o nie,
- f) uczestnictwo w tworzeniu i przyjmowaniu leśnych planów gospodarczych w celu zapewnienia odpowiedniej ekologicznie gospodarki leśnej,
- g) współuczestnictwo w procesie planowania przestrzennego i w procesach budowlanych w celu wytworzenia ekologicznie zrównoważonego i estetycznie wartościowego krajobrazu,
- h) uczestnictwo w ochronie zasobów glebowych, zwłaszcza przy regulacjach gruntowych,
- i) wpływanie na gospodarkę wodną w krajobrazie w celu utrzymania naturalnych warunków dla życia ekosystemów wodnych i podmokłych przy zachowaniu naturalnego charakteru i bliskiego przyrodzie wyglądu cieków i zbiorników wodnych oraz mokradeł,
- j) odnowę i wytwarzanie nowych przyrodniczo wartościowych ekosystemów, na przykład przy rekultywacji i innych wielkich zmianach w strukturze i wykorzystaniu krajobrazu,
- k) ochronę krajobrazu dla ekologicznie odpowiednich form wykorzystania gospodarczego, turystyki i rekreacji”.

Ustawa czeska wprowadza rozróżnienie między powszechną ochroną przyrody i krajobrazu (*obecná ochrana přírody a krajiny*) i ochroną szczególną (*zvláštní ochrana*), dzieląc ją z kolei na ochronę obszarową (*územní ochrana*) i ochronę gatunkową (*druhová ochrana*).

Podkreślić przy tym należy, że ustawa z 1992 r. nie wyczerpuje problematyki prawnej ochrony przyrody. Do podstawowych ustaw z zakresu ochrony przyrody autorzy podręczników¹⁸² zaliczają jeszcze:

- ustawę z 1991 r. o Czeskiej Inspekcji Środowiska¹⁸³,
- ustawę z 2000 r. o rekompensowaniu szkód wyrządzonych przez wybrane szczególnie chronione zwierzęta¹⁸⁴,
- ustawę z 2003 r. o ogrodach zoologicznych¹⁸⁵,
- ustawę z 2004 r. o handlu zagrożonymi gatunkami¹⁸⁶,
- ustawę z 2008 r. o zapobieganiu i naprawianiu szkód w środowisku¹⁸⁷.

Obok tych ustaw podstawowych autorzy przywołują jeszcze ustawy mające związek z ochroną przyrody (*související právní předpisy*)¹⁸⁸, do których zaliczają zwłaszcza ustawę o ochronie zwierząt¹⁸⁹, ustawę łowiecką¹⁹⁰, ustawę rybacką¹⁹¹, ustawę weterynaryjną¹⁹² i ustawę o ochronie roślin¹⁹³.

Relacja między czeską ustawą o ochronie przyrody i krajobrazu a innymi ustawami nie jest całkiem jasna. W brzmieniu pierwotnym § 90 ust. 4 stanowił, że ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu oraz przepisy wykonawcze do niej są przepisami szczególnymi względem przepisów o lasach, wodach, planowaniu przestrzennym i budownictwie, górniczych, o ochronie gleb rolniczych, przepisów łowieckich i rybackich. Ten ustęp został uchylony i relacje między odnośnymi ustawami muszą być badane w każdym konkretnym przypadku.

¹⁸² J. Hanák, I. Průchová [w:] I. Jančářová a kolektiv, *Pravo životního prostředí: Zvláštní část*, Brno 2015, s. 229.

¹⁸³ Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

¹⁸⁴ Zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy.

¹⁸⁵ Zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách).

¹⁸⁶ Zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy).

¹⁸⁷ Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.

¹⁸⁸ J. Hanák, I. Průchová, tamże, s. 230.

¹⁸⁹ Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

¹⁹⁰ Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

¹⁹¹ Zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství.

¹⁹² Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči.

¹⁹³ Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči.

7.1.3. Powszechna ochrona przyrody i krajobrazu

7.1.3.1. System stabilności ekologicznej

Swoistą „konstrukcją nośną” czeskiej ochrony przyrody i krajobrazu jest przestrzenny system ekologicznej stabilności krajobrazu (*územní systém ekologické stability krajiny*) zdefiniowany w § 3 ust. 1 lit. a) ustawy z 1992 r. jako wzajemnie powiązany zespół naturalnych i zmienionych, ale bliskich przyrodzie ekosystemów, które utrzymują równowagę przyrodniczą; rozróżnia się miejscowy, regionalny i ponadregionalny system stabilności ekologicznej.

Stosownie do § 4 ust. 1 wyznaczenie systemu stabilności ekologicznej, zapewniającego zachowanie i reprodukcję bogactwa przyrodniczego, korzystne oddziaływanie na okoliczne mniej stabilne części krajobrazu oraz wytworzenie podstaw wielostronnego wykorzystania go należy do organów planowania przestrzennego i ochrony przyrody we współpracy z organami wodnogospodarczymi, organami zasobu gleb rolniczych i państwowej administracji leśnej. Ochrona systemu stabilności ekologicznej jest obowiązkiem wszystkich właścicieli i użytkowników gruntów tworzących jego podstawę; jego wytworzenie jest interesem publicznym, w którym uczestniczą właściciele gruntów, gminy i państwo.

Szczegóły dotyczące tego systemu zostały uregulowane w podstawowym akcie wykonawczym do ustawy¹⁹⁴.

Z punktu widzenia naszych badań szczególnie istotne znaczenie ma pozostający w bezpośrednim związku w systemem stabilności ekologicznej § 18 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym i budownictwie¹⁹⁵, którego dwa pierwsze zdania przytoczymy *in extenso*:

„§ 18

Cíle územního plánování

(4) Planowanie przestrzenne w interesie publicznym chroni i rozwija przyrodnicze, kulturowe i cywilizacyjne wartości przestrzeni, włączając urbanistyczne, architektoniczne i archeologiczne dziedzictwo. Chroni przy tym krajobraz jako podstawowy komponent środowiska życia mieszkańców i podstawę ich tożsamości”.

W tym przepisie w sposób szczególnie wyrazisty została zaznaczona łączność wartości przyrodniczych, kulturowych i historycznych.

¹⁹⁴ Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹⁹⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

7.1.3.2. Ochrona krajobrazu

Zamieszczona w § 3 ust. 1 lit. m) ustawy definicja **krajobrazu** (*krajina*) określa krajobraz jako część powierzchni ziemi z charakterystyczną rzeźbą utworzoną przez zbiór funkcjonalnie połączonych ekosystemów i elementów cywilizacyjnych. Jest to definicja biologiczna, a nie fizjonomiczna, z wyraźnym wszakże zaznaczeniem, że na krajobraz składają się też elementy cywilizacyjne. Fizjonomia krajobrazu jest określana mianem *krajinný ráz*.

Instrumentem prawnym powszechnej ochrony krajobrazu jest ochrona znaczących elementów krajobrazowych. Przez **znaczący element krajobrazowy** (*významný krajinný prvek*) § 3 ust. 1 lit. b) nakazuje rozumieć ekologicznie, geomorfologicznie lub estetycznie wartościową część krajobrazu, tworzącą jego typowy wygląd albo przyczyniający się do utrzymania jego stabilności. Ustawodawca wprowadza podział tych elementów na dwa rodzaje. Znaczącymi elementami krajobrazowymi są *ex lege* lasy, torfowiska, ciekі wodne, stawy, jeziora, doliny rzeczne. Obok nich jako znaczące elementy krajobrazu mogą być zarejestrowane na podstawie § 6 inne części krajobrazu, zwłaszcza mokradła, trawy o charakterze stepowym, remizy, miedze, trwałe powierzchnie trawiaste, miejsca występowania kopalin i skamieniałości, sztuczne i naturalne twory skalne, wychodnie i odkrywki. Mogą nimi być także cenne powierzchnie porośnięte osiedli, w tym historyczne ogrody i parki. Z pojęcia znaczących elementów krajobrazowych są wyłączone części przyrody objęte ochroną szczególną.

Stosownie do § 4 ust. 2 znaczące elementy krajobrazowe są chronione przed uszkodzaniem i niszczeniem. Mogą być wykorzystywane tylko tak, aby nie zostało naruszone ich odnawianie i nie doszło do zagrożenia lub osłabienia ich stabilizacyjnych funkcji. Jeśli chodzi o ingerencje, które mogłyby prowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia znaczącego elementu krajobrazowego albo zagrożenia lub osłabienia jego ekologiczno-stabilizacyjnej funkcji, to ten, kto zamierza taką ingerencję przeprowadzić, jest zobowiązany uzyskać wiążące stanowisko organu ochrony przyrody. Do takich ingerencji należą zwłaszcza: lokalizowanie budów, prace regulacyjne na gruntach, zmiana kultur uprawnych, odwodnienia, regulacja cieków wodnych i zbiorników, pozyskiwanie kopalin.

Kolejnym instrumentem prawnym powszechnej ochrony krajobrazu jest ochrona fizjonomii krajobrazu. Przez **fizjonomię krajobrazu** (*krajinný ráz*) § 12 ust. 1 nakazuje rozumieć zwłaszcza przyrodniczą, kulturową i historyczną charakterystykę określonego miejsca bądź obszaru. Zgodnie z tym przepisem fizjonomia krajobrazu jest chroniona przed działaniami obniżającymi jej wartość estetyczną i przyrodniczą. Ingerencje w fizjonomię krajobrazu, zwłaszcza lokalizowanie budów i pozwalanie na ich wznoszenie, mogą być prowadzone tylko z uwzględnieniem zachowania znaczących elementów krajobrazowych, obszarów szczególnie

chronionych, kulturowych dominant krajobrazowych, harmonijnych proporcji i stosunków w krajobrazie. Stosownie do § 12 ust. 2 na lokalizację i pozwolenia budowlane oraz na inne działania, które mogłyby obniżyć lub zmienić fizjonomię krajobrazu, niezbędna jest zgoda organu ochrony przyrody. Jak ocenia jedna z komentatorek, § 12 jest znaczącym przepisem ustawy. Można powiedzieć, że jedynym w czeskim porządku prawnym, który bezpośrednio chroni krajobraz i jego fizjonomię nie tylko proklamatywnie, lecz wprowadzając konkretne instrumenty ochrony¹⁹⁶.

Na podstawie § 12 ust. 3 dla ochrony fizjonomii krajobrazu ze znaczącymi skoncentrowanymi estetycznymi i przyrodniczymi wartościami, która nie jest chroniona według części trzeciej ustawy, organ ochrony przyrody może utworzyć powszechnie obowiązującym aktem prawnym **park przyrodniczy** (*přírodní park*) i wprowadzić takie ograniczenia wykorzystania jego obszaru, które oznaczałyby zniszczenie, uszkodzenie lub naruszenie jego stanu. Jak wskazują komentatorzy, park przyrodniczy jest jakąś formą przejściową między powszechną ochroną przyrody a obszarową szczególną ochroną przyrody. Podkreślają, że park przyrodniczy nie jest szczególną formą ochrony przyrody, a zatem wprowadzone na jego obszarze ograniczenia nie mogą być szersze i wyraźniejsze niż na obszarach szczególnie chronionych. Instytucja parku przyrodniczego nie może być wykorzystywana do zastępowania szczególnej ochrony obszarowej¹⁹⁷.

7.1.3.3. Ochrona roślin drzewiastych

Przez **roślinę drzewiastą** (*dřevina*) § 3 ust. 1 lit. i) nakazuje rozumieć drzewo (*strom*) lub krzew (*keř*) rosnące pojedynczo lub w skupiskach w wolnym krajobrazie lub w obszarach zasiedlonych na gruntach niestanowiących gruntów leśnych.

Ochronę roślin drzewiastych ustawodawca czeski reguluje w ramach powszechnej ochrony przyrody, poświęcając im przepisy § 7–9 ustawy z 1992 r. rozwinęte w akcie wykonawczym¹⁹⁸. Przyjęte w § 7 ust. 1 założenie polega na tym, że rośliny drzewiaste są chronione przed uszkodzeniem i niszczeniem w ramach ochrony powszechnej, jeżeli nie są objęte bardziej rygorystyczną ochroną przewidzianą w § 46 (drzewa pamiętne) lub w § 48 (drzewa i krzewy objęte ochroną gatunkową). Według § 7 ust. 2 obowiązek troski o rośliny drzewiaste, zwłaszcza obowiązek ich pielęgnowania i utrzymywania, spoczywa na właścicielach.

¹⁹⁶ J. Prchalová, *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*, Praha 2010, s. 66.

¹⁹⁷ L. Miko, H. Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2007, s. 130.

¹⁹⁸ Vyhláška č. 189/2013 Sb. Ministerstva životního prostředí ze dne 27. června 2013 o ochraně dřevin a povolování jejich kácení; změna č. 224/2014 Sb.

Podstawowym instrumentem ochronnym jest reglamentacja usuwania drzew i krzewów, która ma dwojaką postać:

- 1) w reżimie zezwolenia (§ 8 ust. 1);
- 2) w reżimie zawiadomienia:
 - a) uprzedniego – usuwanie roślin drzewiastych z powodów pielęgnacyjnych, tj. w celu odnowy lub przy prowadzeniu selekcji uprawowej, przy utrzymywaniu porostów brzegowych w związku z zarządzaniem ciekanami wodnymi, przy usuwaniu ze stref ochronnych systemów elektrycznych i gazowych oraz z powodów zdrowotnych wymaga zawiadomienia organu ochrony przyrody z co najmniej 15-dniowym wyprzedzeniem (§ 8 ust. 2); po otrzymaniu zawiadomienia organ ochrony przyrody może wstrzymać usuwanie, ograniczyć je lub go zakazać, jeżeli usunięcie byłoby sprzeczne z wymaganiami ochrony roślin drzewiastych,
 - b) następczego – bez zezwolenia można usuwać rośliny drzewiaste, jeżeli ich stan bezpośrednio zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo grozi szkoda znacznego rozmiaru; ten, kto w takich warunkach prowadzi wycinkę, jest zobowiązany zawiadomić o tym organ ochrony przyrody w terminie do 15 dni od dokonania wycinki (§ 8 ust. 4).

Jeśli chodzi o zezwolenie, to § 8 ust. 1 stanowi, że zezwolenia można udzielić tylko z poważnych powodów po ocenie funkcjonalnego i estetycznego znaczenia roślin drzewiastych. Autorzy specjalnego przewodnika praktycznego poświęconego regulacjom prawnym odnoszącym się do roślin drzewiastych, po przeanalizowaniu zarówno wskazówek metodycznych wydanych przez Ministerstwo Środowiska, jak i orzecznictwa sądowego, wskazują, że w Republice Czeskiej zmierzają do maksymalnie przychylnego traktowania ochrony roślin drzewiastych. Jeżeli można wybrać inne rozwiązanie niż usunięcie, to należy je wybrać, wobec czego nie ma poważnych powodów do udzielenia zezwolenia. Rozważenie poważnych powodów może nastąpić dopiero po ocenie funkcjonalnego i estetycznego znaczenia roślin drzewiastych. Interes publiczny w zachowaniu roślin drzewiastych, które zostały ocenione jako znaczące funkcjonalnie i estetycznie, może ustąpić tylko jeszcze intensywniejszemu lub co najmniej równie intensywnemu innemu interesowi publicznemu¹⁹⁹.

Według § 8 ust. 3 pozwolenie nie jest potrzebne na usuwanie roślin drzewiastych o ustalonej wielkości lub innej charakterystyce, którą określa się w akcie wykonawczym. Przepis § 3 aktu wykonawczego z 27 czerwca 2013 r. precyzuje, że pozwolenie nie jest wymagane – ale przy założeniu, że rośliny drzewiaste nie są częścią składową znaczącego elementu krajobrazowego w rozumieniu § 3 ust. 1 lit. b) ustawy ani alei – na usuwanie:

¹⁹⁹ J. Jelinková, M. Tuháček, *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*, Praha 2016, s. 32–33.

- a) drzew o obwodzie pnia do 80 cm mierzonym na wysokości 130 m nad ziemią,
- b) zagęszczonych porostów roślin drzewiastych na powierzchni do 40 m²,
- c) roślin drzewiastych z plantacji ujętych w katastrze nieruchomości,
- d) owocowych roślin drzewiastych w obszarze zabudowanym ujętym w katastrze nieruchomości jako ogród, powierzchnia zabudowana, podwórze lub inna powierzchnia przeznaczona pod zieleń.

W tym przepisie znajduje wyraz ochrona krajobrazu, bo nawet tych małych drzew lub krzewów nie można usuwać bez zezwolenia, jeżeli wchodzi w skład znaczącego elementu krajobrazowego, ale również alei.

Przepis § 9 ustawy dotyczy nasadzeń zastępczych (kompensacyjnych) i płatności (*náhradní výsadba a odvody*). Zgodnie z § 9 ust. 1 organ ochrony przyrody w decyzji o zezwoleniu na wycinkę roślin drzewiastych może nałożyć na wnioskodawcę obowiązek dokonania proporcjonalnych nasadzeń zastępczych w celu kompensacji ekologicznej *újmy* powstałej wskutek wycinki, może go zobowiązać do dbałości o te rośliny na niezbędny czas, nie dłuższy niż 5 lat. Według § 9 ust. 2 nasadzenia zastępcze można wykonać na gruncie niebędącym własnością wnioskodawcy tylko za zgodą właściciela gruntu. Gminy mają obowiązek prowadzić wykaz gruntów odpowiednich do nasadzeń zastępczych.

Przepis § 9 ust. 3 przewiduje płatności (*odvody*) w dwóch wariantach:

- 1) jeżeli organ nie nałożył obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych, to ten, kto usuwa rośliny drzewiaste na potrzeby budowy za zezwoleniem organu powinien wnieść opłatę do budżetu gminy, która te pieniądze spożytkuje na cele ulepszenia środowiska,
- 2) jeżeli usunięcie nastąpiło bezprawnie, to ten, kto tego dokonał, jest zobowiązany wnieść opłatę na rzecz Państwowego Funduszu Środowiska Republiki Czeskiej.

Jednakże te przepisy nie są stosowane, ponieważ nie została wydana przewidziana w § 9 ust. 3 ustawa szczegółowa, która miała określić wysokość owych płatności i warunki ich nakładania. Miasto Prostějov próbowało wprowadzić takie płatności powszechnie obowiązującym aktem gminnym, ale Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej stwierdził jego nieważność argumentując, że ustawa zapowiedziana w § 9 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody nie została wydana i nie ma podstaw prawnych ku temu, aby w jej miejsce gminy wprowadzały płatności własnymi przepisami²⁰⁰.

W związku z ochroną roślin drzewiastych przywołamy jeszcze instytucję ochrony **drzew pamiętnych** (*památné stromy*), aczkolwiek została ona uregulowana nie

²⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, čj. Pl. ÚS 63/04 – powołujemy za: *Přehled judikatury z oblasti životního prostředí*, sestavila V. Langrová, Praha 2007, s. 47–48.

w ramach ochrony powszechnej, lecz szczególnej. Przepis dotyczący drzew pamiętnych jest tak interesujący, że przytoczymy go w pełnym brzmieniu:

„§ 46

Památné stromy a jejich ochranná pásma

(1) Nadzwyczajnie znaczące drzewa, ich skupiska i aleje drzew można uznać decyzją organu ochrony przyrody za drzewa pamiętne.

(2) Zakazuje się uszkodzania, niszczenia i naruszania w naturalnym rozwoju drzew pamiętnych; ich pielęgnacja jest prowadzona za zgodą organu, który objął je ochroną.

(3) Jeżeli trzeba zabezpieczyć drzewa pamiętne przed szkodliwymi oddziaływaniami z okolicy, wyznaczy dla nich organ ochrony przyrody, który je za takie uznał, strefę ochronną, w której można określone działania i ingerencje prowadzić tylko z uprzednią zgodą organu ochrony przyrody. Jeżeli organ tego nie uczyni, każde drzewo ma podstawową strefę ochronną w postaci okręgu o promieniu dziesięciokrotności średnicy drzewa mierzonej na wysokości 130 cm nad ziemią. W tej strefie nie jest dopuszczalna żadna szkodliwa czynność, na przykład budowa, prace ziemne, odwadnianie, chemizacja.

(4) Organ ochrony przyrody może uchylić ochronę drzewa pamiętnego tylko z powodu, dla którego można udzielić zezwolenia na wyjątek według § 56”.

Jak wskazują komentatorzy, drzewa pamiętne i ich ochronę można uznawać za specyficzny instrument ochrony roślin drzewiastych. Ustawodawca respektuje pewne tradycje patriotyczne, mające niewiele wspólnego z naukowymi zasadami ochrony przyrody. Za drzewa pamiętne można uznać drzewa odznaczające się wielkością lub wiekiem, stanowiące dominanty krajobrazowe albo drzewa cenne historycznie, które przypominają o zdarzeniach historycznych lub z którymi wiążą się podania bądź legendy²⁰¹. Tak oto w instytucji ochrony drzew pamiętnych zbiegają się motywy przyrodnicze, historyczne i kulturowe.

7.1.4. Szczególna ochrona przyrody i krajobrazu

7.1.4.1. Ochrona obszarowa

Przepis § 14 ust. 2 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu wymienia sześć kategorii obszarów szczególnie chronionych:

a) parki narodowe,

²⁰¹ L. Miko, H. Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2007, s. 229.

- b) obszary chronionego krajobrazu,
- c) narodowe rezerваты przyrody,
- d) rezerваты przyrody,
- e) narodowe pomniki przyrody,
- f) pomniki przyrody.

Podstawowe przepisy dotyczące tych form przytaczamy *in extenso*:

„§ 15 *Národní parky*”

(1) Rozległe obszary, unikatowe w skali narodowej lub międzynarodowej, których znaczną część zajmują naturalne lub działaniami ludzi mało dotknięte ekosystemy, w których rośliny, zwierzęta i przyroda nieożywiona mają nadzwyczajne naukowe i wychowawcze znaczenie, można uznać za parki narodowe.

(2) Wszelkie wykorzystanie parków narodowych musi być podporządkowane zachowaniu i ulepszeniu stosunków przyrodniczych i musi być zgodne z celami naukowymi i wychowawczymi, dla których je utworzono.

(3) Parki narodowe, ich przeznaczenie oraz bliższe warunki ochrony ustanawia się ustawą”.

Reżim prawny parków narodowych jest wyznaczony podstawowymi warunkami ochronnymi wskazanymi w § 16 dla wszystkich parków oraz bliższymi warunkami ochronnymi, które określa akt kreujący dany park narodowy.

„§ 25 *Chráněné krajinné oblasti*”

(1) Rozległe obszary z harmonijnie ukształtowanym krajobrazem, charakterystycznie rozwiniętą rzeźbą, znaczącym udziałem naturalnych ekosystemów leśnych i trwałych porostów trawiastych, z bogatą reprezentacją roślin drzewiastych, ewentualnie z zachowanymi pomnikami historycznego osadnictwa, można uznać za obszary chronionego krajobrazu.

(2) Gospodarcze wykorzystanie tych obszarów prowadzi się według stref zróżnicowanej ochrony, tak aby się utrzymywał i ulepszał ich naturalny stan i były zachowane i wytwarzane optymalne funkcje ekologiczne tych obszarów. Wykorzystanie rekreacyjne jest dopuszczalne, o ile nie uszkadza przyrodniczych wartości obszarów chronionego krajobrazu.

(3) Obszary chronionego krajobrazu, ich przeznaczenie i bliższe warunki ochrony wyznacza rząd republiki rozporządzeniem”.

Reżim prawny obszarów chronionego krajobrazu jest wyznaczony podstawowymi warunkami ochronnymi wskazanymi w § 26 dla wszystkich takich obszarów oraz bliższymi warunkami ochronnymi, które określa akt kreujący dany obszar chronionego krajobrazu”.

„§ 28

Národní přírodní rezervace

(1) Mniejsze obszary o nadzwyczajnych wartościach przyrodniczych, gdzie z naturalną rzeźbą i typową budową geologiczną są związane ekosystemy znaczące i unikatowe w skali narodowej lub międzynarodowej, może organ ochrony przyrody uznać za narodowy rezerwat przyrody; ustanawia przy tym także bliższe warunki ochrony.

(2) Wykorzystanie narodowego rezerwatu przyrodniczego jest możliwe tylko w przypadku zachowania lub ulepszenia dotychczasowego stanu środowiska przyrodniczego”.

„§ 33

Přírodní rezervace

(1) Mniejsze obszary skoncentrowanych wartości przyrodniczych z reprezentacją ekosystemów typowych dla danej strefy geograficznej może organ ochrony przyrody uznać za rezerwat przyrody; ustanawia także jego bliższe warunki ochrony”.

Także w odniesieniu do rezerwatów przyrody, zarówno narodowych, jak i pozostałych, mamy taki sam reżim ochronny: podstawowe warunki dla wszystkich w § 29 (narodowe) i w § 34 (pozostałe), bliższe ustanawiane są indywidualnie dla każdego.

„§ 35

Národní přírodní památka

(1) Twór przyrodniczy o mniejszym rozmiarze, zwłaszcza twór geologiczny lub geomorfologiczny, miejsca występowania minerałów lub cennych bądź zagrożonych gatunków we fragmentach ekosystemów, o narodowym lub międzynarodowym ekologicznym, naukowym lub estetycznym znaczeniu a także twory, w których formowaniu uczestniczył, obok przyrody, człowiek, może organ ochrony przyrody uznać za narodowy pomnik przyrody; ustanawia przy tym bliższe warunki ochrony.

(2) Zmiany lub uszkodzenia narodowych pomników przyrody albo ich gospodarcze wykorzystywanie, gdyby to groziło ich uszkodzeniem, jest zakazane.

„§ 36

Přírodní památka

(1) Twór przyrodniczy o mniejszym rozmiarze, zwłaszcza twór geologiczny lub geomorfologiczny, miejsca występowania cennych minerałów lub zagrożonych

gatunków we fragmentach ekosystemów, o regionalnym ekologicznym, naukowym lub estetycznym znaczeniu, a to także i taki twór, który obok przyrody formował swymi działaniami człowiek, może organ ochrony przyrody uznać za pomnik przyrody; ustanawia przy tym bliższe warunki ochrony.

(2) Zmiana lub uszkodzenie pomnika przyrody albo gospodarcze wykorzystanie prowadzące do jego uszkodzenia jest zakazane”.

Reżim prawny pomników przyrody (narodowych i pozostałych) jest kształtowany w ten sposób, że w miejsce rozpisanych w kilku lub kilkunastu punktach zakazów wyznaczających podstawowe warunki ochrony ustawodawca wprowadził ogólny zakaz uszkadzania (§ 35 ust. 2 i § 36 ust. 2), bliższe warunki ochrony są ustanawiane indywidualnie dla każdego pomnika.

Na tle ustawy czeskiej należy podkreślić, że pomnik przyrody ma zawsze charakter przestrzenny, pojedyncze drzewo może zostać uznane za drzewo pamiątne, ale nie za pomnik przyrody.

Podczas gdy parki narodowe i rezerваты przyrody to twory czysto przyrodnicze, w odniesieniu do pomników przyrody, ale przede wszystkim do obszarów chronionego krajobrazu, ustawodawca czeski dopuszcza łączenie motywów przyrodniczych z kulturowymi.

Dla dopełnienia obrazu wskażemy, że w Czechach obszary tworzące system Natura 2000, tj. obszary specjalnej ochrony ptaków (*ptaci oblasti*) i obszary o znaczeniu europejskim (*evropsky významné lokality*), mające w perspektywie uzyskać status specjalnych obszarów ochrony siedlisk, nie są obszarami chronionymi w rozumieniu § 14 ustawy czeskiej. Obszary ptasie są wyznaczane w ramach powszechnej ochrony przyrody, natomiast obszary o znaczeniu europejskim mają być obejmowane którąś z czeskich form ochrony przyrody według § 14, jeżeli nie zostanie im zapewniona ochrona na zasadach umownych (§ 39) i nie wystarczy tzw. podstawowa ochrona tych obszarów (§ 45c ust. 2).

7.1.4.2. Ochrona gatunkowa

Gatunki roślin i zwierząt, które są zagrożone lub cenne, naukowo bądź kulturowo bardzo znaczące, można uznać za chronione (§ 48 ust. 1) w podziale na krytycznie zagrożone, mocno zagrożone i zagrożone (§ 48 ust. 2). Listy gatunków chronionych znajdują się w załącznikach do podstawowego aktu wykonawczego do ustawy.

7.1.5. Organy ochrony przyrody

Do organów ochrony przyrody § 75 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu zalicza:

- a) urzędy gminne,
- b) urzędy gminne wykonujące zadania powierzone,
- c) urzędy gminne gmin o rozszerzonej kompetencji,
- d) urzędy regionalne,
- e) Agencję Ochrony Przyrody i Krajobrazu Republiki Czeskiej,
- f) zarządy parków narodowych,
- g) Czeską Inspekcję Środowiska,
- h) Ministerstwo Środowiska,
- i) urzędy garnizonowe i Ministerstwo Obrony.

Agencja Ochrony Przyrody i Krajobrazu do końca 2014 r. była komórką Ministerstwa Środowiska, od 1 stycznia 2015 r. stała się samodzielnym organem ochrony przyrody. W związku z tym zarządy obszarów chronionego krajobrazu utraciły status organów administracji i stały się jednostkami terenowymi Agencji.

Na łączność ochrony przyrody i ochrony środowiska wskazuje uznanie Czeskiej Inspekcji Środowiska za organ ochrony przyrody.

7.1.6. Odpowiedzialność prawna

Część ósma czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu zatytułowana *Odpovědnost na úseku ochrany přírody* składa się z pięciu paragrafów, spośród których:

- § 86 reguluje usuwanie następstw bezprawnych ingerencji (*odstranění následků neoprávněných zásahů*),
- § 87 typizuje wykroczenia (*přestupky*),
- § 88 typizuje inne delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych – przedsiębiorców (*pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti*)
- § 88a reguluje nakładanie i egzekwowanie kar za inne delikty administracyjne (*vybírání a vymáhání pokut*),
- § 89 przewiduje możliwość odebrania bezprawnie posiadanego egzemplarza chronionego gatunku (*odebrání nedovolené držení jedinců zvláště chráněných druhů*).

Przyjęta w § 86 koncepcja polega na tym, że ten, kto uszkodzi, zniszczy lub bez zezwolenia zmieni część przyrody i krajobrazu chronioną tą ustawą, jest zobowiązany przywrócić stan poprzedni, jeżeli jest to możliwe i celowe; rozstrzyga o tym organ ochrony przyrody. Jeżeli przywrócenie stanu poprzedniego

nie jest możliwe i celowe, organ ochrony przyrody może zobowiązać sprawcę do wykonania proporcjonalnych środków naprawczych w celu zrekompensowania choćby w części następstw niedozwolonego działania. Stosowanie kompensacji nie wpływa na obowiązek naprawienia szkody według innych przepisów ani na ściganie za wykroczenia, inne delikty administracyjne i przestępstwa.

W przepisach § 87 i 88 ustawodawca czeski zrealizował koncepcję, która zrodziła się we wczesnych latach 90. ubiegłego stulecia, kiedy dopuszczono możliwość prowadzenia prywatnego przemysłu i handlu. Pojawiło się wówczas rozróżnienie, że za takie same czyny zabronione pod groźbą kary odpowiadają na odmiennych zasadach:

- tzw. zwykle osoby fizyczne, które odpowiadają za wykroczenia z zastosowaniem czeskiej ustawy o wykroczeniach²⁰², co m.in. oznacza, że przesłanką odpowiedzialności jest wina,
- osoby prawne i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami, które odpowiadają za inne delikty administracyjne bez względu na winę, a ponieważ nie ma przepisów ogólnych dotyczących takiej odpowiedzialności, przeto ustawy ją przewidujące mają własne przepisy (częstokroć różniące się od siebie) regulujące kwestie materialne i procesowe odpowiedzialności za inne niż wykroczenia delikty administracyjne²⁰³.

Odpowiedzialność za wykroczenia i inne delikty administracyjne jest w Czechach zaliczana do odpowiedzialności administracyjnej (a nie karnej). Odpowiedzialność za delikty administracyjne jest nieporównanie surowsza niż za wykroczenia, co znalazło wyraz także w kazuistycznie skonstruowanych przepisach czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. I tak lista wykroczeń z § 87 została podzielona na trzy grupy:

- 1) zagrożone *pokutą* do 10 000 koron (§ 87 ust. 1 lit. a–l),
- 2) zagrożone *pokutą* do 20 000 koron (§ 87 ust. 2 lit. a–i),
- 3) zagrożone *pokutą* do 100 000 koron (§ 87 ust. 3 lit. a–o).

Natomiast lista innych deliktów administracyjnych z § 88 została podzielona na dwie grupy:

- 1) zagrożone *pokutą* do 1 000 000 koron (§ 88 ust. 1 lit. a–n),

²⁰² Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

²⁰³ Ten stan prawny zmieni się 1 lipca 2017 r. wraz z wejściem w życie nowej czeskiej ustawy o wykroczeniach – zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Ustawa ta znosi pojęcie innego deliktu administracyjnego. Każdy czyn zagrożony karą administracyjną będzie nazywany wykroczeniem, ale utrzymano rozróżnienie, że za wykroczenia „zwykle” osoby fizyczne odpowiadają tylko wtedy, gdy można im przypisać winę, natomiast odpowiedzialność osób prawnych i osób fizycznych-przedsiębiorców jest obiektywna, z możliwością zwolnienia się od niej przez wykazanie, że uczyniło się wszystko, czego można rozsądnie wymagać, aby do popełnienia wykroczenia nie doszło.

2) zagrożone *pokutą* do 2 000 000 koron (§ 88 ust. 2 lit. a–p).

Na obu listach znajdują się takie same czyny; tytułem przykładów:

- naruszenie fizjonomii krajobrazu przez niedopełnienie obowiązków wskazanych w § 12 ust. 2 (wykroczenie z § 87 ust. 2 lit. h bądź inny delikt administracyjny z § 88 ust. 2 lit. a),
- uszkodzenie lub zniszczenie drzewa pamiętnego (wykroczenie z § 87 ust. 3 lit. a bądź inny delikt administracyjny z § 88 ust. 1 lit. b),
- nieprzywrócenie stanu poprzedniego lub niewykonanie środków naprawczych nakazanych na podstawie § 86 (wykroczenie z § 87 ust. 2 lit. e bądź inny delikt administracyjny z § 88 ust. 2 lit. g),

ale *pokuta* grożąca za ich popełnienie osobom prawnym i osobom fizycznym-przedsiębiorcom jest wielokrotnie wyższa od grożącej „zwykłym” osobom fizycznym.

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu nie zawiera przepisów karnych o przestępstwach, co jest zgodne z koncepcją przyjętą jeszcze w 1961 r. w czechosłowackim Kodeksie karnym, według której tylko Kodeks karny może typizować przestępstwa. Ta koncepcja została utrzymana w Czechach i obowiązujący w tym państwie Kodeks karny z 2009 r.²⁰⁴ zawiera rozdział VIII o przestępstwach przeciwko środowisku (*trestné činy proti životnímu prostředí*), którego przepisy umożliwiają sankcjonowanie zamachów na przyrodę zarówno w ramach ogólnych przepisów o przestępstwach uszkodzenia oraz zagrożenia środowiska (§ 293 – *poškození a ohrožení životního prostředí*, § 294 – *poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti*), jak i w ramach specjalnego przepisu o uszkodzeniu chronionych części przyrody (§ 301 – *poškození chráněných částí přírody*). Na mocy odrębnej ustawy²⁰⁵ za te przestępstwa mogą odpowiadać także osoby prawne. Sama możliwość ścigania za przestępstwa przeciwko przyrodzie na podstawie przepisów o prawnokarnej ochronie środowiska (§ 293 i 294 tr.z.) dowodnie świadczy o włączeniu ochrony przyrody w ramy ochrony środowiska.

7.2. Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu z 2002 roku

7.2.1. Struktura ustawy

Uchwalona 25 czerwca 2002 r. słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu²⁰⁶ liczyła w wersji pierwotnej 106 paragrafów (o połowę więcej w porów-

²⁰⁴ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁰⁵ Zákon č. 418/2001 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

²⁰⁶ Zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

naniu ze swą poprzedniczką z 1994 r.), a po dodaniu w toku nowelizacji 16 paragrafów oznaczonych dodatkowo literami liczy 122 paragrafy usystematyzowane w sposób następujący:

Część pierwsza. Przepisy wstępne (§ 1 i 2).

Część druga. Powszechna ochrona przyrody i krajobrazu (§ 3–10).

Część trzecia. Szczególna ochrona przyrody i krajobrazu:

Rozdział pierwszy. Ochrona obszarowa (§ 11–31).

Rozdział drugi. Ochrona gatunkowa chronionych roślin, chronionych zwierząt, chronionych minerałów i chronionych skamieniałości (§ 32–45).

Rozdział trzeci. Ochrona roślin drzewiastych (§ 46–49).

Rozdział czwarty. Ustanowienie, zmiana i zniesienie szczególnie chronionych części przyrody i krajobrazu oraz ich oznaczanie (§ 50–53).

Część czwarta. Dokumentacja ochrony przyrody i krajobrazu, dostęp do krajobrazu, wsparcie finansowe, ograniczenie praw właścicielskich i prawo pierwokupu (§ 54–63).

Część piąta. Organy ochrony przyrody, organizacje ochrony przyrody, ich kompetencje i straż przyrody (§ 64–80).

Część szósta. Postępowanie (§ 81–89).

Część siódma. Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków w ochronie przyrody i krajobrazu (§ 90–96).

Część ósma. Rekompensowanie szkód wyrządzanych przez zwierzęta (§ 97–102).

Część dziewiąta. Przepisy wspólne, przejściowe i końcowe (§ 103–106).

7.2.2. Pojęcie ochrony przyrody i krajobrazu

Ustawa słowacka w części wprowadzającej wyznacza w § 1 przedmiot ustawy, po czym w § 2 definiuje kilkadziesiąt pojęć, wśród nich w ust. 1 pojęcie ochrony przyrody i krajobrazu. Przepisy te przytoczymy:

„§ 1

Predmet zákona

(1) Ustawa niniejsza reguluje kompetencje organów administracji państwowej i gmin, a także prawa i obowiązki osób prawnych i osób fizycznych w ochronie przyrody i krajobrazu w celu długofalowego zapewnienia zachowania równowagi przyrodniczej i ochrony różnorodności warunków i form życia, wartości przyrodniczych i piękna oraz wytworzenia warunków trwale zrównoważonego wykorzystania zasobów przyrodniczych oraz świadczenia ekosystemowych służb, mając na uwadze potrzeby gospodarcze, socjalne i kulturalne, a także stosunki regionalne i miejscowe.

(2) Jeżeli ustawa ta nie stanowi inaczej, odnoszą się do ochrony komponentów środowiska przepisy szczególne.

(3) Ustawa niniejsza nie odnosi się do:

- a) upraw i kultur rolniczych,
- b) gospodarczo znaczących gatunków i rodzajów roślin i zwierząt,
- c) roślinnych i zwierzęcych szkodników zewnętrznej i wewnętrznej kwarantanny,
- d) roślinnych i zwierzęcych czynników powodujących zarazy i zachorowania ludzi i zwierząt.

„§ 2

Základné pojmy

(1) Przez ochronę przyrody i krajobrazu według tej ustawy rozumie się troskę państwa, osób prawnych i osób fizycznych o dziko bytujące rośliny i zwierzęta i ich zbiorowiska, biotopy przyrodnicze i ekosystemy, kopaliny, skamieniałości, twory geologiczne i geomorfologiczne, a także troskę o wygląd i wykorzystywanie krajobrazu. Ochronę przyrody i krajobrazu realizuje się zwłaszcza przez ograniczenie i ukierunkowanie ingerencji w przyrodę i krajobraz, wspieranie i współpracę z właścicielami i użytkownikami gruntów, a także współpracę z organami administracji publicznej”.

W ustawie słowackiej można znaleźć wskazówki co do relacji między ochroną przyrody a ochroną środowiska. Ustawodawca słowacki nakazuje stosowanie do ochrony komponentów środowiska przepisów szczególnych, ale z zastrzeżeniem, że sama ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu nie stanowi inaczej (§ 1 ust. 2), co wyraźnie wskazuje na nadrzędną pozycję ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. W ten właśnie sposób § 1 ust. 2 jest rozumiany w literaturze słowackiej: szczególna regulacja ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu ma pierwszeństwo przed powszechną regulacją prawną²⁰⁷.

Tak jak i w Czechach, tak też na Słowacji można wyróżnić i inne ustawy bezpośrednio związane z ochroną przyrody, jak m.in. ustawę leśną, ustawę łowiecką czy ustawę rybacką. W obu państwach problematyka ograniczenia handlu gatunkami chronionymi na podstawie konwencji międzynarodowych i prawa unijnego jest regulowana odrębną ustawą z 19 lutego 2002 r.²⁰⁸. W odróżnieniu od Czech nie ma na Słowacji odrębnej ustawy o naprawianiu szkód wyrządzanych przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową, lecz jest to problematyka części ósmej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu oraz przepisów wykonawczych.

²⁰⁷ S. Košičiarová, [w:] S. Košičiarová a kolektív, *Právo životného prostredia*, Bratislava 2009, s. 350.

²⁰⁸ Zákon č. 237/2002 Z.z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín.

7.2.3. Powszechna ochrona przyrody i krajobrazu

Ustawodawca słowacki (podobnie jak czeski) rozróżnia powszechną ochronę przyrody i krajobrazu (*všeobecná ochrana prírody a krajiny*) oraz szczególną ochronę przyrody i krajobrazu (*osobitná ochrana prírody a krajiny*). Słowacka koncepcja ochrony powszechnej jest nieco inna od czeskiej. Wprawdzie podobnie zostały określone podstawowe obowiązki ochronne przy podejmowaniu różnych przedsięwzięć (§ 3), uzyskiwanie stanowiska organu ochrony przyrody (§ 9 i 10), podobne są też regulacje dotyczące ochrony powszechnej roślin i zwierząt (§ 4), ale ustawodawca słowacki dodał powszechną ochronę biotopów (§ 6). Ustawodawca słowacki w ramach ochrony powszechnej znaczną wagę przywiązuje do troski o należyty skład gatunkowy ekosystemów (§ 7), w tym do postępowania z gatunkami nierodzimymi i inwazyjnymi (§ 7a i 7b). Istotna różnica w porównaniu z ustawą czeską polega na tym, że ustawodawca słowacki zarówno ochronę znaczących elementów krajobrazowych, jak i ochronę roślin drzewiastych reguluje w ramach szczególnej (a nie powszechnej) ochrony przyrody i krajobrazu.

7.2.4. Stopniowanie ochrony

Charakterystycznym rysem ustawy słowackiej (przyjętym już w poprzedniej ustawie z 1994 r., ale w ustawie obowiązującej nieco zmodyfikowanym) jest wyróżnienie pięciu stopni ochrony.

Pierwszy stopień ochrony według § 12 obowiązuje na całym terytorium Republiki Słowackiej i oznacza powszechną ochronę przyrody i krajobrazu uregulowaną w drugiej części ustawy. Kolejne stopnie ochrony dotyczą obszarów objętych ochroną szczególną. I tak:

Drugi stopień ochrony według § 13 rozróżnia zakazy z ust. 1 oraz wymóg uzyskania zgody organu ochrony przyrody na kilkanaście czynności wskazanych w ust. 2.

Trzeci stopień ochrony według § 14 obejmuje wszystkie zakazy i ograniczenia ze stopnia drugiego oraz kilkanaście dodatkowych czynności bądź zakazanych, bądź wymagających zgody organu ochrony przyrody.

Czwarty stopień ochrony według § 15 obejmuje wszystkie zakazy i ograniczenia ze stopnia trzeciego (niektóre z ograniczeń przechodzą w zakazy) oraz kilkanaście dodatkowych czynności bądź zakazanych, bądź wymagających zgody organu ochrony przyrody.

Piąty stopień ochrony według § 16 obejmuje wszystkie zakazy i ograniczenia ze stopnia czwartego (niektóre z ograniczeń przechodzą w zakazy) oraz kilkanaście dodatkowych czynności bądź zakazanych, bądź wymagających zgody organu ochrony przyrody.

Jak z tego wynika, restrykcyjność zakazów lub ograniczeń (przez wymóg zgody organu ochrony przyrody) wzrasta wraz ze stopniem ochrony. Organ kreujący formę szczególnej obszarowej ochrony przyrody przyznaje danemu obszarowi odpowiedni stopień ochrony.

7.2.5. Szczególna ochrona przyrody i krajobrazu

7.2.5.1. Ochrona obszarowa

Przepis § 17 ust. 1 ustawy słowackiej wskazuje, że za obszary chronione (*chránené územia*) można uznać:

- a) obszar chronionego krajobrazu,
- b) park narodowy,
- c) chroniony areał,
- d) rezerwat przyrody, narodowy rezerwat przyrody,
- e) pomnik przyrody, narodowy pomnik przyrody,
- f) chroniony element krajobrazu,
- g) chroniony obszar ptasi,
- h) gminny obszar chroniony.

Te formy prawne przedstawimy według takiego samego schematu, jakim posłużyliśmy się, omawiając odnośne formy w ustawie czeskiej. Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu wyróżnia następujące formy szczególnej ochrony obszarowej:

„§ 18

Chránená krajinná oblasť

(1) Rozleglejszy obszar, o rozmiarach z reguły ponad 1000 ha, z rozproszonymi ekosystemami, znaczącymi dla zachowania różnorodności biologicznej i stabilności ekologicznej, z charakterystycznym wyglądem krajobrazu lub ze specyficznymi formami historycznego zasiedlenia może rząd Republiki Słowackiej rozporządzeniem uznać za obszar chronionego krajobrazu.

(2) Na obszarze chronionego krajobrazu, jeżeli ta ustawa nie stanowi inaczej, obowiązuje drugi stopień ochrony (§ 13).

§ 19

Národný park

(1) Rozleglejszy obszar, o rozmiarach z reguły ponad 1000 ha, przeważnie z ekosystemami zasadniczo niezmienionymi działalnością ludzi albo w unikatowej

i naturalnej strukturze, tworzący ponadregionalne centra biologiczne i najznacniejsze dziedzictwo przyrodnicze, w którym ochrona przyrody jest nadrzędna nad pozostałymi działaniami, może rząd rozporządzeniem uznać za park narodowy.

(2) Na obszarze parku narodowego, jeżeli ta ustawa nie stanowi inaczej, obowiązuje trzeci stopień ochrony (§ 14).

§ 21

Chránený areál

(1) Obszar o rozmiarze z reguły do 1000 ha, na którym znajdują się biotopy o znaczeniu europejskim lub biotopy o znaczeniu narodowym albo który jest biotopem gatunku o znaczeniu europejskim albo biotopem gatunku o znaczeniu narodowym i gdzie korzystny stan ochrony tych biotopów zależy od zagospodarowania przez człowieka, może rząd rozporządzeniem uznać za chroniony areał.

(2) Za chroniony areał można uznać także obszar z trwałym występowaniem chronionych gatunków zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości, przestrzenie służące celom przyrodniczo-naukowym i kulturalno-wychowawczym, niektóre części przyrody kształtowane działaniami ludzi, arboreta i ogrody botaniczne.

(3) Na obszarze chronionego areálu obowiązuje drugi (§ 13), trzeci (§ 14), czwarty (§ 15) lub piąty (§ 16) stopień ochrony.

§ 22

Prírodná rezervácia

(1) Obszar, z reguły o rozmiarze do 1000 ha, który przedstawia pierwotne lub działalnością ludzi mało zmienione biotopy o znaczeniu europejskim lub biotopy o znaczeniu narodowym albo biotopy gatunków o znaczeniu europejskim lub biotopy gatunków o znaczeniu narodowym, może rząd rozporządzeniem uznać za rezerwat przyrody.

(2) Rezerwat przyrody, z reguły przedstawiający ponadregionalne biocentrum jako część najznacniejszego dziedzictwa przyrodniczego państwa, może rząd rozporządzeniem uznać za narodowy rezerwat przyrody (*národná prírodná rezervácia*).

(3) Jeżeli pojawią się nowe okoliczności, może rząd rozporządzeniem uchylić uznanie rezerwatu przyrody za narodowy rezerwat przyrody; uczyni tak zawsze, jeżeli narodowy rezerwat przyrody stanie się częścią składową stref obszaru chronionego krajobrazu lub parku narodowego (§ 30).

(4) Na obszarze rezerwatu przyrody i narodowego rezerwatu przyrody obowiązuje czwarty (§ 15) lub piąty (§ 16) stopień ochrony.

§ 23

Prírodná pamiatka

(1) Punktowe, liniowe lub inne małopowierzchniowe ekosystemy, ich komponenty lub elementy, z reguły o rozmiarze do 50 ha, które mają znaczenie naukowe,

kulturowe, ekologiczne, estetyczne lub krajobrazowe, może rząd rozporządzeniem uznać za pomnik przyrody.

(2) Unikatowy pomnik przyrody, który przedstawia część składową najznacznieszego dziedzictwa przyrodniczego państwa, może rząd rozporządzeniem uznać za narodowy pomnik przyrody (*nqrodná prírodná pamiatka*).

(3) Jeżeli pojawią się nowe okoliczności, może rząd rozporządzeniem uchylić uznanie pomnika przyrody za narodowy pomnik przyrody; uczyni tak zawsze, jeżeli narodowy pomnik przyrody stanie się częścią składową stref obszaru chronionego krajobrazu lub parku narodowego (§ 30).

(4) Na obszarze pomnika przyrody i narodowego pomnika przyrody obowiązuje czwarty (§ 15) lub piąty (§ 16) stopień ochrony, jeżeli ta ustawa nie stanowi inaczej (§ 24)”.

Zgodnie z § 24 jaskinie i naturalne wodospady są *ex lege* pomnikami przyrody. Unikatową jaskinię lub naturalny wodospad, które przedstawiają część składową najznacznieszego dziedzictwa przyrodniczego państwa, może rząd uznać za narodowy pomnik przyrody.

Z perspektywy ochrony krajobrazu istotna jest koncepcja znaczących elementów krajobrazu. Definicja została zamieszczona w § 2 ust. 2 lit. c), według którego znaczący element krajobrazu (*významný krajinný prvok*) to taka część obszaru, która wytwarza charakterystyczny wygląd krajobrazu albo przyczynia się do jej stabilności, zwłaszcza las, torfowisko, porost brzegowy, jezioro, mokradło, rzeka, turnia, wąwóz, kamienne morze, wydma piaskowa, park, aleja, remiza. Definicja ta nie odbiega od przyjętej w poprzedniej ustawie z 1994 r., lecz w odróżnieniu od niej (a także w odróżnieniu od ustawy czeskiej) znaczące elementy krajobrazu są chronione nie tylko w ramach ochrony powszechnej, ale również w ramach szczególnej ochrony przyrody. Tej formy dotyczy § 25, którego fragment przytoczymy:

„§ 25

Chránený krajinný prvok

(1) Znaczący element krajobrazu, który pełni funkcję centrum biologicznego, korytarza biologicznego lub interaktywnego elementu, zwłaszcza o znaczeniu miejscowym lub regionalnym, może rząd rozporządzeniem uznać za chroniony element krajobrazu.

(2) Na obszarze chronionego elementu krajobrazu obowiązuje drugi (§ 13), trzeci (§ 14), czwarty (§ 16) lub piąty (§ 16) stopień ochrony”.

Dwie ostatnie, wymienione w § 17 formy szczególnej ochrony przyrody mają nieco odmienny charakter, a to dlatego, że chroniony obszar ptasi jest obszarem

wchodzącym w skład sieci (systemu) Natura 2000, a gminny obszar chroniony jest jedynym obszarem tworzoną przez gminy.

Chronionych obszarów ptasich dotyczy § 26, którego ust. 1 stanowi:

„§ 26

Chránené vtáčie územie

(1) Biotopy wędrownych gatunków ptaków, zwłaszcza tereny ich gniazdowania, pierzenia, zimowania, a także miejsca odpoczynku na ich trasach migracyjnych oraz biotopy gatunków ptaków o znaczeniu europejskim można w celu zapewnienia ich przeżycia i rozmnażania uznać za chronione obszary ptasie”.

Proces wyznaczania obszarów ptasich został podporządkowany regułom zaliczania ich do systemu Natura 2000, co oznacza, że Ministerstwo Środowiska przygotowuje ich wykaz narodowy, po czym wyznacza je rząd rozporządzeniami przedstawianymi Komisji Europejskiej.

Chronionym obszarom ptasim nie nadaje się stopnia ochrony, ale według § 27 ust. 5 na takim obszarze zakazuje się wykonywania działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na przedmiot ochrony.

Ostatnia forma szczególnej ochrony przyrody została wprowadzona nowelą z 2013 r. w nowym § 25a, którego ust. 1 przytoczymy:

„§ 25a

Obecné chránené územie

(1) Obszar o rozmiarze z reguły do 100 ha o znaczeniu kulturowym, naukowym, ekologicznym, estetycznym lub krajobrazowym może gmina uznać powszechnie obowiązującym rozporządzeniem za gminny obszar chroniony”.

Także gminnym obszarom chronionym nie nadaje się stopnia ochrony, ale w rozporządzeniu o ich ustanowieniu gmina określa środki niezbędne do zapewnienia troski o ten obszar oraz zakazy lub ograniczenia działań, które mogą mieć negatywny wpływ na przedmiot ochrony.

Jak wynika z przedstawionych uwag, ustanawianie form ochrony przyrody zostało na Słowacji scentralizowane. W odniesieniu do obszarów chronionego krajobrazu, parków narodowych, rezerwatów i pomników przyrody, ale także chronionych elementów krajobrazu ich ustanawianie jest wyłączną kompetencją rządu, który nadaje im stopień ochrony i określa inne szczegóły ochrony. Odchylenia od tego schematu spotykamy tylko odnośnie do obszarów ptasich, gdzie nie ma stopnia ochrony, lecz stosuje się przepisy o ochronie obszarów Natura 2000, oraz do gminnych obszarów chronionych, o których decydują gminy.

Dla uzupełnienia obrazu dodamy, że jeśli zaś chodzi o drugą kategorię obszarów chronionych w ramach systemu Natura 2000, tj. o obszary siedliskowe, to ustawodawca słowacki (podobnie jak czeski) wprowadził pojęcie obszaru o znaczeniu europejskim (*územie európskeho významu*), który docelowo ma zostać objęty ochroną jako obszar szczególnej ochrony siedlisk w zasadzie którąś z form szczególnej ochrony przyrody przewidzianą w ustawie słowackiej.

7.2.5.2. Ochrona gatunkowa

Stosownie do § 32 ustawy słowackiej ochroną gatunkową obejmuje się wybrane gatunki roślin, zwierząt, minerałów i skamieniałości, a ich ochrona polega na ograniczeniu korzystania z nich. Szczegóły zostały określone w akcie wykonawczym.

7.2.5.3. Ochrona roślin drzewiastych

W odróżnieniu od ustawodawcy czeskiego, który ochronę roślin drzewiastych reguluje w ramach ochrony powszechnej, ustawodawca słowacki czyni to w ramach ochrony szczególnej jako jej trzeciej (obok ochrony obszarowej i gatunkowej) rozdział. Przez roślinę drzewiastą (*drevina*) § 2 ust. 2 lit. m) nakazuje rozumieć drzewo (*strom*) lub krzew (*ker*) wraz z ich systemem korzeniowym, rosnące pojedynczo albo w skupiskach poza gruntami leśnymi.

Wstępny § 46 słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu zastrzega, że przepisy § 47–49 stosuje się, jeżeli roślina drzewiasta nie korzysta z dalej idącej ochrony gatunkowej.

Podstawowe instrumenty ochronne przewidziane w § 47 to:

- zakaz niszczenia i uszkodzania roślin drzewiastych (§ 47 ust. 1),
- zobowiązanie właściciela, zarządcy lub najemcy gruntu do troski o rosnące na nim rośliny drzewiaste (§ 47 ust. 2),
- przyjęcie jako zasady, że wyręb rośliny drzewiastej wymaga zgody organu ochrony przyrody, która może być udzielona tylko po ocenie ekologicznych i estetycznych funkcji rośliny drzewiastej oraz jej wpływu na zdrowie człowieka (§ 47 ust. 3).

Przepis § 47 ust. 4 wskazuje na dziesięć przypadków, kiedy zezwolenie na wyręb nie jest wymagane, wśród nich pod lit. a) zostały wymienione drzewa o obwodzie do 40 cm mierzonym na wysokości 130 m nad ziemią i krzewy o powierzchni do 10 m² w obszarach zabudowanych i do 20 m² poza obszarami zabudowanymi, ale z ważnym zastrzeżeniem w § 47 ust. 5, że niezależnie od rozmiarów zgoda jest wymagana, jeżeli roślina drzewiasta rośnie na obszarze z drugim lub trzecim stopniem ochrony, na cmentarzu lub w obrębie zieleni publicznej.

Kolejny § 48 reguluje nasadzenia zastępcze (*náhradná výsádba*) jako warunek udzielenia zgody na wyrąb.

Ostatni w rozdziale trzecim § 49 dotyczy drzew chronionych (*chránené stromy*) będących odpowiednikami czeskich drzew pamiętnych. Według § 49 ust. 1 nadzwyczajnie znaczące ze względów kulturowych, naukowych, ekologicznych, estetycznych lub krajobrazowych drzewa lub ich skupiska, włączając aleje drzew, rząd rozporządzeniem może uznać za drzewa chronione będące odrębnym przedmiotem ochrony według ustawy słowackiej. Dla zapewnienia ich ochrony można wyznaczyć strefę ochronną, a jeżeli się jej nie wyznaczy, obowiązuje strefa ochronna *ex lege* w promieniu 10 m od drzewa, korzystająca z drugiego stopnia ochrony.

7.2.6. Organy ochrony przyrody

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w § 64 ust. 1 do organów ochrony przyrody zalicza:

- a) Ministerstwo Środowiska jako organ naczelny administracji państwowej w sprawach ochrony przyrody i krajobrazu,
- b) Słowacką Inspekcję Środowiska,
- c) urzędy powiatowe w siedzibie krajów,
- d) urzędy powiatowe,
- e) gminy,

a w § 64 ust. 2 dodaje, że administrację państwową w sprawach ochrony przyrody wykonuje także Państwowa Inspekcja Weterynaryjna i Żywnościowa.

Istotną pozycję w sprawach ochrony przyrody i krajobrazu ma Państwowa Ochrona Przyrody Republiki Słowackiej (*Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky*), która w odróżnieniu od czeskiej instytucji nie jest organem administracji, lecz jednostką budżetową (§ 65a) powołaną przez Ministerstwo Środowiska w celu zapewnienia wykonania zadań w sferze ochrony przyrody na podstawie tej ustawy i innych przepisów.

7.2.7. Odpowiedzialność prawna

Część siódma słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu dotycząca odpowiedzialności za naruszenie obowiązków (*zodpovednost' za porušenie povinnosti na úseku ochrany prírody a krajiny*) składa się z siedmiu paragrafów, przy czym z perspektywy naszych badań najistotniejsze znaczenie mają trzy pierwsze, dotyczące odpowiedzialności za inne delikty administracyjne (§ 90 i 91) oraz za wykroczenia (§ 92).

Podobnie jak w Czechach, tak też na Słowacji termin „odpowiedzialność karna” (*trestná zodpovednosť*) odnosi się wyłącznie do odpowiedzialności za przestępstwa. Odpowiedzialność za wykroczenia (*priestupky*) jest zaliczana do odpowiedzialności administracyjnej (*správna/administratívna zodpovednosť*), która obejmuje także odpowiedzialność za inne, tj. inne niż wykroczenia, delikty administracyjne (*ine správne delikty*). Podobnie jak w Czechach, tak też na Słowacji jedynym miejscem typizacji przestępstw może być Kodeks karny²⁰⁹, a kategoria „pozakodeksowego prawa karnego” nie istnieje. Słowacka ustawa o wykroczeniach²¹⁰ reguluje materialnoprawne i proceduralne zagadnienia odpowiedzialności za wykroczenia, nie ma natomiast ogólnej ustawy o odpowiedzialności za inne niż wykroczenia delikty administracyjne. Tak jak i w Czechach odpowiedzialność za wykroczenia jest uzależniona od winy, natomiast odpowiedzialność za inne delikty administracyjne ma charakter obiektywny.

Wskazane postanowienia części siódmej słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu zawierają:

- w § 90 wykaz deliktów administracyjnych przedsiębiorców i osób prawnych w podziale na trzy grupy:
 - delikty zagrożone *pokutą* do 9958,17 euro²¹¹ (17 typów),
 - delikty zagrożone *pokutą* do 23 235,74 euro (10 typów),
 - delikty zagrożone *pokutą* do 33 193,91 euro (18 typów),
 zawsze z możliwością orzeczenia także przepadku rzeczy; w przypadku ponownego popełnienia deliktu w ciągu 2 lat od pierwszego nałożenia sankcji górna granica *pokuty* zostaje podwojona;
- w § 91 zasady wymiaru kary za delikty administracyjne;
- w § 92 wykaz 47 typów wykroczeń, ze sprecyzowaniem, za które można wymierzyć:
 - naganę lub *pokutę* do 331,93 euro,
 - naganę, *pokutę* do 3319,39 euro i przepadek rzeczy,
 - *pokutę* do 6638,78 euro i przepadek rzeczy,
 - *pokutę* do 9958,17 euro i przepadek rzeczy;
 w przypadku ponownego popełnienia wykroczenia w ciągu 2 lat od pierwszego nałożenia sankcji górna granica *pokuty* zostaje podwojona.

Warto zwrócić uwagę na § 91 ust. 7 (delikty) i § 92 ust. 6 (wykroczenia). Na ich podstawie organ, wymierzając *pokutę* za delikt lub wykroczenie, może zobowiązać sprawcę do naprawienia w określonym terminie następstw czynu bezprawnego. Jeżeli zobowiązany tego nie uczyni, organ może wymierzyć mu kolejną

²⁰⁹ Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon.

²¹⁰ Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

²¹¹ Dokładność do drugiego miejsca po przecinku wynika z mechanicznego przeliczenia koron słowackich na euro.

pokutę do podwójnej wysokości pierwszej. Jest to wysoko w literaturze słowackiej oceniane rozwiązanie łączące odpowiedzialność typu odszkodowawczego z administracyjną²¹².

Wśród typów czynów uznanych za inne delikty administracyjne lub wykroczenia znajdują się i takie, które są istotne z perspektywy naszych badań, jak m.in. wykonywanie czynności zakazanych lub czynności uzależnionych od zgody organu ochrony przyrody bez takiej zgody (§ 90 ust. 1 lit. a) i b) oraz § 92 ust. 1 lit. c) i d)], wyrąb drzewa chronionego (§ 90 ust. 3 lit. l) oraz § 92 ust. 1 lit. zo)].

Jeśli chodzi o przestępstwa „przyrodnicze” w prawie słowackim, to tak samo jak w Czechach nie ma ich w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu. Miejscem typizacji jest słowacki Kodeks karny, który zawiera rozdział szósty „Przestępstwa powszechnie niebezpieczne i przeciwko środowisku” (*Trestné činy všeobecne nebezpečné a proti životnému prostrediu*), a w nim oddział drugi „Przestępstwa przeciwko środowisku” (*Trestné činy proti životnému prostrediu*). Podobnie jak w kodeksie czeskim, tak też w słowackim zagrożenia przyrodnicze uwzględniają zarówno ogólne typizacje przestępstw zagrożenia i uszkodzenia środowiska (§ 300 i 301), jak i bardziej szczegółowe typizacje przestępstw naruszenia ochrony roślin i zwierząt (§ 305), z wyróżnieniem naruszeń ochrony drzew i krzewów (§ 306).

Zgodnie ze słowacką ustawą o odpowiedzialności karnej osób prawnych²¹³ za wskazane przestępstwa przeciwko środowisku mogą odpowiadać także osoby prawne.

7.3. Polska ustawa o ochronie przyrody z 2004 r.

Jeśli chciałoby się wskazać podstawowy motyw „rządzący” przygotowaniem i uchwaleniem obowiązującej ustawy o ochronie przyrody, to było nim dążenie do harmonizacji polskiego prawa z prawem UE. Najdobitniejszym przejawem tego procesu była regulacja związana z obszarami Natura 2000. Kolejne przesłanki decydujące o potrzebie następnych nowelizacji wiązały się w szczególności, obok dalszej transpozycji prawa europejskiego, z koniecznością realizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zmienioną organizacją administracji (w szczególności system dyrekcji ochrony środowiska – organów administracji rządowej nieześlonej, poza tym przesunięcie wielu kompetencji od wojewody do sejmiku wojewódzkiego), wzmocnieniem ochrony krajobrazu, nowym kształtem instytucji oceny oddziaływania na środowisko, zmienionym radykalnie systemem ochrony

²¹² B. Cepek, *Zodpovednost' za ekologickú ujmu a škodu v životnom prostredí*, Bratislava 2010, s. 34.

²¹³ Zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb.

drzew i krzewów. Trzeba zwrócić uwagę na szeroki, niemal uniwersalny charakter polskiej ustawy o ochronie przyrody. Realizuje ona w szczególności wspólnotowe rozporządzenie nr 338/97 o handlu gatunkami chronionymi, czyli w istocie konwencji CITES w Unii Europejskiej.

7.3.1. Struktura ustawy

Polskie ustawy o ochronie przyrody coraz bardziej zyskują na objętości. Ustawa z 1934 r. liczyła 34 artykuły i mieściła się na nieco ponad czterech stronach Dziennika Ustaw. Objętość ustawy z 1949 r. była bardzo zbliżona (37 artykułów i podobna ilość miejsca w organie publikacyjnym). Akt z 1991 r. liczył już 65 artykułów i kilkanaście stron organu publikacyjnego. Natomiast ustawa aktualna to 162 artykuły i blisko 160 stron Dziennika. Nie chodzi tutaj o podawanie bardzo dokładnych liczb (ustawy były nowelizowane, w związku z tym inna była ich objętość w chwili wejścia w życie, a inna w chwili utraty mocy), lecz jedynie o zaznaczenie pewnej tendencji „rozrastania się” (charakterystycznej zresztą nie tylko dla prawa ochrony przyrody). Można się zastanawiać, na ile ów rozrost był i jest powodowany rzeczywistymi potrzebami, a na ile nieumiejętnością tworzenia przez ustawodawcę zwięzłego, niewymagającego ciągłych zmian prawa.

Na strukturę obowiązującej ustawy o ochronie przyrody składa się 13 rozdziałów:

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Rozdział 2. Formy ochrony przyrody

Rozdział 3. Ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne oraz ośrodki rehabilitacji zwierząt

Rozdział 4. Ochrona terenów zieleni i zadrzewień

Rozdział 5. Organy ochrony przyrody

Rozdział 6. Służby ochrony przyrody

Rozdział 7. Zwalczanie przestępstw i wykroczeń na obszarach chronionych

Rozdział 8. Wykonywanie ochrony przyrody

Rozdział 9. Gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody

Rozdział 10. Skutki prawne objęcia ochroną

Rozdział 11. Przepisy karne

Rozdział 12. Zmiany w przepisach obowiązujących

Rozdział 13. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe

7.3.2. Pojęcie ochrony przyrody i krajobrazu

Trzeba podkreślić, że ustawa o ochronie przyrody nie zawiera pojęcia „przyroda”. Funkcjonalny substytut tego terminu wydaje się stanowić termin „środowisko przyrodnicze” zdefiniowane jako krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami (art. 5 pkt 20). W istocie rzeczy polska ustawa o ochronie przyrody jest więc ustawą o ochronie środowiska przyrodniczego, z tym że przepisy o powszechnej ochronie krajobrazu są przede wszystkim przedmiotem regulacji o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sedno zaś ustawy stanowią szczególne formy prawne ochrony przyrody określone w rozdziale drugim.

W myśl obowiązującej ustawy ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody (w 9 punktach następuje ich wymienienie). Warto zaznaczyć, że brak tu już sformułowania „w szczególności”, co jest dowodem na wyczerpujące wymienienie zasobów, tworów i składników przyrody przez ustawodawcę.

W „zachowaniu” przejawia się przede wszystkim konserwatorski element ochrony przyrody, przez „zrównoważone użytkowanie” przebija konieczność ochrony przyrody, ale w ramach jej użytkowania, które ma być zrównoważone, a w „odnawianiu” wyrażone jest dążenie do naprawy czy restytucji tych składników przyrody, które wymagają naprawy.

Ustęp 2 art. 2 w siedmiu punktach wskazuje cele ochrony przyrody: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej, zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony; ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody, kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

Polska ustawa odnosi się także do ochrony krajobrazu, chociaż definicje krajobrazu, krajobrazu priorytetowego i krajobrazu kulturowego zawarte są nie w ustawie o ochronie przyrody, ale w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (krajobraz, krajobraz priorytetowy) i w ustawie o ochronie zabytków (krajobraz kulturowy).

Ustawa o ochronie przyrody zawiera natomiast definicję walorów krajobrazowych (zgodnie z art. 5 pkt 23 są to wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe

obszaru oraz związane z nim rzeźba terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka) oraz ochrony krajobrazu (zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu).

7.3.3. Powszechna ochrona przyrody i krajobrazu

W latach 70. XX w., na gruncie ustawy o ochronie przyrody z 1949 r., S. Grzybowski stwierdził, że cała ta ustawa jest jedynie wyjątkiem od zasady braku ochrony przyrody. Proponował oparcie się na zasadzie przeciwnej – wszelkie twory przyrody podlegają ochronie, o ile określone względy nie przemawiają za innym rozwiązaniem²¹⁴.

Artykuł 125 obowiązującej ustawy o ochronie przyrody realizuje propozycję cywilisty wobec roślin, zwierząt i grzybów. Przepis stanowi: Rośliny, zwierzęta lub grzyby, a także ich siedliska, nieobjęte formami ochrony przyrody mogą być niszczone lub zabijane jedynie w związku z: 1) realizacją zadań uzasadnionych potrzebami ochrony przyrody; prowadzeniem badań naukowych lub edukacją; 3) racjonalną gospodarką; 4) amatorskim połowem ryb; 5) zbiorem na własne potrzeby; 6) prowadzeniem akcji ratowniczej; 7) bezpieczeństwem powszechnym; 8) bezpieczeństwem sanitarnym i weterynaryjnym; 9) ochroną życia i zdrowia ludzi; 10) zapobieganiem skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniem.

Powszechna ochrona przyrody to ochrona jej zasobów, tworów i składników poza prawnymi formami ochrony przyrody.

Aktualnie opiera się ona na trzech filarach: 1) wspomnianej ochronie roślin, zwierząt i grzybów, 2) ochronie drzew i krzewów poza lasami (aczkolwiek ten filar został wskutek niedawnych zmian legislacyjnych znacząco osłabiony; trudno przewidywać, czy zostanie wzmocniony), 3) ochronie krajobrazu.

Ochrona terenów zieleni i zadrzewień to przedmiot regulacji rozdziału 4 ustawy o ochronie przyrody. System powszechnej ochrony drzew i krzewów opiera się na zasadach: obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od właściwego organu (z wyjątkami), ponoszenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu (z wyjątkami), administracyjnego karania (pieniężnego) za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia, obowiązku dbałości rady gminy o zieleni i zadrzewienia, także poprzez ich zakładanie.

Powszechna ochrona krajobrazu w większości leży poza ramami ustawy o ochronie przyrody. Prawnej ochronie krajobrazu służy kompleks przepisów wywodzących się z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawy Prawo ochrony

²¹⁴ S. Grzybowski, *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, PiP 1972, z. 1, s. 36–37.

środowiska, ustawy o ochronie przyrody. Główne cele powszechnej ochrony krajobrazu, na podstawie wskazanych aktów, są następujące: 1) ochrona krajobrazu rozumianego jako element czy nawet fundament środowiska przyrodniczego, 2) ochrona krajobrazu kulturowego, 3) kształtowanie zrównoważonej relacji między różnymi przedsięwzięciami a zastanym krajobrazem. Powszechna ochrona krajobrazu za pomocą ustawy o ochronie przyrody opiera się na utwierdzonej prawnie zasadzie, że krajobraz stanowi część środowiska przyrodniczego (przyrody) i dlatego zasadniczo całość ustawy o ochronie przyrody służy także (*ex definitione*) ochronie krajobrazu, szczególnie gdy przyjmiemy jego biologiczną koncepcję. Wystarczy spojrzeć na brzmienie art. 1, art. 2 ust. 1 pkt 7 czy definicję środowiska przyrodniczego z art. 20 pkt 5, by znaleźć prawne uzasadnienie.

Wyrazem powszechności ochrony przyrody jest także ogólny obowiązek jej ochrony. Ochrona przyrody jest obowiązkiem sprecyzowanym w art. 4: Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Obowiązkiem organów administracji publicznej, instytucji naukowych i oświatowych, a także publicznych środków masowego przekazu jest prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody.

W kwestii ogólnej relacji między ochroną przyrody a własnością ustawa zawiera rozwiązanie podobne do swojej poprzedniczki z 1991 r. (art. 7 ust. 2): utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Trzeba w tym miejscu zasygnalizować zdecydowanie za mocną pozycję organów samorządu terytorialnego w zakresie wyznaczania najważniejszych form ochrony przyrody – parków narodowych. Utworzenie parku narodowego (wykaz parków narodowych stanowi załącznik do ustawy o ochronie przyrody) wymaga zgody jednostki samorządu terytorialnego, której obszar ma zostać objęty parkiem. Z pewnością jest to jeden z ważniejszych powodów tłumaczących, dlaczego ostatni park narodowy w Polsce utworzono 16 lat temu (Park Narodowy „Ujście Warty”, 2001 r.).

7.3.4. Szczególna ochrona przyrody i krajobrazu

Szczególna ochrona przyrody ma za przedmiot wyodrębnione w różny sposób twory (elementy, składniki) przyrody. Nie chodzi o całość przyrody, ale o jej ochronę związaną z obszarem, obiektem czy gatunkiem.

7.3.4.1. Ochrona obszarowa

Kluczowa część ustawy poświęcona jest formom ochrony przyrody (rozdział 2). To najobszerniejsza część aktu. Formy ochrony przyrody wskazane w art. 6 ustawy o ochronie przyrody są zwykle klasyfikowane na obszarowe formy ochrony przyrody (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000), obiektowe formy ochrony przyrody (pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe) oraz ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów. Podział form ochrony na obszarowe, obiektowe i ochronę gatunkową, choć popularny i często w literaturze wykorzystywany, bywa niekonsekwentny²¹⁵ – nie spełnia warunków podziału logicznego. Nie jest bowiem rozłączny – poszczególne podzbiory mają elementy wspólne, co w modelu podziału rozłącznego jest wykluczone.

Szczególnej ochronie krajobrazu służą szczególne formy ochrony przyrody, których katalog wykracza jednak poza formy typowo „krajobrazowe”. Innymi słowy, formy ochrony krajobrazu to nie tylko parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Warto zwrócić uwagę, że walory krajobrazowe stanowią część definicji parku narodowego (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody), rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 1), w definicji pomnika przyrody mowa jest o szczególnej wartości krajobrazowej (art. 40 ust. 1); można też uzasadnić, że siedliska przyrodnicze stanowiące przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 stanowią element krajobrazu.

Tym, co określa status prawny danej formy ochrony przyrody, są zakazy, czyli różnego rodzaju ograniczenia, które muszą lub mogą być wprowadzone w związku z wyznaczeniem formy ochrony przyrody.

Obowiązująca ustawa zawiera szeroki katalog zakazów (określa, co jest zabronione w poszczególnych formach ochrony przyrody). Mają one różny charakter prawny – od zakazów bezwzględnych obowiązujących *ex lege* w parkach narodowych i rezerwach przyrody (art. 15), przez zakazy, które mogą być wprowadzone na obszarze parku krajobrazowego czy obszaru chronionego krajobrazu – art. 17 i 24, po dość ogólne sformułowanie ustawodawcy, że zabrania się podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w istotny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 (art. 33 ust. 1). Ten ostatni zakaz związany jest z najnowszą w polskim prawie formą ochrony przyrody – obszarem Natura 2000.

²¹⁵ Na przykład zespół przyrodniczo-krajobrazowy bywa określany jako obiekt i jako obszar, zob. E. Simonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007, s. 547.

7.3.4.2. Ochrona gatunkowa

Według art. 46 ustawy o ochronie przyrody ochrona gatunkowa obejmuje okazy gatunków oraz siedliska i ostoje roślin, zwierząt i grzybów. Ma na celu zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących na terenie kraju lub innych państw członkowskich UE rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk i ostoi, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej. Koncepcja ustawowa sprowadza się do zobowiązania ministra właściwego do spraw środowiska do określenia (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa) w drodze rozporządzeń gatunków dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną ścisłą i ochroną częściową. Minister delegację wykonał, wydając trzy rozporządzenia: w sprawie ochrony gatunkowej roślin, w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, w sprawie ochrony gatunkowej grzybów (wszystkie akty pochodzą z października 2014 r.).

7.3.5. Organy ochrony przyrody

Organami w zakresie ochrony przyrody są:

- 1) minister właściwy do spraw środowiska,
- 2) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- 3) wojewoda,
- 4) regionalny dyrektor ochrony środowiska,
- 5) marszałek województwa,
- 6) dyrektor parku narodowego,
- 7) starosta,
- 8) wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

W przepisie art. 91 ustawy o ochronie przyrody mowa jest o organach nazywanych w doktrynie decydującymi, a w przepisie art. 95 stanowi się o organach opiniodawczo-doradczych. Organami tymi są: 1) Państwowa Rada Ochrony Przyrody, działająca przy ministrze właściwym do spraw środowiska, 2) regionalna rada ochrony przyrody, działająca przy regionalnym dyrektorze ochrony środowiska, 3) rada naukowa parku narodowego, działająca przy dyrektorze parku narodowego, 4) rada parku krajobrazowego lub rada zespołu parków krajobrazowych, działająca przy dyrektorze parku krajobrazowego lub dyrektorze zespołu parków krajobrazowych.

7.3.6. Odpowiedzialność prawna

Odpowiedzialność prawna w polskiej ustawie o ochronie przyrody sprowadza się do odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za delikty administracyjne. Ustawa stanowi również o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody w mieniu wyrządzone przez określone gatunki zwierząt (art. 126).

Odpowiedzialność karna określona jest w rozdziale 11 zatytułowanym „Przepisy karne”. Artykuły 127 i 131 typizują wykroczenia (przede wszystkim naruszenie zakazów tworzących reżim prawny formy ochrony przyrody), art. 127a, art. 128 i art. 128a typizują przestępstwa.

Odpowiedzialność za delikty administracyjne związana jest z ochroną drzew i krzewów i dotyczy przede wszystkim kary pieniężnej za usunięcie drzewa (krzewu) bez zezwolenia.

Rozdział 8

SYNTETYZUJĄCE UJĘCIA NAUKOWE

8.1. Czeskie syntezy prawa środowiska

W Republice Czeskiej ukazały się dwa dzieła z zakresu prawa środowiska zasługujące na miano syntez. Nazwijmy je dla uproszczenia syntezami „praską” i „brneńską”.

Synteza „praska” autorów związanych z Katedrą Prawa Środowiska Wydziału Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze: Milana Damohorskiego, Jaroslava Drobniaka, Martina Smolka, Michala Sobotki i Vojtěcha Stejskala, była wydawana trzykrotnie: w latach 2003, 2007 i 2010²¹⁶. Ostatnie wydanie z 2010 r. liczy 629 stron..

Losy syntezy „brneńskiej” opracowywanej przez pracowników naukowych Katedry Prawa Środowiska i Prawa Gruntowego Wydziału Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie były nieco bardziej złożone. Początek dał tom pierwszy obejmujący część ogólną autorstwa Ilony Jančářovej i Milana Pekárka wydany w 2002 r.²¹⁷, który po siedmiu latach został powtórzony w rozszerzonym składzie, do którego doszli Ivana Průchová, Jana Dudová i Jana Tkáčiková²¹⁸. Tom drugi, obejmujący pierwszy dział części szczególnej, był wydawany dwukrotnie, najpierw przez zespół w składzie: Jozef Cingoš, Jana Dudová, Ilona Jančářová, Milan

²¹⁶ M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, 1. vydání – Praha 2003, 2. vydání – Praha 2007, 3. vydání – Praha 2010.

²¹⁷ *Právo životního prostředí. I. díl*, Brno 2002.

²¹⁸ M. Pekárek, I. Průchová, J. Dudová, I. Jančářová, J. Tkáčiková, *Právo životního prostředí. I. díl*, Brno 2009.

Pekárek i Ivana Průchová w 1998 r.²¹⁹, i powtórzony po ośmiu latach w czteroosobowym składzie (ubyl Jozef Cingoš)²²⁰. Tom trzeci, obejmujący dalsze działy części szczególnej, był wydawany w takim samym – pięcioosobowym, następnie czteroosobowym – składzie w latach 1998²²¹ i 2007²²². Po kilkuletniej przerwie ukazały się w 2015 r. część szczególna prawa środowiska licząca 624 strony, napisana przez sześcioro autorów: Ilonę Jančářovą, Janę Dudovą, Jakuba Hanáka, Milana Pekárekrka, Ivanę Průchovą, Janę Tkáčiková²²³, następnie w 2016 r. część ogólna prawa środowiska licząca 716 stron, napisana przez siedmioro autorów w zbliżonym składzie (ubyla Jana Tkáčikova, przybyli Vojtěch Vomáčka i Dominik Židek)²²⁴.

Obie syntezy przyjęły podział badanej materii na część ogólną i część szczególną. I tak w syntezie „praskiej” część ogólna składa się z pięciu rozdziałów, których przedmiotem są: podstawy ochrony środowiska, prawo środowiska, organizacja ochrony środowiska, odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, ochrona środowiska w prawie międzynarodowym i unijnym. Część szczególna obejmuje cztery rozdziały:

Rozdział VI. Środki ochrony środowiska: planowanie przestrzenne, oceny oddziaływania na środowisko, zintegrowana prewencja i obniżanie zanieczyszczeń, informacja i udział społeczeństwa w ochronie środowiska.

Rozdział VII. Ochrona komponentów środowiska i ekosystemów: powietrza i ozonowej warstwy Ziemi, wody, gleby, lasu, przyrody i krajobrazu, roślinności i zwierząt.

Rozdział VIII. Ochrona przed źródłami zagrożenia środowiska: odpady i opakowania, promieniowanie, hałas i wibracje, organizmy genetycznie zmodyfikowane, substancje i preparaty chemiczne, katastrofy żywiołowe.

Rozdział IX. Prawna regulacja ochrony środowiska w ramach innych działań ludzi, czyli ochrona środowiska a ochrona zdrowia człowieka, ochrona środowiska a troska o zabytki oraz ochrona środowiska w górnictwie, rolnictwie, energetyce i komunikacji.

W syntezie „brneńskiej” część ogólna prawa środowiska została podzielona na pięć części składowych:

Część I. Założenia prawa środowiska: pojęcie środowiska, prawo środowiska (pojęcie, przedmiot i metoda regulacji), źródła, zasady prawne ochrony środowiska, konstytucyjne zakotwiczenie prawa środowiska, własność a środowisko.

²¹⁹ Kolektiv autorů, *Právo životního prostředí. 2. díl*, Brno 1998.

²²⁰ Kolektiv autorů, *Právo životního prostředí. 2. díl*, Brno 2006.

²²¹ Kolektiv autorů, *Právo životního prostředí. 3. díl*, Brno 1998.

²²² Kolektiv autorů, *Právo životního prostředí. 3. díl*, Brno 2007.

²²³ I. Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: Zvláštní část*, Brno 2015.

²²⁴ J. Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: Obecná část*, Brno 2016.

Część II. Podmioty environmentalnych stosunków prawnych i formy działania w administracji publicznej: podmioty, instytucje, prawne formy działania administracji w ochronie środowiska, dostęp do informacji, udział społeczeństwa w decydowaniu, tworzeniu planów, programów, polityk i przepisów, dostęp do ochrony sądowej, inne formy udziału społeczeństwa.

Część III. Przekrojowe (*průřezové*) instrumenty ochrony środowiska: oceny oddziaływania na środowisko, zintegrowana prewencja, środki podejmowane w ramach planowania przestrzennego i budownictwa oraz w obliczu katastrof.

Część IV. Odpowiedzialność w prawie środowiska: administracyjna, za szkodę ekologiczną, karna, a także prewencja i naprawianie szkód według prawa prywatnego.

Część V. Instrumenty ekonomiczne w prawie środowiska (podatki, opłaty, handel uprawnieniami do emisji, ubezpieczenia, systemy wsparcia).

Część szczególna syntezy „brneńskiej” została podzielona na dwa działy.

Dział I obejmuje ochronę komponentów (*složek*) środowiska: powietrza, wód i zasobów wodnych, gleby, lasu, przyrody i krajobrazu, obejmuje też handel zagrożonymi gatunkami roślin i zwierząt, ochronę zwierząt przed znęcaniem się nad nimi, ochronę zwierząt w ramach łowiectwa, rybactwa i pszczelarstwa oraz ochronę zabytków kultury.

Dział II obejmuje ochronę środowiska przed źródłami zagrożenia: przy postępowaniu z substancjami chemicznymi, przy postępowaniu z odpadami, przy wykorzystywaniu złóż kopalin, przed negatywnymi wpływami rolnictwa, przy postępowaniu z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi, a także ochronę środowiska i zdrowia przed niepożądanymi skutkami promieniowania jonizującego i niejonizującego oraz przed hałasem i wibracjami.

Zastosowany w obu syntezach schemat jest dość podobny i opiera się na wprowadzeniu najpierw podziału na część ogólną i szczególną, następnie podziału części szczególnej na to, **co** chronimy (rozdział VII syntezy „praskiej” i dział I części szczególnej syntezy „brneńskiej”) oraz **przed czym** chronimy (rozdział VIII syntezy „praskiej” i dział II części szczególnej syntezy „brneńskiej”). W częściach szczególnych obu syntez znalazły swoje miejsce rozdziały przyrodnicze obejmujące nie tylko ochronę przyrody i krajobrazu według odnośnych ustaw tak zatytułowanych, lecz także problematykę handlu zagrożonymi gatunkami z jednej strony oraz zagadnienia łowiectwa, rybactwa i pszczelarstwa oraz ochrony zwierząt z drugiej, przy czym synteza „brneńska” wykazuje większe wyodrębnienie rozdziałów w porównaniu z „praską”, która jest bardziej zwarta, ale obejmuje tę samą problematykę.

Pewne różnice ujawniają się w tym, że tzw. przekrojowe instrumenty ochrony środowiska (oceny oddziaływania, zintegrowana prewencja, środki planowania przestrzennego i budownictwa, dostęp do informacji, udział społeczeństwa) autorzy

syntezy „praskiej” umieszczają w części szczególnej, natomiast autorzy syntezy „brneńskiej” – w części ogólnej. Zauważmy, że w pierwszym wydaniu tomu trzeciego poprzedniej syntezy „brneńskiej” znajdowały się one także w części szczególnej i dopiero potem zostały przeniesione do drugiego wydania tomu pierwszego poprzedniej syntezy „brneńskiej”, gdyż autorzy doszli do wniosku, że to jest jednak problematyka części ogólnej.

Najwyraźniejsze różnice ujawniają się w traktowaniu trzech zagadnień problemowych, do których zaliczyć można problematykę środowiska pracy, ochrony zdrowia i ochrony zabytków kultury.

Jaroslav Drobník w syntezie „praskiej” z definicji środowiska zamieszczonej w § 2 ustawy o środowisku (*zákon č. 17/1992 Sb.*) wyprowadził wniosek, że ustawa uznaje za środowisko świat materialny, a z niego tylko tę część, którą tworzy przyroda (*složky a ekosystemy*). Zauważył, że od początku formowania prawa środowiska pojawiły się wszakże poglądy, że komponenty przyrodnicze i ekosystemy przedstawiają tylko część środowiska, do którego należy tzw. sztuczne (stworzone przez człowieka) środowisko, jakim jest środowisko osiedli ludzkich, mieszkaniowe, pracownicze, a także pomniki kultury i stosunki społeczne. Przywołując jako ilustrację poglądy Zdeňka Madara (z Pragi) i zwłaszcza Boleslava Pospíšila (z Brna), podsumował swój wywód, że na praskim wydziale prawa prawo środowiska od początku formowało się na bazie ochrony środowiska przyrodniczego²²⁵.

W drugim wydaniu części ogólnej poprzedniej syntezy „brneńskiej” Milan Pekárek bardzo zdecydowanie optował za szerszą koncepcją środowiska obejmującego także środowisko przez człowieka wytworzone, zwłaszcza środowisko pracy²²⁶. Trzeba przyznać, że ten pogląd ma wsparcie w doktrynie czeskiego prawa pracy. Mamy tu na uwadze niezwykle interesujący szkic Zdeňki Gregorovej, która z § 38 ust. 1 czeskiego Kodeksu pracy²²⁷ wyprowadza rozróżnienie między warunkami wykonywania pracy (*podmínky pro výkon práce*) a warunkami pracowniczymi (*pracovní podmínky*) mającymi szerszy charakter, bo obejmującymi też stosunki międzyludzkie. Jej zdaniem środowisko pracy (*pracovní prostředí*) przedstawia obiektywnie istniejące zewnętrzne środowisko, tj. utożsamia się z pojęciem warunków wykonywania pracy. Warunki pracownicze w najszerszym znaczeniu jednoznacznie spotykają się ze środowiskiem, tak jak się je rozumie w prawie środowiska²²⁸. W części ogólnej syntezy „brneńskiej” z 2016 r. nie ma już tak zdecydowanego akcentowania środowiska pracy jako środowiska

²²⁵ J. Drobník, [w:] M. Damohorský a kolektiv, *Pravo životního prostředí*, Praha 2010, s. 29.

²²⁶ M. Pekárek [w:] M. Pekárek, I. Průchová, J. Dudová, I. Jančářová, J. Tkáčiková, *Pravo životního prostředí. I. díl*, Brno 2009, s. 13, 15 i 39.

²²⁷ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

²²⁸ Z. Gregorová, *Podnikatel a pracovní prostředí*, [w:] I. Jančářová, J. Hanák, I. Průchová a kolektiv, *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*, Brno 2015, s. 55-56.

w rozumieniu prawa środowiska, a konkluzja Jakuba Hanáka, według którego wprawdzie środowisko pracy jest także środowiskiem, ale ponieważ jest regulowane prawem pracy, to nie ma potrzeby zajmowania się nim w nauce prawa środowiska²²⁹, wydaje się w pełni przekonywająca.

Następne zagadnienie to ochrona zdrowia. Sięgnijmy ponownie do poglądu Jaroslava Drobníka w syntezie „praskiej”. Jego wyjaśnienie konstrukcji części szczególnej opiera się na rozróżnieniu trojakich instrumentów: horyzontalnych (w odniesieniu do przekrojowych), wertykalnych (w odniesieniu do komponentów) i diagonalnych (w odniesieniu do źródeł zagrożenia). Ale jeśli chodzi o źródła zagrożenia, to jest różnica między tym, co synteza „praska” uwzględnia w rozdziale VIII, a tym, o czym mowa w rozdziale IX. Otóż w rozdziale IX mamy tylko deklarację, że przepisy prawne interesują się ochroną środowiska, jednak sporne jest, czy te przepisy w ogóle są źródłami prawa środowiska²³⁰. Istota problemu tkwi w tym, że o ochronie zdrowia jest mowa właśnie w rozdziale IX syntezy „praskiej”, a więc w jakimś uzupełnieniu głównego nurtu prawa środowiska. Zapewne ma rację Martin Smolek, kiedy pisze, że praktycznie całe prawo środowiska można z pewnej perspektywy uznać za zbiór norm, które bezpośrednio lub pośrednio służą ochronie zdrowia człowieka. Niektóre dziedziny prawa środowiska dotyczą wprost ochrony zdrowia (np. regulacja postępowania z substancjami niebezpiecznymi), w niektórych ten stosunek jest bardziej oddalony (np. w ochronie przyrody i krajobrazu)²³¹. Zapewne ochronę zdrowia trzeba mieć na uwadze przy ochronie środowiska, ale nie ma powodu, aby ją wyodrębniać w prawie środowiska.

W drugim wydaniu trzeciej części poprzedniej syntezy „brneńskiej” znajdował się osobny rozdział VII zatytułowany *Zdravé životní podmínky*, którego autorką była Jana Dudová, znakomita znawczyni problematyki ochrony zdrowia w kontekście ochrony środowiska²³². W części szczególnej syntezy „brneńskiej” z 2015 r. nie została wyodrębniona ochrona zdrowia, lecz została ona połączona z ochroną środowiska w rozdziałach dotyczących ochrony przed promieniowaniem, hałasem i wibracjami.

Pozostaje do omówienia ochrona zabytków kultury. W syntezie „praskiej” jest ona przedmiotem rozważań w rozdziale IX jako ów uboczny segment prawa środowiska. Jak wskazuje Vojtěch Stejskal, ochrona zabytków kultury w wielu punktach przenika się z ochroną środowiska²³³. W syntezie „brneńskiej” ochronie

²²⁹ J. Hanák [w:] I. Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: Obecná část*, Brno 2016, s. 160-161.

²³⁰ J. Drobník [w:] M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 31-32.

²³¹ M. Smolek [w:] M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 527.

²³² Zob. J. Dudová, *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*, Praha 2011.

²³³ V. Stejskal [w:] M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 539.

zabytków kultury jest poświęcony odrębny rozdział IX działu I, przy czym autorzy nie ograniczają się do nieruchomych zabytków kultury, które z istoty swej mogą być uznawane za część środowiska, ale uwzględniają także ruchome zabytki kultury, nie traktując tego jako jakiegoś ubocznego nurtu prawa środowiska, lecz umieszczając ochronę zabytków kultury w nurcie głównym.

8.2. Słowackie syntezy prawa środowiska

Pierwsza słowacka synteza prawa środowiska została napisana przez pracowników naukowych wydziałów prawa trzech uniwersytetów: trnavski reprezentował Milan Štefanovič, bratysławski reprezentowała Soňa Košičiarová, a koszycki – Ján Pirč. Dość skromna książeczka licząca 254 strony ukazała się w 2001 r.²³⁴. W następnym roku ukazało się dwutomowe wydanie nowej syntezy jako podręcznik Wydziału Prawa Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie²³⁵. W pracach nad częścią ogólną uczestniczył 15-osobowy zespół złożony z ośmiu przedstawicieli nauki słowackiej: Soňa Košičiarová, Mária Kozová, Erika Kučerová, Mária Patakyová, Ján Pirč, Eva Romančíková, Ján Svák, Štefan Úradníček, oraz siedmiu przedstawicieli nauki czeskiej: Milan Damohorský, Jana Dudová, Ilona Jančárová, Eva Kružiková, Václav Mezřický, Milan Pekárek, Ivana Průchová. Część szczególną przygotował siedmioosobowy zespół złożony już tylko z autorów słowackich: Vladimír Hutta, Soňa Košičiarová, Erika Kučerová, Ján Pirč, Milan Štefanovič, Jozef Toth, Štefan Úradníček. Kolejna jednotomowa synteza koordynowana przez Sonię Košičiarową doczekała się dwóch wydań²³⁶. Drugie wydanie liczące 673 strony zostało przygotowane przez 23-osobowy zespół, w którym znalazło się 15 przedstawicieli nauki słowackiej: L'udmila Gajdošíková, Soňa Košičiarová, Jozefína Machajová, Alena Paulícková, Vladimír Pirošík, Martin Píry, Peter Sepeši, Ján Svák, Marian Ševčík, Milan Štefanovič, Štefan Úradníček, Martin Fadrný, Silvia Fajtaková, Zuzana Pišteková, Vladimír Hutta, 7 przedstawicieli nauki czeskiej: Milan Damohorský, Veronika Langrová, Milan Pekárek, Jana Dudová, Ilona Jančárová, Vojtěch Stejskal, Ondřej Vicha, oraz jeden przedstawiciel nauki niemieckiej – Gerhard Loibl. Najnowsza synteza słowacka pod

²³⁴ M. Štefanovič, S. Košičiarová, J. Pirč, *Právo životného prostredia*, Bratislava 2001.

²³⁵ S. Košičiarová a kolektív, *Právo životného prostredia. Všeobecná časť. 1. časť*, Šamorín 2002 oraz S. Košičiarová a kolektív, *Právo životného prostredia. Osobitná časť. 2. časť*, Šamorín 2002.

²³⁶ S. Košičiarová a kolektív, *Právo životného prostredia*, 1. vydanie – Bratislava 2006, 2. vydanie – Bratislava 2009.

tytułem *Environmentálne*²³⁷ *právo* ukazała się w 2015 r.²³⁸, liczy 442 strony, a została przygotowana przez siedmioosobowy zespół autorski, w którego skład weszło sześciu autorów słowackich: Branislav Cepek, Marián Vrabko, Peter Potasch, Livia Trellová, Anton Martvoň, Ján Škrobak z Uniwersytetu Komeńskiego w Bratysławie oraz Vojtěch Stejskal z Uniwersytetu Karola w Pradze, który opracował rozdział VI poświęcony polityce i prawie środowiska Unii Europejskiej.

Wszystkie syntezы słowackie przyjmują podział na część ogólną i część szczególną. Drugie wydanie syntezy Soni Košičiarovej przedstawia się następująco:

Część ogólna:

- I. Regulacja prawna troski o środowisko (przedmiot i cel regulacji, zasady, system, charakter regulacji prawnej).
- II. Źródła regulacji prawnej (konstytucja, ustawy).
- III. Działalność decyzyjna w dziedzinie troski o środowisko (administracja państwowa, samorząd terytorialny, sądy, Sąd Konstytucyjny).
- IV. Sytuacja prawna osób prawnych i fizycznych (przedsiębiorca, właściciel, mieszkańiec, samorząd zawodowy, publiczność).
- V. Podstawowe instytucje troski o środowisko (planowanie przestrzenne i krajobrazowe, oceny oddziaływania na środowisko, zintegrowana prewencja i kontrola zanieczyszczeń, informacja, zarządzanie environmentalne i audyt, znakowanie produktów).
- VI. Odpowiedzialność w ochronie środowiska (karna, administracyjna, za *újmę* ekologiczną, za szkodę environmentalną, za stare obciążenia, cywilna).
- VII. Środki ekonomiczne i finansowanie troski o środowisko (źródła i sposoby finansowania).

Część szczególna:

- I. Regulacja prawna troski o komponenty środowiska, zabytki kultury i ekosystemy:
 1. Ochrona przyrody i krajobrazu.
 2. Troska o nieruchomości zabytki kultury.
 3. Ochrona powietrza i warstwy ozonowej Ziemi.
 4. Troska o wody oraz naturalne źródła lecznicze i mineralne.
 5. Troska o glebę i rolnictwo ekologiczne.
 6. Troska o lasy.
 7. Troska o roślinność.

²³⁷ Ten anglicyzm (*environment* to „środowisko”) po raz pierwszy pojawił się w tytule dzieła, aczkolwiek ów przymiotnik jest już od dawna stosowany w literaturze zwłaszcza słowackiej, lecz także czeskiej. Nie da się zaprzeczyć, że jest on dogodny, bo tłumaczenie go na język polski przez np. „środowiskowe” byłoby nie do przyjęcia.

²³⁸ B. Cepek a kolektív, *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*, Plzeň 2015.

8. Troska o zwierzęta.
 9. Troska o minerały.
 10. Regulacja poszukiwań i badań geologicznych.
- II. Regulacja prawna ochrony środowiska przed zagrożeniem i uszkodzeniem:
1. Postępowanie z odpadami.
 2. Stosowanie osadów z oczyszczalni.
 3. Postępowanie z substancjami chemicznymi.
 4. Pokojowe wykorzystanie energii jądrowej.
 5. Ochrona przed awariami przemysłowymi.
 6. Używanie technologii genetycznych i organizmów genetycznie zmodyfikowanych.
 7. Ochrona przed hałasem.
- III. Environmantalne bezpieczeństwo budów i produktów:
1. Environmentalne bezpieczeństwo i jakość budów.
 2. Wymagania techniczne produktów.
 3. Wymagania odnoszące się do wyrobów według przepisów szczególnych (paliwa, pasze, weterynaryjne leki i preparaty, opakowania).
- IV. Ochrona zdrowia i środowisko:
1. Ochrona zdrowia według ustawy o ochronie zdrowia ludzi.
 2. Ochrona zdrowia według szczególnych przepisów regulujących troskę o środowisko.

Branislav Cepek w swojej syntezie zaprezentował następujący podział:

Część ogólna:

1. Podstawowe przyczyny i potrzeba ochrony środowiska.
2. Źródła regulacji prawnej.
3. Regulacja konstytucyjna.
4. Instytucjonalne zabezpieczenie ochrony środowiska.
5. Trzeci sektor a środowisko.
6. Polityka i prawo środowiska Unii Europejskiej.
7. Sytuacja prawna podmiotów (przedsiębiorca, właściciel, mieszkaniowiec, samorząd zawodowy, publiczność).
8. Odpowiedzialność w ochronie środowiska.
9. *Újma* ekologiczna.
10. Odpowiedzialność za stare obciążenia środowiskowe.
11. Ubezpieczenia.
12. Zadania środków finansowych w odpowiedzialności za straty w środowisku.
13. Finansowanie ochrony środowiska.
14. Podstawowe instytucje prawne w dziedzinie troski o środowisko (planowanie przestrzenne, oceny oddziaływania, zintegrowana prewencja i kontrola zanieczyszczeń, zarządzanie environmentalne i audyt, znakowanie).

Część szczególna:

1. Regulacja prawna troski o komponenty środowiska, zabytki kultury i ekosystemy.
2. Troska o ruchome i nieruchome zabytki kultury.
3. Ochrona powietrza i warstwy ozonowej Ziemi.
4. Troska o wody i naturalne zasoby lecznicze.
5. Troska o gleby i rolnictwo ekologiczne
6. Troska o lasy.
7. Troska o rośliny i zwierzęta.
8. Łowiectwo.
9. Rybactwo.
10. Troska o kopaliny.
11. Regulacja prawa ochrony środowiska przed źródłami zagrożenia.
12. Stosowanie osadów z oczyszczalni.
13. Substancje chemiczne.
14. Pokojowe wykorzystanie energii jądrowej.
15. Ochrona przed awariami przemysłowymi.
16. Genetycznie modyfikowane organizmy oraz stosowanie technologii genetycznych.
17. Ochrona przed hałasem i wibracjami.
18. Environmentalna troska o bezpieczeństwo budów, działalność budowlana i wykorzystywanie przestrzeni (w tym rozdziale zostały zamieszczone także uwagi o ochronie zdrowia).

Jak wynika z tego zestawienia, Branislav Cepek podąża drogą wyznaczoną przez Sonię Košičiarovą, wprowadzając pewne zmiany. Najistotniejsza jest chyba ta, że Soňa Košičiarová zalicza do problematyki troski o środowisko tylko troskę o nieruchome zabytki kultury, podczas gdy Branislav Cepek wyraźnie uwzględnia także problematykę zabytków ruchomych.

Wszystkie syntezy słowackie uwzględniają w ramach prawa środowiska również problematykę ochrony zdrowia, a przy tej sposobności też środowisko pracy w aspekcie ochrony zdrowia. Interesujące jest, że w pierwszej syntezie z 2001 r. część szczególną otwiera rozdział *Právna uprava starostlivosti o zdravé životné podmienky* z argumentacją, że troska o zdrowie to nie tylko leczenie czy zaopatrzenie w chorobę, lecz także troska o zdrowe warunki życia²³⁹. W kolejnych syntezach zagadnienia zdrowia w kontekście ochrony środowiska zostały przesunięte do ostatnich rozdziałów i potraktowane raczej marginesowo.

Cała problematyka przyrodnicza rozpisana w różnych rozdziałach mieści się w ramach prawa środowiska. Z punktu widzenia naszych badań najistotniejsze są

²³⁹ M. Štefanovič, S. Košičiarová, J. Pirč, *Právo životného prostredia*, Bratislava 2001, s. 75.

spostrzeżenia Soni Košičarovej poczynione na tle słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Wprawdzie autorka umieszcza tę problematykę w ramach części szczególnej prawa środowiska, ale w drugim tomie syntezy z 2002 r. przedstawia wywód, że w systemie regulacji prawnej troski o środowisko regulację dotyczącą ochrony przyrody i krajobrazu umieszcza się na pograniczu (*na rozoranie*) – między tzw. przekrojowymi (*prierezovými*) przepisami a tzw. komponentowymi (*zložkovými*) przepisami. Tę wyjątkową pozycję ochrony przyrody i krajobrazu wzmacnia także § 1 ust. 2 *zákona č. 543/2002 Z.z.* dający pierwszeństwo przepisom o ochronie przyrody i krajobrazu przed innymi przepisami z zakresu prawa środowiska²⁴⁰. Do tej myśli autorka nawiązuje w syntezie z 2009 r., kiedy omawiając system regulacji prawnej ochrony środowiska, ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu zalicza nie do przepisów dotyczących komponentów środowiska, lecz do przepisów przekrojowych²⁴¹.

Ta konstrukcja myślowa pokazuje, że prawna ochrona przyrody jest wprawdzie traktowana jako część prawa ochrony środowiska, lecz część bardzo swoista, której nie można po prostu „roztopić” w prawie środowiska i traktować jej jako tylko jednej z wielu jego części, ale należy dostrzec wyjątkową pozycję ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska.

8.3. Polskie syntezy prawa ochrony środowiska

Literatura dotycząca różnych zagadnień i problemów prawnej ochrony środowiska jest coraz bogatsza, przynajmniej jeśli weźmie się pod uwagę objętość i liczbę wydawanych pozycji. W tym miejscu nie interesują nas pozycje omawiające wybrane kwestie związane z prawem ochrony środowiska. Skupiamy się na publikacjach całościowo ujmujących prawo ochrony środowiska, które mają obejmować wszystko, co dla prawa ochrony środowiska jest najważniejsze. Przede wszystkim zwracamy uwagę na sposób ujęcia w tego typu wydawnictwach kwestii wiążących się z prawną ochroną przyrody.

Regułą jest przygotowywanie tego rodzaju publikacji przez osoby związane z ośrodkami naukowymi, w których uprawia się prawo ochrony środowiska. W Polsce jednostki, których podstawowym kierunkiem badawczym jest prawna ochrona środowiska, mieszczą się przede wszystkim w strukturze publicznych uniwersytetów i Polskiej Akademii Nauk. Są to katedry (zakłady, zespoły) ulokowane

²⁴⁰ S. Košičarová [w:] S. Košičarová a kolektiv, *Pravo životneho prostredia. Osobitná časť*. 2. časť, Šamorin 2002, s. 11.

²⁴¹ S. Košičarová [w:] S. Košičarová a kolektiv, *Pravo životneho prostredia*, Bratislava 2009, s. 58.

na Uniwersytecie Szczecińskim, Uniwersytecie Gdańskim, Uniwersytecie Mikołaja Kopernika, Uniwersytecie Łódzkim, Uniwersytecie Jagiellońskim, Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej, Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, Uniwersytecie Śląskim, Uniwersytecie Wrocławskim, Uniwersytecie Opolskim oraz w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Do tego wykazu należy dodać wyspecjalizowane w prawie ochrony środowiska wrocławskie Centrum Prawa Ekologicznego, związane z kancelarią prawną Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy.

Dynamiczny rozwój dydaktyki prawa ochrony środowiska następuje zasadniczo od początku XXI w., co potwierdza fakt, że od tego czasu zaczęło ukazywać się znacząco więcej opracowań o charakterze podręcznikowym. Oczywiście podręczniki czy opracowania o podobnym charakterze wydawano już wcześniej, jednak było ich znacząco mniej. Trzeba tu wymienić prace Jana Bocia²⁴², Ludwika Jastrzębskiego²⁴³, Ryszarda Paczuskiego²⁴⁴, Janiny Ciechanowicz²⁴⁵ oraz interdyscyplinarną pracę zbiorową Kazimierza Górki, Bazylego Poskrobki, Wojciecha Radeckiego²⁴⁶. Tę ostatnią pozycję trudno określić jako podręcznik prawa ochrony środowiska, w zasadzie bowiem tylko jeden jej rozdział poświęcony jest tej dziedzinie. Pozostałe traktują o problemach społecznych, politycznych i ekonomicznych związanych z ochroną środowiska. Można więc powiedzieć, że jest to podręcznik ochrony środowiska w ujęciu nauk społeczno-ekonomicznych, w tym przedstawiający prawne podstawy ochrony środowiska. Pozycję tę sytuujemy wśród „starszych” także ze względu na to, że rozdział poświęcony prawu oparty jest na nieobowiązującej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.

Dlaczego akurat przełom XX i XXI w. staje się zauważalną granicą w rozwoju wydawniczym dydaktyki prawa ochrony środowiska?

Myślimy, że bezpośrednio przyczyniły się do tego trzy wydarzenia: uchwalenie i wejście w życie Konstytucji RP z 1997 r., wysoko sytuującej ochronę środowiska wśród wartości konstytucyjnych, uchwalenie nowego prawa o ochronie środowiska (ustawa Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r.), trzy lata później zaś

²⁴² J. Boć, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*, Wrocław 1979; J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Wrocław 1989; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004.

²⁴³ L. Jastrzębski, *Ochrona prawna przyrody i środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1979; L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983, L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.

²⁴⁴ R. Paczuski, *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977; R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994 (kolejne wydania w latach 1996 i 2000).

²⁴⁵ J. Ciechanowicz, *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995.

²⁴⁶ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 2001. Poprzednie wydania: 1991, 1995, 1998; Janina Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.

nowej ustawy o ochronie przyrody, ponadto proces dostosowywania prawa polskiego do europejskiego, będący konsekwencją najpierw dążenia, a następnie akcesji Polski do Unii Europejskiej. Prawo ochrony środowiska w znacznej mierze uzyskało nowy kształt, okazało się dziedziną docenianą na szczeblu unijnym i międzynarodowym, co wzmogło chęć zgłębiania go od strony naukowej.

Opracowań podręcznikowych do nauczania prawa ochrony środowiska zaczęło wyraźnie przybywać. Swoje podręczniki przygotowały i wydały ośrodki uniwersyteckie: gdański²⁴⁷, śląski²⁴⁸, łódzki²⁴⁹, toruński²⁵⁰, olsztyński²⁵¹ i lubelski²⁵² (do tego dochodzi już wykazany i kontynuowany podręcznik autorów wrocławskiego ośrodka uniwersyteckiego), a także wrocławskie Centrum Prawa Ekologicznego²⁵³. W tym samym nurcie można umieścić opracowanie poświęcone ochronie przyrody²⁵⁴, a także zarysowanie podstaw prawa ochrony środowiska przeznaczone dla administracji²⁵⁵. Trzeba także wspomnieć o uaktualnionym i inaczej zatytułowanym podręczniku Ryszarda Paczuskiego²⁵⁶, wydanym w Bydgoszczy w 2008 r. Ponadto należy wymienić przygotowane w 2010 r. we wrocławskim Zespole Prawa Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN opracowanie poświęcone instytucjom prawa ochrony środowiska²⁵⁷.

W ciągu 16 lat (w przybliżeniu okres 2000–2016) wydano więcej podręczników (pozycji o podobnym charakterze), nie licząc wznowień i kolejnych wydań,

²⁴⁷ Z. Brodecki, E. Gończ, D. Lost-Siemińska, S. Makowska, F. Pankau, D. Pyć, A. Tyszecki, *Ochrona środowiska. Acquis communautaire*, Warszawa 2005.

²⁴⁸ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002; kolejne wydania w latach 2004, 2005, 2007, ostatnie Warszawa 2010.

²⁴⁹ M. Górski, J.S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006. Opracowanie po trzech latach powtórzone w nieco zmienionej formule: M. Górski (red.), A. Barczak, D. Jakubowska, A. Jaworowicz-Rudolf, A. Kaźmierska-Patrzyzna, J.S. Kierzkowska, P. Korzeniowski, J. Miłkowska, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009. W 2013 roku ukazało się *Prawo ochrony różnorodności biologicznej* M. Górskiego i Joanny Miłkowskiej-Rębowskiej, w tym samym roku pod red. M. Górskiego praca zbiorowa *Prawo ochrony środowiska*.

²⁵⁰ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004; kolejne wydania w latach 2005 i 2007, w r. 2015 B. Wierzbowski i B. Rakoczy opublikowali *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, będący zasadniczo uaktualnioną kontynuacją poprzedniej pracy.

²⁵¹ U. Szymańska, E. Zębek, *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Olsztyn 2008.

²⁵² J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Lublin 2009; wyd. II, Lublin 2010.

²⁵³ M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.

²⁵⁴ J. Ciechanowicz-McLean (red.), K. Biernat, P. Mierzejewski, D. Trzcińska, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006.

²⁵⁵ J. Bukowski, *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005.

²⁵⁶ R. Paczusi, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.

²⁵⁷ W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010.

niż w całej poprzedzającej historii wydawnictw dydaktycznych (od lat 70.). Podchodzimy z rezerwą do oceny i podsumowań dorobku wydawniczego podług miary matematycznej. Niewątpliwie jednak zjawisko rozwoju wydawnictw dydaktycznych jest odpowiedzią na rozwój dydaktyki (nauczania) i potrzeb w tym zakresie.

Jak są skonstruowane i do czego się odnoszą podręczniki prawa ochrony środowiska? Poniżej przedstawiamy strukturę kilku popularnych podręczników, wykorzystywanych w dydaktyce. Rozpoczynamy do wydawnictwa wrocławskiego Centrum Prawa Ekologicznego, ponieważ już w tytule autorzy nazywają swoje opracowanie podręcznikiem, ponadto jest to wydawnictwo zdecydowanie najobszerniejsze.

Podręcznik M. Bar i J. Jendrośki podzielony jest na 4 części: I. Część ogólna (podstawowe pojęcia, koncepcje, zasady, rozwój, instrumenty prawne ochrony środowiska, dostęp do informacji o środowisku, oceny oddziaływania na środowisko). II. Międzynarodowe prawo ochrony środowiska (rozwój, umowy międzynarodowe w systemie prawa ochrony środowiska, kontrola i przestrzeganie, charakterystyka wybranych konwencji międzynarodowych). III. Wspólnotowe prawo ochrony środowiska (rozwój, źródła, zasady ogólne, programy działania, kontrola przestrzegania i egzekwowanie, instytucje UE zaangażowane w ochronę środowiska, gromadzenie i udostępnianie informacji o środowisku, udział społeczeństwa, oceny oddziaływania, ekoaudyt i ekologiczne znakowanie, zintegrowane zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń, poważne awarie, ochrona powietrza, ochrona wód, ochrona powierzchni ziemi, ochrona przed hałasem, ochrona przed promieniowaniem, konserwatorska ochrona przyrody, kontrola chemikaliów, kontrola GMO, rolnictwo ekologiczne, odpowiedzialność za szkody w środowisku). IV. Polskie prawo ochrony środowiska (rozwój, system prawa ochrony środowiska, ochrona środowiska w Konstytucji, zasady ogólne, organizacja administracji, gromadzenie i udostępnianie informacji o środowisku, polityka ekologiczna i programy ochrony środowiska, udział społeczeństwa, oceny oddziaływania, ekoaudyt i ekologiczne znakowanie, ochrona zasobów środowiska, prawo emisyjne, ograniczenia sposobów korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska, zintegrowane zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń, poważne awarie, ochrona powietrza, ochrona wód i gospodarka wodna, gospodarowanie odpadami, ochrona powierzchni ziemi, ochrona przed hałasem, ochrona przed promieniowaniem, konserwatorska ochrona przyrody, kontrola chemikaliów, kontrola GMO, rolnictwo ekologiczne, ekonomiczne instrumenty ochrony środowiska, odpowiedzialność w ochronie środowiska).

Zagadnienia ochrony przyrody są ujęte jako „konserwatorska ochrona przyrody” i obejmują przepisy ustawy o ochronie przyrody, ustawy o ochronie zwierząt oraz akty prawa międzynarodowego i wspólnotowego. Autorzy wskazują, że

regulacje związane z ochroną przyrody znajdują się dodatkowo m.in. w prawie łowieckim, ustawie o lasach – jednak te ustawy skoncentrowane są raczej na ochronie zasobów w celu ich gospodarczego wykorzystania, a nie w celu zachowania wartości przyrodniczych jako takich.

Praca pod redakcją Z. Brodeckiego podzielona jest na trzy części: I. Zrozumieć Unię Europejską. II. Porządek prawny Unii Europejskiej. III. Porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. Część pierwsza poświęcona jest miejscu ochrony środowiska wśród ogółu działań UE. W części drugiej omówione są kolejno: źródła prawa UE w zakresie ochrony środowiska, ogólne zagadnienia prawnoustrojowe – w tym przede wszystkim zasady prawa ochrony środowiska, prawo w ujęciu horyzontalnym (oceny oddziaływania i dostęp do informacji), ochrona składników środowiska, kwestia działalności gospodarczej wobec ochrony środowiska oraz ochrona przyrody. Natomiast część trzecia to rozdziały poświęcone polityce ekologicznej i zarządzaniu środowiskiem, ogólnym zagadnieniom prawnoustrojowym (przede wszystkim zasady prawa ochrony środowiska), ochronie składników środowiska, działalności gospodarczej w kontekście ochrony środowiska oraz ochronie przyrody. Ostatni rozdział części trzeciej to omówienie przejściowych rozwiązań wynikających z Traktatu Akcesyjnego.

Część poświęcona ochronie przyrody jest dość krótka (zaledwie 5 stron o ochronie przyrody w Polsce) i ogranicza się do zwięzłego omówienia ochrony siedlisk, Natury 2000 i wskazania podstawowych aktów europejskich.

Systematyka podręcznika A. Lipińskiego (wydanie z 2010 r.) jest następująca: 1. Wprowadzenie do prawnej ochrony środowiska, 2. Dostęp do informacji o środowisku, 3. Niektóre postępowania dotyczące ochrony środowiska, 4. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako instrument ochrony środowiska, 5. Prawne instrumenty ochrony powierzchni ziemi, 6. Prawne problemy gospodarki wodnej, 7. Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska, 8. Prawna ochrona roślin i zwierząt, 9. Prawna ochrona przyrodniczych wartości środowiska, 10. Niektóre zagadnienia prawa emisyjnego, 11. Postępowanie z odpadami oraz utrzymanie czystości (porządku), 12. Stany szczególnego zagrożenia, 13. Niektóre prawno-finansowe instrumenty ochrony środowiska, 14. Niektóre problemy finansowania ochrony środowiska, 15. Niektóre rodzaje odpowiedzialności, 16. Zadania niektórych organów administracji publicznej oraz organizacji społecznych w zakresie ochrony środowiska.

Ochronę przyrody autor określa jako ochronę konserwatorską, zaznaczając, że rozróżnienie między ochroną środowiska a ochroną przyrody może stać się źródłem niekończących się sporów. Stwierdza, że ilekroć przedmiotem ochrony ma być środowisko przyrodnicze, tylekroć zabiegi ochronne przybierają charakter konserwatorski.

W podręczniku pod red. J. Stelmasiaka przyjęto podział na dwie części: pierwszą obejmującą zagadnienia ogólne prawa ochrony środowiska (poszczególne rozdziały poświęcono ogólnej charakterystyce podstaw prawnych ochrony środowiska w RP, zasadom ogólnym, organom, orzecznictwu sądów i trybunałów, ocenie oddziaływania na środowisko, odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej w ochronie środowiska oraz instrumentom finansowo-prawnym w ochronie środowiska) oraz drugą – zatytułowaną „Regulacje sektorowe prawa ochrony środowiska”. W części drugiej mowa jest o ochronie powietrza, ochronie wód, ochronie powierzchni ziemi, ochronie przed polami elektromagnetycznymi, relacji prawa geologicznego i górniczego do ochrony środowiska, prawnej regulacji gospodarki odpadami, prawnych formach ochrony przyrody, miejscu ochrony zabytków nieruchomych w ramach ochrony przyrody oraz o ochronie środowiska w planowaniu przestrzennym i w prawie budowlanym.

Ochrona przyrody ujęta jest jako jedna z sektorowych regulacji ochrony środowiska i jest określona jako część ochrony środowiska. Autorzy skupiają się na opisanu prawnych form ochrony przyrody, nie prowadząc pogłębionych rozważań na temat specyfiki ochrony przyrody.

Z kolei R. Paczuski w swoim opracowaniu z roku 2008 wyodrębnia dwa podstawowe działy: pierwszy – wprowadzenie do problematyki prawnej ochrony środowiska, drugi – polskie prawo ochrony środowiska – zarys części ogólnej. Dział I tworzą dwa rozdziały („Ochrona środowiska w świetle niektórych podstawowych dokumentów i strategii działania ONZ” oraz „Rola polityki i prawa w zarządzaniu ochroną środowiska, z uwzględnieniem naukowych podstaw tego zarządzania, opartych na dokumentach ONZ”), dział II natomiast to trzy rozdziały („Prawo ochrony środowiska, jego cechy, struktura i niektóre podstawowe ustalenia terminologiczne”, „Główne składniki obowiązującego porządku prawnego w dziedzinie ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem kompleksowej regulacji prawnej”, „Uwagi na temat ukształtowanego i obowiązującego obecnie polskiego prawa ochrony środowiska oraz wynikające z nich wnioski natury metodycznej co do organizacji procesu dydaktycznego w zakresie ochrony środowiska, opartej na podstawach prawnych”).

Najnowsze wydanie podręcznika R. Paczuskiego jest zmodyfikowaną i skróconą wersją podręcznika wcześniejszego (ostatnie wydanie z 2000 r.), którego budowa opierała się na następujących działach: 1. Wprowadzenie do problematyki prawnej ochrony środowiska (rola polityki i prawa w ochronie środowiska oraz nowe gałęzie wiedzy służące tej ochronie, ewolucja pojęć i poglądów na temat ochrony środowiska w Polsce, prawo ochrony środowiska UE i proces przystosowywania polskiego prawa do standardów UE). 2. Prawo ochrony środowiska – zarys części ogólnej (cechy, struktura, podstawowe zasady i funkcje prawa ochrony środowiska, prawnoustrojowe podstawy ochrony środowiska w Polsce). 3. Prawo

ochrony środowiska – zarys części szczegółowej (aspekt gospodarczy ochrony prawnej środowiska, gospodarowanie powierzchnią ziemi i zasobami surowców mineralnych, ochrona gruntów rolnych i leśnych oraz gospodarowanie zasobami lasów i zwierzyny, gospodarowanie zasobami wód śródlądowych i środowiska morskiego, racjonalne gospodarowanie zasobami świata roślinnego i zwierzęcego, gospodarowanie odpadami oraz ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska przed szkodliwymi uciążliwościami odpadów, aspekt sanitarny ochrony prawnej środowiska, ochrona środowiska przed zanieczyszczeniem, zagadnienia ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem, zagadnienia ochrony środowiska przed substancjami chemicznymi, ochrona środowiska przed hałasem i wibracjami, ochrona środowiska przed promieniowaniem, aspekt zachowawczy ochrony prawnej środowiska, parki narodowe i inne obszary prawem chronione tworzące krajowy system obszarów chronionych, ogrody zabytkowe i inne obiekty środowiska uznane za dobro kultury – ogrody botaniczne i zoologiczne, ochrona gatunkowa roślin i zwierząt, prawne podstawy humanitarnej ochrony zwierząt, ochrona środowiska przed nadzwyczajnymi zagrożeniami).

R. Paczuski ochronę przyrody określa jako „aspekt zachowawczy ochrony prawnej środowiska” i widzi jego istotę w ochronie określonych elementów środowiska lub walorów środowiska przed ich zniszczeniem lub degradacją w celu zachowania dla przyszłych pokoleń. Potrzeba takiej ochrony wynika m.in. ze względów ekologicznych, naukowo-badawczych, dydaktycznych, historycznych, estetycznych, turystyczno-wypoczynkowych.

Na podręcznik pod red. J. Bocia (wyd. 2004) składa się 14 rozdziałów: I. Z rozwoju koncepcji ochrony środowiska. II. Podstawowe pojęcia. III. Przesłanki ochrony środowiska. IV. Prawnomiędzynarodowe aspekty ochrony środowiska. V. Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska. VI. Determinacja pozaprawna. VII. Z organizacji ochrony środowiska. VIII. Administracyjnoprawne formy działań ochronnych. IX. Podstawowe instytucje prawnej ochrony środowiska. X. Internalizacja kosztów zewnętrznych. XI. Interes jednostki w prawie ochrony środowiska. XII. Dostęp do informacji. XIII. Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska. XIV. Stan polityki w ochronie. Brak części poświęconej wyłącznie ochronie przyrody.

Opracowanie „Łódzkie” składa się z dwóch zasadniczych części: pierwszej, zatytułowanej „Zagadnienia ogólne”, i drugiej – „Regulacje sektorowe”. Na część pierwszą składa się 5 rozdziałów, poświęconych kolejno zagadnieniom wprowadzającym, zasadom ogólnym prawa ochrony środowiska, zarządzaniu sprawami ochrony środowiska, instrumentom finansowo-prawnym, odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. Część druga to 9 rozdziałów: ochrona jakości środowiska i prawo emisyjne, ochrona powietrza, zapobieganie i usuwanie skutków poważnych awarii i postępowanie z substancjami chemicznymi, gospodarowanie

odpadami, gospodarowanie wodami śródlądowymi, ochrona wód morskich, gospodarowanie zasobami geosfery, ochrona różnorodności biologicznej, ochrona użytkowa zasobów biosfery.

B. Wierzbowski i B. Rakoczy opierają swoje *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*²⁵⁸ na czterech częściach: I. Wprowadzenie do prawa ochrony środowiska. II. Podstawowe instytucje prawa ochrony środowiska. III. Ochrona poszczególnych elementów środowiska. IV. Gospodarowanie odpadami. W części pierwszej omawiają zagadnienia wstępne – pojęcie środowiska i jego ochrony, pojęcia prawa ochrony środowiska i jego rozwój, źródła prawa ochrony środowiska, ochrona środowiska w prawie międzynarodowym i europejskim oraz zasady prawa ochrony środowiska. Część II to środki prawno-finansowe ochrony środowiska, odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska oraz organy i instytucje ochrony środowiska. Część szczegółowa (trzecia) obejmuje ochronę środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji, ochronę kopalin, wód, zwierząt i roślin, problematykę prawa emisyjnego oraz ochrony przyrody. Natomiast część czwarta poświęcona jest gospodarowaniu odpadami. Jeżeli chodzi o ochronę przyrody, to autorzy skupiają się na formach ochrony przyrody, szczególnie akcentując obszary Natura 2000, oraz opisują zasady rządzące ochroną terenów zieleni i zadrzewień.

W 2015 r. ukazało się przygotowane przez Janinę Ciechanowicz-McLean *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*²⁵⁹. Opracowanie oparte jest na rozdziałach w formie wykładów. W ujęciu autorki kwestie, które należy przekazać studentom, to: geneza, aksjologia i zasady prawnej ochrony środowiska (wykład 1), rozwój prawa ochrony środowiska, czyli od ochrony przyrody przez zieloną gospodarkę do ochrony klimatu (wykład 2), prawna ochrona dziedzictwa przyrodniczego (wykład 3), gospodarowanie w parkach narodowych i na obszarach Natura 2000 (wykład 4), znaczenie prawa międzynarodowego w ochronie przyrody (wykład 5), prawne instrumenty zarządzania środowiskiem (wykład 6), kompensacja szkód wyrządzonych środowisku na przykładzie zmian klimatu (wykład 7), transgraniczna ochrona środowiska (wykład 8), prawna ochrona środowiska morskiego (wykład 9), wpływ ochrony środowiska na lądzie na bezpieczeństwo ekologiczne Bałtyku (wykład 10), prawno-środowiskowe ograniczenia wydobywania gazu łupkowego (wykład 11), zadania i kompetencje gminy w zakresie ochrony środowiska (wykład 12), zarządzanie ochroną środowiska obszarów przybrzeżnych (wykład 13), kierunki prawnej ochrony środowiska; od globalizacji do europeizacji (wykład 14). W pracy zwraca uwagę obszerna część poświęcona ochronie środowiska morskiego i nadmorskiego (co jest naturalne, mając na uwadze rodowód

²⁵⁸ Wydanie 6 z 2015 r.

²⁵⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.

autorki), ale także dość szerokie potraktowanie kwestii związanych z ochroną przyrody.

Chcielibyśmy przedstawić jeszcze pracę Anny Przyborowskiej-Klimczak, która poświęcona jest ochronie przyrody, ale przede wszystkim z perspektywy prawa międzynarodowego, w ujęciu stosownych aktów międzynarodowych²⁶⁰.

Reasumując, ochrona prawna przyrody znajduje zasadniczo miejsce w polskich syntezach poświęconych prawu ochrony środowiska. Pewien niedosyt może budzić brak refleksji nad specyfiką regulacji ochrony przyrody wobec prawa ochrony środowiska. Wydaje się, że wskutek rozwoju prawa i myśli naukowej sytuacja dojrzała do odrębnego opracowania syntetyzującego prawną ochronę przyrody w Polsce na tle regulacji europejskich i międzynarodowych.

²⁶⁰ A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona przyrody. Studium międzynarodowe*, Lublin 2004.

Rozdział 9

WYBRANE ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

9.1. Prawo środowiska czy prawo ochrony środowiska

Przy badaniu tej sfery regulacji prawnej, która związana jest ze środowiskiem, jego ochroną i korzystaniem z niego, dominuje terminologia podkreślająca ochronę środowiska. Znamiennym przykładem jest Konstytucja, a w szczególności art. 5 – wymieniający zapewnienie ochrony środowiska jako jedno z najważniejszych zadań Rzeczypospolitej Polskiej czy art. 31 ust. 3 – traktujący o uzasadnieniu dla ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw; jedną z takich przesłanek jest ochrona środowiska.

Symptomatyczne są tytuły dwóch podstawowych aktów ustawowych: ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska i ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

W polskiej nauce prawa zdecydowanie dominuje nomenklatura „ochronna”. Spośród ogromnego dorobku tylko tytułem przykładu wskażemy (chronologicznie) prace: Ludwika Jastrzębskiego²⁶¹, Ryszarda Paczuskiego²⁶², Magdaleny Bar i Jerzego Jendrośki²⁶³, redagowaną przez Jerzego Stelmasiaka²⁶⁴, czy zbiorową pod redakcją Wojciecha Radeckiego²⁶⁵.

²⁶¹ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983, R. XVI, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.

²⁶² R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.

²⁶³ M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.

²⁶⁴ J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

²⁶⁵ W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010.

Określeń niewskazujących na ochronę jest zdecydowanie mniej, choć nie w takim stopniu, by uznać ich obecność za sporadyczną. Przeważają wśród przedstawicieli doktryny zajmujących się prawem międzynarodowym i łączących ten dział ze sprawami „środowiskowymi”. Już w latach 70. ub. wieku Karol Wolfke wydał pracę poświęconą międzynarodowemu prawu środowiska²⁶⁶, a bardziej współcześnie takiej terminologii używają Janina Ciechanowicz-McLean²⁶⁷ i Maria Kenig-Witkowska²⁶⁸.

Sądzymy, że uzasadnione jest traktowanie prawa środowiska jako określenia szerszego, natomiast termin „prawo ochrony środowiska” powinien być zakresowo węższy. W obszerniejszym prawie środowiska będą się mieścić zarówno te regulacje prawne, które służą bezpośrednio ochronie środowiska (środowiska przyrodniczego, przyrody), jak i te, których przedmiotem jest odpowiednie korzystanie ze środowiska (z zasobów środowiska, z zasobów przyrody). Wydaje się, że takie zdywersyfikowanie ma podstawy normatywne, ale też umocowane jest w niektórych wypowiedziach doktryny prawniczej.

Według tej konwencji do prawa ochrony środowiska zaliczamy w szczególności przepisy ustawy o ochronie przyrody, przede wszystkim te stanowiące o formach ochrony przyrody. Do tego kompleksu weszłyby także te przepisy ustaw: leśnej, łowieckiej, rybackiej, które chronią, zabezpieczają i konserwują. Na tej samej zasadzie umieszczamy w tej grupie część przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska i innych ustaw zaliczanych do szeroko rozumianej prawnej ochrony środowiska, których podstawowym motywem jest ochrona. Mniejsze znaczenie przypisujemy w tym podziale motywom ochrony, czy następuje ona ze względów ważnych dla biologicznej egzystencji człowieka, czy też z uwagi na piękno, estetykę, kulturę lub tradycję.

Natomiast do prawa środowiska, oprócz norm wyżej wymienionych, należą również te, które regulują korzystanie z zasobów środowiska (przyrody). W taki sposób zbliżamy się do zaproponowanego w doktrynie sformułowania „gospodarcze prawo środowiska”, z tym uzupełnieniem, że chodzi nam nie tylko o działalność gospodarczą, lecz także o zaspokajanie potrzeb podmiotów niebędących przedsiębiorcami.

W literaturze obcej, szczególnie tej związanej z prawem międzynarodowym i prawem UE, przynajmniej w warstwie definicyjnej, eksponuje się określenie

²⁶⁶ K. Wolfke, *Międzynarodowe prawo środowiska. Tworzenie i egzekwowanie*, Wrocław 1979.

²⁶⁷ Np. *Gospodarcze prawo środowiska*, (red.) J. Ciechanowicz-McLean i T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, *Międzynarodowe prawo środowiska wobec problemów globalnych*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XVII, 2007.

²⁶⁸ M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005; M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.

„prawo środowiska” (prawo środowiskowe). Tak najdokładniej należałoby przetłumaczyć termin *environmnetal law*. Za przykład niech posłuży praca Philippe’a Sandsa²⁶⁹ (definiuje on międzynarodowe prawo środowiska jako materialne, proceduralne i organizacyjne regulacje prawa międzynarodowego, których podstawowym celem jest ochrona środowiska).

Określenie *environmental law* dzierży prymat również w pracach z zakresu unijnego prawa (ochrony) środowiska. Taką konwencję przyjęli na przykład Ludwig Kramer²⁷⁰, Jan Jans i Hans Vedder²⁷¹ czy Martin Hedemann-Robinson²⁷².

Nie ma żadnych wątpliwości, że w każdej z tych prac chodzi o regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska, co zresztą znajduje potwierdzenie w aktach prawnych konstytuujących regulację UE w tym zakresie.

Konkludując, prawna regulacja ochrony środowiska nie odnosi się wyłącznie do ochrony, jak wskazywałaby używana terminologia. To także korzystanie ze środowiska i jego zasobów. W tym sensie prawo ochrony środowiska nie oddaje precyzyjnie istoty swojej regulacji²⁷³. Normuje ono zachowania człowieka odnoszące się do środowiska nie tylko w perspektywie ochrony (zachowania, konserwacji), ale również z perspektywy użytkowania różnych zasobów przyrody. Stąd nasza propozycja szerszego używania terminu „prawo środowiska”.

9.2. Korzystanie z zasobów przyrody

W jednej z ważnych propozycji teoretycznych „korzystanie z zasobów przyrody”, a precyzyjniej – przepisy regulujące korzystanie z zasobów przyrody – stanowi jeden z kierunków regulacji w ramach prawa ochrony środowiska. Pozostałe kierunki to prawo emisyjne (ochrona przed zanieczyszczeniami), przepisy regulujące ochronę zjawisk cennych przyrodniczo, przepisy regulujące podejmowanie decyzji istotnych dla ochrony środowiska (planowanie przestrzenne, oceny oddziaływania na środowisko, dostęp do informacji o środowisku, planowanie w ochronie środowiska), przepisy odnoszące się do kontroli produktów z punktu widzenia ich oddziaływania na środowisko²⁷⁴.

²⁶⁹ P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2003, s. 15.

²⁷⁰ L. Kramer, *EU Environmental Law*, London 2012, s. 4.

²⁷¹ J. H. Jans, H.H.B. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen 2008, s. 3.

²⁷² M. Hedemann-Robinson, *Enforcement of European Union Environmental Law*, London 2007, s. 10.

²⁷³ Zob. G. Dobrowolski, *Kilka uwag na temat nauki prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, (red.) A. Barczak i A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 89.

²⁷⁴ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska...*, dz. cyt., s. 39–40.

Przepisy regulujące korzystanie z zasobów przyrody to przede wszystkim przepisy odnoszące się do korzystania z kopalin, z wód, z zasobów żywych wód, z lasów, z zasobów rolniczych, z zasobów leczniczych. W tej bardzo obszernej regulacji ochrona środowiska jest tylko jednym z motywów regulacji, aczkolwiek trzeba przyznać, że o stale wzrastającym znaczeniu. Upowszechnienie się koncepcji rozwoju trwałego powoduje, że ten motyw jest, obok motywów ekonomicznych, podstawowym motywem regulacji, nierozdzielny od motywu ekonomicznego. Zaliczenie tego typu regulacji do prawa ochrony środowiska nie wynika jedynie z przesłanek leżących u podstaw regulacji, ale przede wszystkim z tego, że usiłuje się stworzyć instrumenty prawne zapewniające racjonalne korzystanie ze środowiska. Obok tradycyjnych instrumentów, takich jak obszary czy okresy ochronne, pojawiły się nowe w postaci instrumentów finansowo-prawnych czy planistycznych²⁷⁵.

Korzystanie z zasobów przyrody można określić jako jeden z dwóch podstawowych motywów wyrażonych w całej regulacji prawnej środowiska i jego ochrony.

Motyw korzystania z zasobów przyrody odgrywa wiodącą rolę w ustawie Prawo ochrony środowiska. Korzystanie ma być racjonalne, zrównoważone, tak zorganizowane, by negatywne skutki dla środowiska wyeliminować, a przynajmniej ograniczyć.

Relacja między motywem ochrony środowiska a motywem korzystania z jego zasobów dostrzegana jest w piśmiennictwie. Zauważa się, że elementem stałym zasady zrównoważonego rozwoju jest postulat łącznego rozpatrywania polityki rozwoju gospodarczego i społecznego oraz polityki ochrony środowiska. Zasada ta zakłada pewną równowagę pomiędzy rozwojem ekonomicznym i społecznym a wymogami ochrony środowiska, ale w dwóch wariantach: takie kształtowanie polityki rozwoju ekonomicznego i społecznego, aby nienaruszona została jakość środowiska (prymat ochrony środowiska), takie kształtowanie polityki ochrony środowiska, aby nie podważać rozwoju ekonomicznego i społecznego, a polityka ekonomiczna i społeczna powinny preferować takie warianty rozwojowe, w których korzysta się z ochrony środowiska w sposób racjonalny. Rozpatrując to zagadnienie na tle treści art. 5 Konstytucji RP, trzeba przyjąć, że ustawa zasadnicza opowiada się za tym drugim stanowiskiem: należy tak kształtować politykę ochrony środowiska, aby nie podważać rozwoju ekonomicznego i społecznego. Zgodnie z Konstytucją to nie zrównoważony rozwój powinien być kształtowany zgodnie z wymogami ochrony środowiska, ale ochrona środowiska powinna być kształtowana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju²⁷⁶.

²⁷⁵ Tamże, s. 41.

²⁷⁶ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 56.

Trzeba także podkreślić, że w ustawie Prawo ochrony środowiska przepisy odnoszące się do ochrony zasobów środowiska (tytuł II) odsyłają do ustaw szczególnych (art. 81 p.o.ś.)²⁷⁷, wymienione zaś przykładowo „instrumenty ochrony zasobów środowiska” to określenie standardów jakości środowiska oraz ograniczanie emisji. Brak podstaw, by określić to jako pogłębioną regulację **ochrony** zasobów środowiska, to raczej przepisy odsyłające i ogólne.

Należy więc sięgnąć do wskazanych ustaw szczególnych – chciałbym oprzeć się na tych, które stanowią – w sensie zaproponowanym przez Wojciecha Radeckiego – ochronę przyrody *sensu largo*. Jego zdaniem nie jest wykluczone posługiwanie się dwojakim pojęciem ochrony przyrody: 1) *sensu stricto* – na oznaczenie tego, co jest w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, 2) *sensu largo* – na oznaczenie tego, co jest w ustawie o ochronie przyrody i dodatkowo w przepisach ustaw: o lasach, Prawo łowieckie, o rybactwie śródlądowym, a może także o ochronie zwierząt²⁷⁸.

Wymienione ustawy – z perspektywy prowadzonych rozważań – mają szczególne znaczenie, ponieważ znajdują się „pośrodku” w tym znaczeniu, że ustawodawca stara się w nich łączyć reżim ochrony z reżimem odnoszącym się do korzystania (użytkowania).

Ustawa z dnia 28 września o lasach²⁷⁹ rozpostarta jest między zachowaniem, ochroną i powiększaniem zasobów leśnych a gospodarką leśną związaną m.in. z pozyskiwaniem drewna (art. 1 w związku z art. 6). W praktyce kierunki te nie zawsze da się łatwo pogodzić, o czym świadczą aktualne spory o status Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe czy konstytucyjną regulację lasów²⁸⁰.

Podobnie jest z łowiectwem, którego aspekt gospodarczy nie jest wprawdzie aż tak doniosły i znaczący dla gospodarki państwowej jak w leśnictwie, to jednak potrzeb związanych z łowiectwem, ważnych dla co najmniej 100 tys. myśliwych, łatwo zlekceważyć się nie da. Dla porządku przypomnimy, że łowiectwo jest elementem ochrony środowiska przyrodniczego łączącym ochronę i gospodarowanie zwierzyną, mającym na celu nie tylko ochronę populacji zwierząt łownych, lecz także zaspokajanie określonych potrzeb społecznych związanych z myślistwem i kulturą łowiecką (art. 1 w związku z art. 3 pkt 4 ustawy z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie²⁸¹).

²⁷⁷ Na przykład: szczegółowe zasady ochrony obiektów o wartościach przyrodniczych określają przepisy ustawy o ochronie przyrody; szczegółowe zasady ochrony lasów określają przepisy ustawy o lasach; szczegółowe zasady ochrony dziko występujących zwierząt określają przepisy ustawy o rybactwie śródlądowym, rybołówstwie, Prawo łowieckie.

²⁷⁸ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 43-44.

²⁷⁹ Ustawa z 28 września o lasach (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 2100 ze zm.).

²⁸⁰ Zob. dyskusję i będące jej następstwem publikacje powstałe w ramach Narodowego Programu Leśnego: www.npl.ibles.pl

²⁸¹ Ustawa z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 2168 ze zm.).

Ustawa o rybactwie śródlądowym²⁸² we wskazaniu swego zakresu łączy określenie zasad i warunków ochrony ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych z zasadami i warunkami chowu, hodowli i połowu (art. 1 ust. 1).

9.3. Ochrona środowiska a ochrona pracy

Ochrona pracy, zwana też powszechną ochroną pracy, może być widziana przez pryzmat przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy. Chodzi w niej o działania zapobiegające chorobom zawodowym i schorzeniom związanym z warunkami środowiska pracy. W działaniach tych widoczny jest związek między ochroną pracy a ochroną zdrowia pracowników²⁸³.

W latach 70. XX w. toczyła się dyskusja na temat objęcia środowiska w miejscu pracy (środowiska pracy) ogólnymi przepisami o ochronie środowiska. Ostatecznie przyjęto, że środowisko pracy, a więc środowisko od podstaw stworzone przez człowieka, nie mieści się w definicji środowiska w rozumieniu ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Współcześnie nie budzi wątpliwości, że kwestie związane z ochroną środowiska pracy są odrębną kwestią od ochrony środowiska przyrodniczego. Nie wystarczy zasadniczo wspólny cel przepisów o ochronie środowiska pracy i przepisów o ochronie środowiska przyrodniczego, którym jest ochrona zdrowia i życia człowieka.

9.4. Ochrona środowiska a ochrona zdrowia publicznego

Według definicji Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) zdrowie publiczne jest to zorganizowany wysiłek społeczny, realizowany głównie przez wspólne działania instytucji publicznych, mający na celu polepszenie, promocję, ochronę i przywracanie zdrowia ludności. Obejmuje między innymi takie rodzaje działalności, jak: analiza sytuacji zdrowotnej, nadzór zdrowotny, promocja zdrowia, zapobieganie, zwalczanie chorób zakaźnych, ochrona środowiska i sanitacja, działania przygotowawcze na wypadek katastrof i nagłych sytuacji zdrowotnych oraz medycyna pracy²⁸⁴.

²⁸² Ustawa z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 652).

²⁸³ J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1992, s. 345.

²⁸⁴ Strona internetowa Światowej Organizacji Zdrowia, www.who.int/healthsystems/hss_glossary/en/index8.html

Związek między odpowiednim stanem środowiska a ochroną zdrowia publicznego jest oczywisty. Nie będzie zdrowia publicznego w zdegradowanym środowisku przyrodniczym, działania na rzecz ochrony środowiska mieszczą się w procesie polepszania i ochrony zdrowia ludności. Na taką relację wskazywały liczne dokumenty międzynarodowe, na czele z Raportem U Thanta z 1969 r., gdzie w punkcie 11 zwrócono uwagę, że zatrucie wody, powietrza i ziemi stało się problemem powszechnym, zagrażającym zdrowiu człowieka.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w artyku 68 ustę 4 stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia, oparte na art. 68 ustawy zasadniczej, z jednej strony opiera się na zagwarantowaniu przez państwo istnienia odpowiedniej struktury ośrodków służby zdrowia oraz ich utrzymywania i finansowania kosztów leczenia. Z drugiej strony ważne są publiczne działania mające na celu ochronę środowiska naturalnego i krzewienie kultury fizycznej. Obowiązek państwa zwalczania chorób epidemicznych należy rozumieć także w ujęciu prewencyjnym jako obowiązek zapobiegania takim zjawiskom, tak jak ma to miejsce w przypadku zapobiegania skutkom degradacji środowiska²⁸⁵.

Obowiązki państwa w zakresie ochrony zdrowia pozostają w bliskim związku z konstytucyjnym zobowiązaniem władz publicznych do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne (art. 74 ust. 1 Konstytucji). Bezpieczeństwo ekologiczne można rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka²⁸⁶.

Związki między ochroną środowiska a ochroną zdrowia i życia ludzkiego były wnikliwie analizowane przez R. Paczuskiego. Autor ten pisał o aspekcie sanitarnym ochrony środowiska naturalnego (przyrodniczego), przez co rozumiał ochronę środowiska ze ściśle antropocentrycznego punktu widzenia, przed różnego rodzaju zagrożeniami dla zdrowia i życia ludzkiego²⁸⁷.

Na gruncie obowiązującej ustawy Prawo ochrony środowiska oddziaływanie na środowisko to również oddziaływanie na zdrowie ludzi (art. 3 pkt 11). W tym sensie umocowane w art. 6 zasady prewencji i przezorności odnoszą się także do ostrożności w zakresie oddziaływania na zdrowie ludzkie.

Uogólniając, można przyjąć, że skoro finalnym adresatem skutków obowiązywania przepisów o ochronie środowiska jest człowiek, jego życie i zdrowie, to przepisy o ochronie środowiska służą ochronie życia i zdrowia człowieka.

²⁸⁵ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 127.

²⁸⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

²⁸⁷ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 362.

9.5. Ochrona środowiska a ochrona zabytków

W prawie polskim regulacje ochronne odnoszące się do zabytków znajdują się w wielu gałęziach prawa: przede wszystkim w prawie konstytucyjnym, administracyjnym, karnym, cywilnym czy finansowym. To rozproszenie w połączeniu z brakiem swoistego wyodrębnienia zasad i narzędzi charakteryzujących prawo ochrony zabytków nie daje podstaw, by traktować prawo ochrony zabytków jako gałąź prawa²⁸⁸. Mówimy więc o prawnej ochronie zabytków, ale nie o prawie ochrony zabytków – w sensie gałęzi prawa.

W literaturze przyjmuje się, że ochrona zabytków polega na trwałym zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub przeniesieniem powodującym utratę lub trwałe uszczuplenie ich wartości; na zapewnieniu właściwych warunków przechowywania, ewidencji, rejestracji, dokumentacji i opracowaniu naukowym; na konserwacji, zgodnej z wiedzą i zasadami sztuki, a także na popieraniu opieki sprawowanej nad zabytkami przez osoby odpowiedzialne z tytułu własności lub posiadania zbiorów²⁸⁹.

Ochrona przyrody oznacza utrzymanie warunków przyrodniczych niekoniecznych bezpośrednio dla życia człowieka, ale warunkujących zachowanie jego integralności kulturowej (przyroda jako element kultury narodowej) oraz podstaw przyrodniczych jego istnienia. Taka koncepcja ochrony przyrody ma miejsce w ustawodawstwie polskim od ustawy o ochronie przyrody z 1949 r.²⁹⁰

Wskazane definicje ukazują ścisły związek między ochroną zabytków a ochroną przyrody. I tu, i tu chodzi o konserwację oraz zachowanie pewnej integralności kulturowej.

Również historia myśli prawnej i prawniczej ukazuje bliskie związki, a nawet łączne traktowanie ochrony przyrody i ochrony zabytków. Warto przypomnieć koncepcję ochrony zabytków przyrody Hugona Conwentza, rozwiniętą następnie przez Mariana Raciborskiego. Zdaniem Adama Wodziczki ochrona przyrody datuje się od stworzonego przez H. Conwentza ruchu opieki nad pomnikami przyrody, który genezę miał w opiece nad pomnikami w ogóle²⁹¹.

²⁸⁸ Zob. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 289; J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski: jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 75.

²⁸⁹ J. Pruszyński, *Ochrona zabytkowych zapisów fonograficznych*, [w:] *Państwo prawa – Administracja – Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 374.

²⁹⁰ Tamże, s. 75.

²⁹¹ A. Wodziczko, *Ochrona przyrody nową gałęzią wiedzy*, *Ochrona Przyrody* 1932, rocznik 12, s. 90.

Wydaje się, że wspólna dla ochrony przyrody i ochrony zabytków płaszczyzna prawna stworzona jest przez Konwencję o ochronie światowego dziedzictwa z 1972 r.²⁹², Konstytucję RP oraz ustawodawstwo zwykłe.

Zgodnie z art. 1 Konwencji w skład dziedzictwa kulturalnego wchodzi m.in. wspólne dzieła człowieka i przyrody. Dziedzictwo naturalne to pomniki przyrody utworzone przez formacje fizyczne i biologiczne, formacje geologiczne i fizjograficzne oraz strefy o ściśle oznaczonych granicach, stanowiące siedlisko zagrożonych gatunków zwierząt i roślin, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki lub ich zachowania; to także miejsca lub strefy naturalne o ściśle określonych granicach, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki, zachowania lub naturalnego piękna. Światowe dziedzictwo to również elementy przyrody, z tym że o szczególnej, wybitnie wyróżniającej się wartości.

W Konstytucji RP, w art. 5 odnoszącym się do podstawowych zadań państwa, wymienione są zarówno ochrona środowiska, jak i ochrona dziedzictwa (ale narodowego). Co więcej, te dwa zadania występują obok siebie. Ustawodawca konstytucyjny nie pomija też dziedzictwa i dorobku kulturowego, w art. 6 Konstytucji stanowiąc o stwarzaniu przez RP warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury.

W ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁹³ znajduje się pojęcie krajobrazu kulturowego (art. 3 pkt 14), traktowanego jako zabytek nieruchomy i definiowanego jako przestrzeń zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka. Łączna ochrona elementów przyrodniczych i zabytkowych następuje także w będącym prawną formą ochrony zabytków parku kulturowym (art. 16 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Forma ta tworzona jest w celu ochrony krajobrazu kulturowego i zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów.

9.6. Ochrona krajobrazu

W prawie polskim rozwój ochrony krajobrazu był i jest związany z regulacją planowania i zagospodarowania przestrzennego, z przepisami prawa budowlanego i przepisami o ochronie zabytków, a także z przepisami ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody.

Kompleksowa ochrona krajobrazu była wyraźnie widoczna już w okresie międzywojennym, kiedy to zaczęto mówić o całościowej ochronie krajobrazu

²⁹² Tekst polski w Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190.

²⁹³ Tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.

rozumianej jako synteza ochrony przyrody i ochrony krajobrazu kulturowego²⁹⁴. Wydaje się, że do takiej kompleksowości nawiązywał Jan Gwalbert Pawlikowski, którego zdaniem pełna ochrona przyrody wymaga zarówno chronienia poszczególnych tworów, jak i tworzenia rezerwatów, a nadto opieki nad krajobrazem celem ustrzeżenia go przed szpeceniem przez niestosowne budowle, źle prowadzone drogi, szyldy reklamowe²⁹⁵.

Ochrona krajobrazu i ochrona przyrody mają wspólną genezę, mocno ugruntowane są związki ochrony krajobrazu z przepisami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego. Ochrona krajobrazu w Polsce – podobnie jak ochrona przyrody – jest silnie zakorzeniona w teoriach budowanych w odniesieniu do wartości idealnych. Ma swoje źródła w przedwojennych koncepcjach, według których idea ochrony przyrody zaczyna się tam, gdzie chroniący nie czyni tego ani dla celów materialnych, ani dla innych wartości, ale dla samej przyrody, dla upodobania w niej, dla odnalezionych w niej wartości idealnych²⁹⁶.

Aktualnie polska koncepcja normatywna ochrony krajobrazu oparta jest na następujących fundamentach:

- 1) ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹⁷,
- 2) ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁹⁸,
- 3) ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁹⁹,
- 4) ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁰⁰.

W 2015 r. Sejm uchwalił ustawę zwaną potocznie krajobrazową³⁰¹, która nowelizowała szereg aktów prawnych, w tym ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jej podstawowym celem było doprowadzenie do spójności polskiego prawa z Europejską Konwencją Krajobrazową poprzez wzmocnienie prawnych instrumentów ochrony krajobrazu.

²⁹⁴ Szerzej na temat rozwoju myśli naukowej w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu w Polsce zob. A. Staniewska [w:] *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, (red.) A. Fogel, Warszawa 2016, s. 13 i nast.

²⁹⁵ J.G. Pawlikowski, *O celach i środkach ochrony przyrody*, [w:] *O lice ziemi*, Warszawa 1938, Ochrona Przyrody 1922, z. III, s. 62.

²⁹⁶ Szerzej na temat tych koncepcji zob. *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, (red.) A. Fogel, Warszawa 2016, s. 105.

²⁹⁷ Tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 778.

²⁹⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.

²⁹⁹ Tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 672.

³⁰⁰ Tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.

³⁰¹ Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774).

Owo wzmocnienie wyraża się przede wszystkim przez: 1) wprowadzenie legalnej definicji krajobrazu oraz jego postaci „kwalifikowanej” – krajobrazu priorytetowego, 2) wprowadzenie instytucji audytu krajobrazowego umożliwiającej identyfikację krajobrazów na terenie województwa, 3) obligatoryjne umieszczenie w planie miejscowym zasad kształtowania krajobrazu, 4) określenie następstw uznania określonego krajobrazu za priorytetowy, 5) wzmocnienie reżimu prawnego parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu, 6) ograniczenie możliwości blokowania przez gminy utworzenia parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu.

W fundamentalnej dla systemu prawnej ochrony środowiska ustawie Prawo ochrony środowiska ochrona krajobrazu oparta jest na dwóch filarach.

Pierwszy widoczny jest w tym, że ustawa Prawo ochrony środowiska traktuje krajobraz jako jeden z wielu elementów środowiska, co z jednej strony jest trafne, ale z drugiej rodzi zarzut nielogiczności: prowadzi bowiem do wniosku, że krajobraz jest czymś odrębnym od powierzchni ziemi i znajdujących się na niej na przykład roślin czy wód. Ustawodawca w kwestii szczegółowych zasad ochrony krajobrazu, poprzez art. 81 ust. 4 pkt 1, odsyła do ustawy o ochronie przyrody, która ma określać szczegółowe zasady ochrony krajobrazu.

W drugim filarze ochrony krajobrazu w ustawie Prawo ochrony środowiska podkreśla się rolę planowania przestrzennego. Widoczne jest to w: 1) nakazie zapewniania ochrony walorów krajobrazowych środowiska w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 72 ust. 1 pkt 5), 2) obowiązku uwzględniania w planach miejscowych ograniczeń wynikających z ustanowienia „krajobrazowych” form ochrony przyrody, czyli parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (art. 73 ust. 1 pkt 1), 3) obowiązku takiego przeprowadzania linii komunikacyjnych, rurociągów i innych obiektów liniowych, aby ograniczyć ich oddziaływanie na środowisko, w tym zapewnić ochronę walorów krajobrazowych (art. 73 ust. 2 pkt 1).

Ciężar uwzględniania wymogów ochrony krajobrazu zostaje więc przez ustawę Prawo ochrony środowiska rozłożony pomiędzy przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym i przepisy o ochronie przyrody. Tych dwóch sfer nie sposób zdecydowanie rozdzielić, jednak w niniejszym opracowaniu skupiam się na tych instrumentach, które zakotwiczone są w ustawie o ochronie przyrody.

Ochronę krajobrazu za pomocą ustawy o ochronie przyrody trzeba ujmować w trzech podstawowych wymiarach.

Pierwszy, najogólniejszy i najszerszy, opiera się na utwierdzonej prawnie zasadzie, że krajobraz stanowi część środowiska przyrodniczego (przyrody) i dlatego zasadniczo całość ustawy o ochronie przyrody służy także (*ex definitione*) ochronie krajobrazu, szczególnie gdy przyjmiemy jego biologiczną koncepcję.

Wystarczy spojrzeć na brzmienie art. 1, art. 2 ust. 1 pkt 7 czy definicję środowiska przyrodniczego z art. 20 pkt 5, by znaleźć prawne uzasadnienie.

Drugi wymiar zasada się na przyjęciu, że ochronie krajobrazu służą szczególne formy ochrony przyrody, których katalog wykracza jednak poza formy typowo „krajobrazowe”. Innymi słowy, formy ochrony krajobrazu to nie tylko parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Warto zwrócić uwagę, że walory krajobrazowe stanowią część definicji parku narodowego (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody), rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 1), w definicji pomnika przyrody mowa jest o szczególnej wartości krajobrazowej (art. 40 ust. 1), można też uzasadnić, że siedliska przyrodnicze stanowiące przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 stanowią element krajobrazu.

Wymiar najwęższy to traktowanie jako form ochrony krajobrazu przede wszystkim wskazanych wyżej „krajobrazowych” form ochrony przyrody. Ograniczanie się w analizie prawniczej do tych form ochrony – jako instrumentów ochrony krajobrazu w prawie ochrony przyrody – nie jest błędem, jeżeli mamy świadomość wielowymiarowości ochrony krajobrazu, nawet tylko na gruncie ustawy o ochronie przyrody. Postrzeganie ochrony krajobrazu jedynie przez pryzmat tzw. krajobrazowych form ochrony przyrody (czyli parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego) jest nieuprawnionym i zniekształcającym stan prawny uproszczeniem. Nawet wtedy, jeżeli katalog form ochrony przyrody rozbudujemy o instytucję krajobrazu priorytetowego, co ma uzasadnienie i proponowane jest w doktrynie³⁰², to i tak nie da to pełnego obrazu instrumentów ochrony krajobrazu w prawie ochrony przyrody.

9.7. Gałąź, dział czy dziedzina prawa

Na grunt prawa ochrony przyrody można przenieść dyskusję, która jeszcze niedawno toczyła się na temat statusu prawa ochrony środowiska. Najpowszechniej prezentowane w tej dyskusji stanowiska można usystematyzować tak: 1) prawo ochrony środowiska nie jest odrębną gałęzią prawa, 2) prawo ochrony środowiska jest odrębną gałęzią prawa, 3) dyskusja na temat odrębności prawa ochrony środowiska jest zasadzie zbędna, w istocie rzeczy chodzi bowiem o to, czy normy prawne skutecznie ochronie środowiska służą, 4) wyróżnianie prawa ochrony

³⁰² Ochronie krajobrazów priorytetowych służą strefy ochrony krajobrazu, co prowadzi do wniosku, że zaliczenie danego krajobrazu do krajobrazów priorytetowych ma charakter formy ochrony krajobrazu, występującej obok wskazanych w ustawie o ochronie przyrody form ochrony przyrody oraz wymienionych w art. 6 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami form ochrony zabytków – zob. A. Fogel (red.), op. cit., s. 105.

środowiska jako gałęzi prawa jest sprawą pewnej konwencji, jednak wyodrębnienie może przyczynić się do doskonalenia tego kierunku regulacji prawnej i refleksji naukowej, nadto niektóre z instrumentów prawnych ochrony środowiska cechuje pewna *differentia specifica*.

Zasadniczo nie rozstrzygnięto tego sporu, choćby z tego powodu, że same pojęcia gałęzi, działu czy dziedziny prawa nie są jednoznaczne i bywają traktowane jako synonimy³⁰³.

Zdaniem J. Wróblewskiego podział systemu prawa na gałęzie może być uzasadniany względami teoretycznymi i praktycznymi. Względy teoretyczne uzasadniają podział wówczas, gdy normy należące do jednej gałęzi prawa charakteryzują się w takim stopniu wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych norm, że jako całość stanowią przedmiot, o którym można wypowiedzieć jakieś twierdzenie teoretyczne. Z punktu widzenia natomiast praktyki prawa podział prawa na gałęzie jest uzasadniony wskazanymi względami teoretycznymi, jeżeli mają one wpływ na procesy tworzenia, stosowania i wykładni prawa³⁰⁴. Teoretyczne uzasadnienie wyodrębniania prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa jest wyraźnie słabsze³⁰⁵ niż przemawiające za tym względy praktyczne.

Wśród argumentów praktycznych za najważniejsze uznać można: 1) zakres regulacji oficjalnie zaliczanej do ochrony środowiska bardzo znacząco się zwiększającej na szczeblu krajowym i ponadkrajowym (wspólnotowym i międzynarodowym), 2) na tle tej regulacji pojawia się coraz więcej wymagających rozwiązania kwestii, 3) „ogarnięcie” tych zagadnień staje się trudne czy wręcz niemożliwe, jeśli chceć by się nimi zajmować niejako „przy okazji”, co sprawia, że potrzebni są prawnicy zajmujący się jeśli nie tylko, to przede wszystkim ochroną środowiska, 4) w strukturze administracji publicznej istnieją instytucje zajmujące się wyłącznie zagadnieniami ochrony środowiska, 5) w programach studiów prawniczych w zasadzie powszechnie występuje przedmiot o nazwie wprost lub pośrednio nawiązującej do prawa ochrony środowiska.

Generalnie można stwierdzić, że prawo ochrony środowiska jest wyodrębnioną sferą regulacji prawnej, z ukształtowaną doktryną, silnie rozwijaną dydaktyką i sporą liczbą prawników, dla których stanowi podstawowy kierunek dociekań naukowych.

W jakim stopniu można mówić o autonomii prawa ochrony przyrody względem prawa ochrony środowiska? Na pewno takiej autonomii nie ma, jeżeli przez autonomię rozumielibyśmy całkowite odseparowanie i odrębność.

³⁰³ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002, s. 103.

³⁰⁴ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 369.

³⁰⁵ Co wcale nie znaczy, że niemożliwe. Często podnosi się, że w prawie ochrony środowiska nie ma oddzielnej metody regulacji, co jest prawdą, stosuje się bowiem i karną, i cywilną, i administracyjną, ze zdecydowaną dominacją tej ostatniej. Z drugiej strony jednak tylko najbardziej klasyczne (najstarsze) dziedziny prawa charakteryzują się swoistymi metodami.

Można wszakże wskazać argumenty, które nie pozwolą „roztopić” prawnych zagadnień ochrony przyrody w szerszej ochronie środowiska i dowodzą jednak pewnej specyfiki.

Pierwszy argument „za” (odrębnością) oprzeć można na przesłankach historycznych. Mianowicie historycznie nowożytna ideologia ochrony przyrody pojawiła się wcześniej niż narodziny ruchu ochrony środowiska. Przyjmuje się zwykle, że idea ochrony przyrody jest wytworem drugiej połowy XIX w., natomiast termin „ochrona środowiska” ujawnił się na przełomie lat 60. i 70. XX w.

Zachowana jest odrębność legislacyjna ochrony środowiska i ochrony przyrody, chociaż – jak wykazywano w innym miejscu tej pracy – nie ma ona charakteru w pełni rozłącznego.

Wadliwa jest kategoria pojęciowa „prawo ochrony środowiska i przyrody” sugerująca rozdzielenie i przeciwstawianie, prawidłowa natomiast „prawo ochrony środowiska, w tym prawo ochrony przyrody” – zakładająca połączenie³⁰⁶, ale jednak z zachowaniem pewnej wyrazistości prawnej ochrony przyrody. Wprawdzie nie ma różnicy w przedmiocie ochrony (środowisko i przyroda składają się z tych samych zasobów), lecz w ochronie przyrody chodzi o szczególne cechy tych zasobów, nieco inne są też cele ochrony środowiska i cele ochrony przyrody. Z tego powodu za zbyt daleko idące uważamy mówienie o prawie ochrony przyrody jako odrębnej gałęzi czy dziedzinie prawa, jednak odnajdujemy argumenty przemawiające za traktowaniem prawa ochrony przyrody jako względnie usamodzielnionej i swoistej części (działu) prawa ochrony środowiska. Istnieje ustawa „wiodąca” (ustawa o ochronie przyrody), wyodrębniono również pewne zasady prawnej ochrony przyrody.

³⁰⁶ W. Radecki, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, Studia Prawnicze, 2001, nr 3–4, s. 230.

Rozdział 10

MIEJSCE PRAWNEJ OCHRONY PRZYRODY W SYSTEMACH PRAWNYCH OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE, CZECHACH I NA SŁOWACJI – PODSUMOWANIE

Na przełomie lat 60. i 70. XX w. w Polsce i Czechosłowacji zaczęła się ujawniać koncepcja ochrony środowiska. W konsekwencji pojawiło się pytanie o miejsce w tej koncepcji znacząco starszej ochrony przyrody.

W Czechosłowacji ochrona przyrody została zasadniczo zakwalifikowana do ochrony środowiska jako jej część.

W Polsce rozgorzała w tym zakresie ożywiona dyskusja teoretyczna. W drugiej połowie lat 70. powstał pomysł włączenia przepisów o ochronie przyrody do szyszkowanej ustawy o ochronie środowiska, jednak nie został on zrealizowany. Uchwalona w 1980 r. ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska obowiązywała równolegle z ustawą z 1949 r. o ochronie przyrody.

Charakterystyczną cechą koncepcji czechosłowackich było akcentowanie nie tylko biernego podejścia do środowiska (*ochrana*), lecz także czynnego (*tvorba*). Dopiero połączenie obu podejść doprowadziło do powstałej wtedy, ale respektowanej do dziś koncepcji troski o środowisko. Nieco już później podkreślano, że należy definitywnie odejść od dotychczasowej tzw. ochroniarskiej praktyki i przejść do kompleksowej, aktywnej troski o środowisko.

Koncepcja troski o środowisko nie była aż tak mocno zaznaczona względami przyrodniczymi, a podstawy prawnej działań na rzecz ochrony środowiska dopatrywano się przede wszystkim w ustawie z 1966 roku o ochronie zdrowia oraz

w wydanych na jej podstawie przepisach o tworzeniu i ochronie zdrowych warunków życia. Niezwykle ważne dla samej koncepcji środowiska i jego ochrony było uchwalenie w 1967 r. ustawy o środkach przeciwko zanieczyszczaniu powietrza. W Czechosłowacji do lat 80. włącznie nie uchwalono ustawy o ochronie środowiska.

Lata 80. XX w. w Polsce to czas dualizmu legislacyjnego i organizacyjnego ochrony środowiska i ochrony przyrody. Obowiązywały dwie ustawy: o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o ochronie przyrody.

Od strony organizacyjnej dualizm przejawiał się w tym, że ochrona środowiska pozostawała w gestii Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, następnie Ministra-Kierownika Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, podczas gdy ochrona przyrody należała do kompetencji Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. Dopiero w drugiej połowie lat 80. doszło do przezwyciężenia tego dualizmu, wraz z powstaniem Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych. W Czechosłowacji tego okresu ochrona przyrody pozostawała w zakresie działania Ministerstwa Kultury.

Przełomowy okazał się rok 1989, kiedy to w Polsce powstało jedno Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, a w Czechosłowacji utworzono Ministerstwo Środowiska, w którego gestii znalazły się sprawy ochrony przyrody.

Podjęta na przełomie lat 80 i 90. w Polsce próba uchwalenia jednoczącej ustawy o ochronie środowiska przyrodniczego nie powiodła się. Tym samym odrębność legislacyjna została potwierdzona i może być wręcz uznana za cechę tradycyjną polskiego modelu.

W Czechosłowacji w 1991 r. została wydana federalna ustawa o środowisku, będąca zbiorem ogólnie sformułowanych zasad i definicji. Zarówno polska ustawa z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, jak i czechosłowacka ustawa z 1991 r. o środowisku to jedynie wstęp do dalszego rozwoju ustawodawstwa obejmującego też regulację ochrony przyrody. Generalnie polskie ustawy o ochronie środowiska (z 1980 r. i z 2001 r.) są dużo bardziej rozbudowane i szczegółowe.

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu została uchwalona w 1992 r., natomiast słowacką ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu uchwalono w 1994 r., już po powstaniu dwóch odrębnych państw. Obie ustawy opierały się na rozciągnięciu ochrony także na krajobraz oraz na wyodrębnieniu powszechnej i szczególnej ochrony przyrody. Koncepcja powszechnej ochrony przyrody oznaczała przełom w myśleniu o ochronie przyrody w Czechach i na Słowacji. W Polsce znaczenie powszechnej ochrony przyrody nie było dostrzegane.

W XXI w. wszystkie trzy państwa modyfikowały swoje przyrodnicze ustawodawstwa w perspektywie akcesji do Unii Europejskiej. Słowacja przyjęła nową ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu w 2002 r., Polska w 2004 r., a Czechy

znowelizowały zasadniczo ustawę obowiązującą. We wszystkich trzech państwach ustawy o ochronie przyrody cechuje niestabilność przejawiająca się w licznych zmianach.

Ustawy o ochronie przyrody są w trzech badanych państwach fundamentami prawnej ochrony przyrody. Nie są to jednak jedynie w tej materii akty prawne. Największe rozproszenie w tej dziedzinie można zauważyć w Czechach.

Patrząc na szczególną ochronę przyrody, można skonstatować zbieżność trzech systemów prawnych. Polski model ochrony przyrody w zauważalnie mniejszym stopniu odnosi się do powszechnej ochrony przyrody. Są oczywiście przejawy powszechnej ochrony przyrody w ustawie polskiej, jednak naszym zdaniem ten element wymaga wzmocnienia.

W dość zróżnicowany sposób zostały rozwiązane kwestie organizacyjne. Wprawdzie centralny organ administracji jest w trzech państwach zasadniczo zbliżony (minister środowiska), to osobliwością prawa polskiego jest usamodzielniony system organów ochrony środowiska (dyrekcje ochrony środowiska: generalna i regionalne).

Warto podkreślić, że w Czechach i na Słowacji mamy ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu; w Polsce jest to ustawa o ochronie przyrody (choć w ostatnim czasie wzmocniono ochronę krajobrazu poza obszarami specjalnymi).

W Czechach i na Słowacji, podobnie jak w Polsce, można wyróżnić i inne ustawy bezpośrednio związane z ochroną przyrody, jak m.in. ustawę leśną, ustawę łowiecką czy ustawę rybacką.

BIBLIOGRAFIA

- Bar M., Jendroška J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.
- Barczak A., Ogonowska A. (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Szczecin 2016.
- Bianchi L., *Vedecko-technická revolúcia a úloha práva životného prostredia*, PŠt 1979, R. XXV.
- Bianchi L., *Charakter práva životného prostredia za súčasného stavu vedecko-technickej revolúcie*, PŠt 1981, R. XXVII-2.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004.
- Bogucka T., *Ochrona krajobrazu i plan zagospodarowania turystycznego kraju tematem obrad Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, ChPO 1971, z. 6.
- Brodecki Z., Gończ E., Lost-Siemńska D., Makowska S., Pankau F., Pyć D., Tyszecki A., *Ochrona środowiska. Acquis communautaire*, Warszawa 2005.
- Brzeziński W., *Nowa polska ustawa o ochronie przyrody*, ChPO 1949, z. 7–8.
- Brzeziński W., *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971.
- Brzeziński W., *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975.
- Brzeziński W., *Podstawowe zagadnienia prawne i organizacyjne ochrony środowiska człowieka*, [w:] L. Łustacz (red.), *Prawo a ochrona środowiska*, Ossolineum 1975.
- Brzeziński W., Kulesza M., *Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej organizacji administracji państwowej*, PiP 1982, z. 5–6.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Cepek B., *Zodpovedniost' za ekologickú ujmu a škodu v životnom prostredí*, Bratislava 2010.
- Cepek B. a kolektiv, *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*, Plzeň 2015.
- Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T. (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009.

- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo środowiska wobec problemów globalnych*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XVII, 2007.
- Ciechanowicz J., *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.
- Ciechanowicz-McLean J. (red.), Biernat K., Mierzejewski K., Trzcińska D., *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.
- Ciechanowicz-McLean J., *Związki normatywne przyrody i środowiska w prawie polskim*, PiŚ 2016, nr 1.
- Czemerda A., Zabierowski K., *Motywy i program przestrzenny ochrony krajobrazu w Polsce*, ChPO 1977, z. 1.
- Damohorský M., *Padesát let od přijetí prvního českého zákona o ochraně přírody*, „Ochrana Přírody” 2006. č. 6.
- Damohorský M. a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010.
- Dudová J., *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*, Praha 2011.
- Fabry V., *Životní prostředí a péče o životní prostředí – příspěvek k právní terminologii*, „Správní právo” 1981, č. 4.
- Franková M., *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*, ČPŽP 2014, č. 2.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrana środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 2001.
- Górnicki L., *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Wrocław 2000.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Górski M., Kierzkowska J.S. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006.
- Górski M. (red.), Barczak A., Jakubowska D., Jaworowicz-Rudolf A., Kaźmierska-Patrzyzna A., Kierzkowska J.S., Korzeniowski P., Miłkowska J., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Gregorová Z., *Podnikatel a pracovní prostředí*, [w:] I. Jančářová, J. Hanák, I. Průchová, *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*, Brno 2015.
- Halaj J., *Výchova k ochrane prírody*, Bratislava 1979.
- Habuda A., *Autonomia prawa ochrony przyrody. Fakt czy postulat*, [w:] E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, Rzeszów 2010.
- Habuda A., *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, (red.) A. Barczak i A. Ogonowska, Szczecin 2016.
- Hedemann-Robinson M., *Enforcement of European Union Environmental Law*, London 2007.
- Homplewicz J., *O należyty zasięg dla współczesnego prawa ochrony przyrody*, ChPO 1972, z. 3.
- Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: Zvláštní část*, Brno 2015.

- Jančářová a kolektiv, *Právo životního prostředí: Obecná část*, Brno 2016.
- Jančářová I., Bahyl'ová L., Pekárek M., Průchová I., Vomáčka V., *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*, Brno 2013.
- Jans J.H., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, Groningen 2008.
- Jastrzębski L., *Ochrona przyrody i środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1979.
- Jastrzębski L., *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980.
- Jastrzębski L., *Ochrona środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1983.
- Jastrzębski L., *Uwagi dotyczące artykułu W. Brzezińskiego i M. Kuleszy „Ochrona środowiska i ochrona przyrody w nowej organizacji administracji państwowej”*, PiP 1983, nr 6.
- Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983, R. XVI.
- Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.
- Jellinková J., Tuháček M., *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*, Praha 2016.
- Jendroška J., *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997.
- Jończyk J. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 1977.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1992.
- Kindl M., *Několik úvah o odpovědnosti v životním prostředí*, „Právník” 1981, č. 4.
- Kindl M., David O., *Úvod do práva životního prostředí*, Plzeň 2005.
- Kislinger V., *K problematice životního prostředí v systému čs. práva*, „Právník” 1980, č. 4.
- Klapáč J., *Právo životního prostředí v systéme práva*, „Pravnik” 1981, č. 3.
- Klapáč J., *Právo na životné prostredie a právo životného prostredia*, Bratislava 1985.
- Klíma K. a kolektiv, *Komentář k ústavě a listině*, Plzeň 2009.
- Klímková H., *Vedecko-technická revolúcia, životné prostredie a právo*, Bratislava 1982.
- Kocot K., Wofke K., *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa–Wrocław 1976.
- Košičiárová S., *Nový zákon o ochrane prírody a krajiny v Slovenskej republike*, ČPŽP 2002, č. 4.
- Košičiárová S. a kolektiv, *Právo životného prostredia. Osobitná časť*, Šamorin 2002.
- Košičiárová S. a kolektiv, *Právo životného prostredia. Všeobecná časť*, Šamorin 2002.
- Košičiárová S. a kolektiv, *Právo životného prostredia*, Bratislava 2009.
- Kozłowski S., *Program ochrony krajobrazu w Polsce i jego pierwsze realizacje*, OP 1973, rocznik 38.
- Kulesza M., *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 18.
- Kulmatycki W., *Zanieczyszczenie wód a ochrona przyrody*, OP Rocznik 13, Kraków 1933.
- Langrová V., *Přehled judykatury z oblasti životního prostředí*, Praha 2007.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

- Luby S., *Problemy a úlohy právnej úpravy ochrany a tvorby životného prostredia v socialistickej spoločnosti*, [w:] *Právo a životné prostredie v socialistických krajinách*, Bratislava 1977.
- Lukeš Z. a kolektiv, *Československé správní právo*, Praha 1981.
- Łętowska E., *Po co ludziom konstytucja*, Warszawa 1995.
- Łustacz L. (red.), *Prawo a ochrona środowiska*, Ossolineum 1975.
- Łustacz L., *Kompleksowa ochrona środowiska (W świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, PiP 1980, z. 3.
- Madar Z., *Obsah pojmu životní prostředí v čs. právu*, „Právník” 1975, č. 3.
- Madar Z., *Problematika životního prostředí ve vztahu k správnímu právu*, „Právník” 1975, č. 9.
- Madar Z., *Právo socialistických států a péče o životní prostředí*, Praha 1983.
- Madar Z., Mencer G., *Životní prostředí, Tom III*, Praha 1980.
- Madar Z., Pfeffer A., *Životní prostředí. Pyramida Lexikony*, Praha 1973.
- Mates P. a kolektiv, *Základy správního práva trestního*, Praha 2010.
- Měkota R., *Ochrana přírody v československom práve*, Bratislava 1968.
- Měkota R., *Pojem životné prostredie v právnej teorii a praxi ČSSR*, PO 1974, č. 2.
- Miko L., Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2007.
- Paczuski R., *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977.
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.
- Papuziński A. (red.), *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, Bydgoszcz 2000.
- Pawlikowski J.G., *Kultura a natura*, Lwów–Warszawa 1913.
- Pawlikowski J.G., *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927.
- Pawlikowski J.G., *Prawodawstwo ochronne*, [w:] W. Szafer W., *Skarby przyrody i ich ochrona*, Warszawa 1932.
- Pawlikowski J.G., *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody*, OP Rocznik 14, Kraków 1934.
- Pekárek M., Damohorský M., Průchová I., Pálenská D., *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění*, Brno 2000.
- Pekárek M., Průchová I., Dudová J., Jančářová I., Tkáčiková J., *Právo životního prostředí. I. díl*, Brno 2009.
- Pospíšil B., *Právní aspekty péče o životní prostředí v ČSSR*, AUB-I č. 18, Brno 1975.
- Pospíšil B., *Životní prostředí očima právníka*, Brno 1981.
- Pospíšil B., *K vymezení obsahu pojmu životní prostředí*, „Právník” 1981, č. 1.
- Prchalová J., *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*, Praha 2010.
- Przyborowska-Klimczak A., *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004.
- Raciborski M., *Zabytki przyrody*, „Ateneum Polskie” tom I, Lwów 1908.
- Radecki W., *Cywilna actio popularis w ochronie środowiska naturalnego*, „Palestra” 1979, nr 11–12.
- Radecki W., *Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL*, Jelenia Góra 1984.

- Radecki W., *Ochrona środowiska jako obowiązek pracowniczy w świetle obowiązującego w PRL ustawodawstwa*, Bydgoszcz 1987.
- Radecki W., *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Jedna czy dwie ustawy*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 13.
- Radecki W., *O prawnej ochronie przyrody raz jeszcze*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 22.
- Radecki W. (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Radecki W. (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2003.
- Sommer J., *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990.
- Sommer J. (red.), *Koncepcje regulacji prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 1990.
- Sommer J. (red.), *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, Wrocław 1997.
- Sommer J. (red.), *Suplement do: Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
- Srnská M., *Mezinárodněprávní aspekty ochrany životního prostředí zejména s ohledem na rozvojové země a lidské práva v nich*, „Pravnik” 1973, č. 11.
- Stejskal V., *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Praha 2006.
- Stejskal V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016.
- Stelmasiak J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Strejček J., Kubíková J., Křiž J., *Chranime naši přírodu*, Praha 1982.
- Szafer W., „Pamiątka” pieniacka. O rezerwacie leśnym w Pieniakach, „Sylwan” 1912.
- Szafer W., *Rzut oka na stan obecny ochrony przyrody w Polsce na tle 17-letniej działalności Państwowej Rady Ochrony Przyrody*, Kraków 1937.
- Szafer W. (red.), *Skarby przyrody i ich ochrona*, Warszawa 1932.
- Szczyński T., *Z problemów ochrony krajobrazu*, „Ziemia” 1966.
- Szymańska U., Zębek E., *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Olsztyn 2008.
- Štefanovič M., Košičiarová S., Pírč J., *Právo životného prostredia*, Bratislava 2001.
- Tothová K., *K pojmom životné prostredie, životné podmienky a životné prostredie v právnom zmysle*, PO 1983, č. 1.
- Tuhaček M., Jellinková J. a kolektiv, *Právo životního prostředí. Praktický průvodce*, Praha 2015.
- Vidlaková O., *Státní správa ČSSR a životní prostředí, Študie ČSAV* 1977, č. 12.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Wodziczko A., *Ochrona przyrody nową gałęzią wiedzy*, OP Rocznik 12, Kraków 1932.
- Wodziczko A., *Ochrona przyrody wczoraj, dziś i jutro*, OP Rocznik 16, Kraków 1936.
- Wolfke K., *Międzynarodowe prawo środowiska. Tworzenie i egzekwowanie*, Wrocław 1979.