

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: *охрана окружающей природной среды* – w języku rosyjskim; z akcentem na elementy przyrodnicze: *ochrona środowiska naturalnego* – w języku polskim; z zaznaczeniem, że chodzi o środowisko życia: *ochrana životního prostředí* – w 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.

Odnotować 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, czeskosłowackie, czeskie i słowackie.

Badania prawno-porównawcze 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, umożliwi bowiem skorzystanie w przyszłych pracach legislacyjnych z co bardziej udanych rozwiązań obcych.

Idea kodyfikacji polskiego prawa środowiska, szczególnie żywa we wczesnych 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