

# Ochrona prawna walorów turystycznych

## Cz. II. Ochrona walorów turystycznych w dziejach polskich przepisów o ochronie przyrody i środowiska

### Początki ochrony przyrody i jej związki z turystyką

O ochronie przyrody jako liczącym się ruchu społecznym, przybierającym także wyraźne formy prawne, można mówić w odniesieniu do ziem polskich w drugiej połowie XIX wieku. Za datę narodzin nowoczesnej prawnej ochrony przyrody przyjmuje się zwykle dzień 5 października 1868, kiedy Sejm Krajowy autonomicznej Galicji uchwalił dwie ustawy:

- 1) względem zakazu łapania, wytopiania i sprzedawania zwierząt alpejskich, właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz – ustawa ta została 19 lipca 1869 podpisana przez cesarza i po opublikowaniu weszła w życie,
- 2) względem zakazu łapania i sprzedawania ptaków śpiewających i owadożernych – ta ustawa nie uzyskała zrazu sankcji cesarskiej, została zwrócona do przeróbek i po licznych zmianach i pod nowym tytułem ustawy o ochronie niektórych zwierząt dla uprawy ziemi pożytecznych została przez cesarza podpisana 21 grudnia 1874 i po opublikowaniu w następnym roku weszła w życie.

Od samego początku zarysowały się związki ochrony przyrody z turystyką. Główni twórcy i propagatorzy obu ustaw, Maksymilian Nowicki, profesor zoologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, i ksiądz Eugeniusz Janota, późniejszy profesor Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, stali się działaczami pierwszej na ziemiach polskich organizacji turystycznej. Było nią Galicyjskie Towarzystwo Tatrzańskie, powstałe w 1873 r. Uzyskało ono 19 marca 1874 zatwierdzenie statutu przez c.k. Namiestnictwo. Nowy statut Towarzystwa Tatrzańskiego (już bez przymiotnika „galicyjskie”) został 9 października 1874 zatwierdzony przez władzę [1]. Powstanie Towarzystwa Tatrzańskiego uznaje się za początek zorganizowanej turystyki polskiej [2].

Towarzystwo Tatrzańskie (po odzyskaniu niepodległości – Polskie Towarzystwo Tatrzańskie) niemal od początku jako cele równorzędne postawiło z jednej strony udostępnianie gór oraz zachęcanie i ułatwianie ich zwiedzania, z drugiej zaś ochronę przyrody górskiej. Najpierw była to ochrona kozic, świstaków i innej fauny górskiej, następnie ochrona lasów tatrzańskich, ochrona szarotki, podejmowanie starań o zalesianie dolin i stoków górskich, zasiewanie w Tatrach nasion limby i kosodrzewiny, wpuszczanie narybku do stawów tatrzańskich i podobne działania [3]. Szczególnie ważna była działalność Sekcji Ochrony Tatr powstałej w 1912 r. jako pierwszej na ziemiach polskich organizacji strictly ochronnej. Zadania sekcji zostały ujęte w trzech punktach:

- 1) dążenie do zabezpieczenia Tatr przed czynnikami zacierającymi pierwotny charakter krajobrazu tatrzańskiego (czynnikami takimi mogły być budowle, urządzenia komunikacyjne i przemysłowe itp.),

- 2) opieka nad właściwymi okolicom górskim rzadkimi gatunkami roślin i zwierząt tatrzańskich,
- 3) przeciwdziałanie zaśmiecaniu gór i w ogóle niewłaściwemu zachowaniu się człowieka w stosunku do dzikiej przyrody.

Zasługą Sekcji Ochrony Tatr było uchronienie okolic Czarnego Stawu Gąsienicowego przed zeszpeceniem przez wystawienie nieodpowiedniego budynku, uchronienie wąwozu „Kraków” przed poszerzeniem itp. Działalność Sekcji Ochrony Tatr przyczyniła się do poniechania pomysłu budowy kolejki szczytowej na Świnicę [4].

Jednym z najwybitniejszych działaczy ochrony przyrody, twórcą polskiej koncepcji prawnej ochrony przyrody, a jednocześnie czynnym taternikiem (do niego należało np. pierwsze wejście na Mnicha nad Morskim Okiem) był Jan Gwalbert Pawlikowski. On to wysuwając w początku lat dwudziestych XX wieku konkretny już projekt utworzenia parku narodowego w Tatrach (pierwsze projekty pojawiły się w latach osiemdziesiątych XIX wieku) pisał: „Nie są więc Tatry ani złożem skarbów dla przemysłu, ani ziemią obiecaną dla restauratorów spekulujących na podwójny apetyt i podwójne ceny, ani miejscem reunionów dla snobów, ani terenem dla sanatoriów, ale przede wszystkim terenem turystycznym, boskim dla ćwiczenia i krzepienia ducha i ciała. To zaś ich znaczenie łączy się ściśle z zachowaniem ich charakteru przyrody pierwotnej” [5]. Warto po kilkudziesięciu latach pogląd ten przypomnieć, aby pokazać, że już wtedy stawało się jasne, że ochrona przyrody jest warunkiem uprawiania turystyki, ale jednocześnie nie wszystkie formy turystyki mogą być dopuszczone do najpiękniejszych zakątków przyrody.

Na Walnym Zjeździe Delegatów Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w Katowicach z 1926 r. przyjęto zasady ochrony przyrody za jedną z podstaw działania. W ten sposób uznano ochronę przyrody gór (już nie tylko Tatr, ale i innych gór polskich) za rację bytu turystyki górskiej [3, s. 28].

Idea ochrony przyrody znalazła także wyraz w działalności drugiej dużej organizacji turystycznej, jaką było Polskie Towarzystwo Krajoznawcze powstałe w 1906 r. w Warszawie. W programie działania towarzystwa wskazano na zbieranie wiadomości krajoznawczych i szerzenie ich wśród ogółu oraz gromadzenie zbiorów naukowych dotyczących ziem polskich, organizowanie wycieczek po kraju, tworzenie oddziałów prowincjonalnych, urządzenie wystaw krajoznawczych, roztaczanie opieki nad pamiątkami historycznymi i osobliwościami przyrody [2, s. 82-83]. Na posiedzeniu 17 marca 1908 powstała w ramach Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego Komisja Ochrony Osobliwości Przyrody, której odezwa wydana w kwietniu 1908 głosiła: „Komisja będzie odkrywała skarby i dziwy naszej przyrody, a przez zwrócenie na nie uwagi ogółu, przez wskazywanie mu ich znaczenia, uczyni je poniekąd własnością publiczną, tą drogą uchroni je od samowoli, od złej woli ludzi niekulturalnych lub od nierozważnych kroków ludzi nieświadomych” [6, s. 52-59].

Prof. zw. dr hab. W. Radecki – Instytut Nauk Prawnych PAN, Zespół Ochrony Środowiska, Wrocław

Można przeto powiedzieć, że zanim jeszcze powstała państwowa organizacja ochronna (Tymczasowa Państwowa Komisja Ochrony Przyrody, poprzedniczka istniejącej do dziś Państwowej Rady Ochrony Przyrody, została utworzona 17 grudnia 1919), zanim zostały wydane przepisy o ochronie przyrody, dwie największe organizacje turystyczne postawiły przed sobą cel dążenia do ochrony przyrody, widząc w działalności ochronnej rację bytu turystyki.

Pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody została uchwalona 10 marca 1934 (Dz.U. Nr 31, poz. 274). Miała ona charakter czysto konserwatorski. Wprawdzie ustawa ta przewidywała możliwość tworzenia parków narodowych, ale brak w niej jeszcze myśli, że parki narodowe mają służyć m.in. celom turystycznym. Co więcej, właśnie na tle zagospodarowania turystycznego parku narodowego zrodził się najostrejszy konflikt w dziejach ochrony przyrody Polski międzywojennej.

### **Konflikt ochrony przyrody i turystyki**

Pierwszy dramatyczny konflikt na tle ochrony przyrody rozegrał się w drugiej połowie lat trzydziestych XX wieku wokół turystycznego zagospodarowania Tatr, a w szczególności budowy kolejki linowej na Kasprowy Wierch [7]. Wprawdzie wówczas Tatrę nie były jeszcze objęte ochroną prawną jako park narodowy, ale przygotowania do utworzenia parku trwały. W trakcie prac przygotowawczych wielokrotnie zapewniano, że nie będzie się budować żadnych kolejek szczytowych w Tatrach właściwych. Kiedy został ujawniony projekt budowy kolejki, Stały Wydział Państwowej Rady Ochrony Przyrody uchwalił 20 marca 1934 jednomyślny protest i skierował odpowiedni memoriał do Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, ówczesnego naczelnego organu administracji państwowej w sprawach ochrony przyrody. Mimo to w kwietniu 1934 rozpoczęto prace przygotowawcze na trasie kolejki, tj. wycięto linie leśne. Przewodniczący Rady, Władysław Szafer, ponownie przedstawił ministrowi argumenty przeciwko zamierzonej inwestycji, a ponadto 94 towarzystwa i instytucje naukowe, krajoznawcze i turystyczne uchwaliły protesty przeciwko budowie kolejki. Jednakże 1 sierpnia 1935 budowa ruszyła.

Na znak protestu 13 sierpnia 1935 Władysław Szafer ustąpił ze stanowiska przewodniczącego Państwowej Rady Ochrony Przyrody i razem z nim 12 członków Rady złożyło swoje mandaty. Ustąpienie Szafera i akcja solidarnościowa członków Rady miały charakter demonstracji, co wynika z wydarzeń, które nastąpiły potem. Mianowicie w następnym roku Szafer ponownie przyjął nominację na przewodniczącego Rady i praca Rady została podjęta. Jednym z ważniejszych powodów jej wznowienia była zapowiedź utworzenia Parku Narodowego w Tatrach; w 1936 r. powołano odpowiednią komisję z Szaferem na czele. Ale nowe fakty dokonane spowodowały ponowną, ostateczną już rezygnację Szafera. Na 78. posiedzeniu Stałego Wydziału Rady 29 października 1937 w Krakowie Szafer poinformował o budowie stacji meteorologicznej na Kasprowym Wierchu najpierw bez zawiadomienia o tym Rady, następnie wbrew zastrzeżeniom Rady. Kolejnym takim faktem było wytyczenie nowego szlaku turystycznego z Morskiego Oka przez zbocze Miedzianego w kierunku Mnicha i przez Szpiglasową Przełęcz w kierunku Kasprowego Wierchu. Przedsięwzięciom tym patronował Aleksander Bobkowski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Komunikacji. Forsował on program licznych

inwestycji turystycznych i narciarskich w górach, nie licząc się z opinią społeczną ani ze stanowiskiem Państwowej Rady Ochrony Przyrody. Na wspomnianym posiedzeniu Szafer stwierdził, że budowa niszcząca piękno pierwotnej przyrody nad Morskim Okiem i w konsekwencji wypędzając ostatnie kozice z Tatr Polskich postępuje szybko naprzód. Wobec braku jakiegokolwiek odpowiedzi na interwencje Szafer zrezygnował z dalszej działalności i razem z nim w 1937 r. podali się do dymisji wszyscy członkowie ówczesnej Państwowej Rady Ochrony Przyrody. Był to koniec zorganizowanej działalności ochronnej w Polsce międzywojennej.

Zdarzenia te są wielce pouczające; działalność w sferze ochrony przyrody uległa załamaniu nie na skutek konfliktu z przemysłem, ale właśnie wobec konfliktu z przedsięwzięciami zmierzającymi do zagospodarowania turystycznego Tatr, co dowodzi, że postawienie tezy o zasadniczej zbieżności interesów ochrony przyrody i turystyki było wyrazem nadmiernego optymizmu, gdyż konflikty mogą tu być ostre i dramatyczne.

### **XIX Zjazd Państwowej Rady Ochrony Przyrody**

Na pierwszym powojennym, a XIX z kolei zjeździe Państwowej Rady Ochrony Przyrody w 1945 r. Walery Goetel przedstawił referat o turystyce w kontekście zagadnień ochrony przyrody. Zasadniczą tezę referatu było stwierdzenie, że ochrona przyrody jest jedną z głównych podstaw bytu turystyki. Turystyka interesuje się ochroną przyrody głównie tam, gdzie idzie o duże obszary pięknej przyrody. Dlatego tworzenie parków narodowych i rezerwatów jest dla turystyki szczególnie ważne. Są one bowiem obszarami skoncentrowanego piękna, które służą do uprawiania turystyki, dla odświeżenia się po pracy zawodowej i dla odpoczynku. Zagadnieniem ważnym jest kwestia udostępnienia ludziom tych ośrodków, ułatwienia im korzystania z nich. Nie można jednak iść tu zbyt daleko, by przez te ułatwienia nie zmienił się charakter tych obiektów, nie zmieniła się ich właściwa wartość, którą jest piękno przyrody. Pamiętać należy, że jeżeli się to piękno niewłaściwie wykorzystuje, jeżeli się go w porę nie ochroni, może dany obiekt po prostu przestać istnieć [8, s. 86-94].

Wygłoszony z górą sześćdziesiąt lat temu referat Goetla jest dlatego istotny, że w syntetycznej formie zarysował jeden z najważniejszych problemów na styku turystyki i ochrony przyrody. Z jednej strony celem ochrony przyrody jest m.in. zapewnienie ochrony pięknych pod względem przyrodniczym terenów i udostępnienie ich turystom, z drugiej zaś to udostępnienie nie może iść tak daleko, aby piękno tych terenów zostało zagrożone. Jeżeli dziś mówimy o turystyce zrównoważonej jako nowej koncepcji rozwoju turystyki [9], to warto pamiętać, że czołowi przedstawiciele polskiej koncepcji ochrony przyrody dobrze to rozumieli ponad pół wieku temu.

### **Ochrona przyrody i turystyka w okresie obowiązywania ustawy z 1949 r. o ochronie przyrody**

Druga polska ustawa o ochronie przyrody została uchwalona 7 kwietnia 1949 (Dz.U. Nr 25, poz. 180). Doszło w niej do zasadniczej zmiany koncepcji ochrony przyrody w porównaniu z ustawą przedwojenną. Na plan pierwszy zostały wysunięte zasoby przyrody. O turystyce nie było w tej ustawie mowy w ogóle, a prawne formy ochrony przyrody okazały się zbyt

ubogie, aby mogły służyć zapewnieniu ochrony pewnych obszarów właśnie dla celów turystycznych. Tworami przestrzennymi obejmowanymi ochroną na podstawie ustawy z 1949 r. były tylko parki narodowe i rezerwy przyrody, które wprawdzie mogły służyć celom turystycznym, ale na których dominują cele ochronne i naukowe – cele turystyczne muszą przed nimi ustąpić. W samej ustawie z 1949 r. o ochronie przyrody o turystyce w ogóle nie było mowy i nie było wcale jasne, w jakim zakresie parki narodowe i rezerwy przyrody mogą służyć celom turystycznym. Jeśli zaś chodzi o kolejne formy chronione ustawą z 1949 r., jakimi były pomniki przyrody i ochrona gatunkowa, to wprawdzie istnienie na danym obszarze pomników przyrody czy też gatunków chronionych z reguły zwiększa jego atrakcyjność turystyczną, ale same te formy z istoty swej turystyce służyć nie mogą, ponieważ nie mają charakteru przestrzennego.

Kiedy na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX stulecia zrodziła się w Polsce koncepcja tworzenia parków krajobrazowych i wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu [10 s. 97-105], jednym z głównych jej celów było odciążenie parków narodowych i rezerwatów przyrody od masowego ruchu turystycznego, w szczególności od turystyki pobytowej. W pierwotnej wersji twórcy tej koncepcji mieli na uwadze przede wszystkim interesy turystyki i rekreacji. Uznano, że parki narodowe nie powinny być traktowane jako tereny służące głównie celom turystycznym. Tymczasem poza parkami narodowymi i rezerwatami przyrody nie było u nas żadnej innej formy prawnej zabezpieczenia obszarów o dostatecznie dużych walorach przyrodniczo-krajobrazowych w celu wykorzystania ich do zaspokojenia potrzeb turystyczno-wypoczynkowych. Rosnące potrzeby społeczne, związane ze spędzaniem czasu wolnego i wypoczynkiem, wymagały zapewnienia ludziom terenów o dużej atrakcyjności turystycznej. Formą prawną ochrony miało być tworzenie parków krajobrazowych. Pierwotnie proponowano utworzenie kilkunastu parków krajobrazowych wydzielanych w osobne jednostki organizacyjne. Ponadto uznano, że pełna realizacja postulatów współczesnej ochrony krajobrazu wymaga wyjścia poza określone, stosunkowo nieduże fragmenty przyrody chronione w parkach krajobrazowych, przez roztoczenie ochrony także nad obszarami pozostającymi w normalnym użytkowaniu gospodarczym. Te większe tereny należy zabezpieczyć przed ekspansją inwestycji i urządzeń niekorzystnie wpływających na układ warunków przyrodniczych środowiska. Tak rozumiane wartości – uznawane za obszary chronionego krajobrazu – byłyby formą prawną zabezpieczenia walorów przyrodniczo-krajobrazowych występujących na większych obszarach, mających z natury swej znaczenie dla turystyki i rekreacji, których jednakże ze względu na znaczne powierzchnie nie można wyłączyć w osobne jednostki organizacyjne.

Przeszkodą w realizacji koncepcji okazał się brak podstaw prawnych, gdyż ustawa z 1949 r. o ochronie przyrody czegoś takiego nie przewidywała. Podjęto próbę znowelizowania tej ustawy, ale próba ta, z niejasnych zresztą przyczyn, się nie powiodła. Wtedy na posiedzeniu Państwowej Rady Ochrony Przyrody 13 maja 1971 nastąpiła modyfikacja koncepcji polegająca na tym, że postanowiono oprzeć jej realizację wyłącznie na planach zagospodarowania przestrzennego [11, s. 43-45].

Realizując podjęte uchwały ówczesny Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, będący jednocześnie przewodniczącym Państwowej Rady Ochrony Przyrody, skierował 13 sierpnia

1971 do przewodniczących prezydiów wojewódzkich rad narodowych pismo w sprawie zabezpieczenia środowiska przyrodniczego [12]. Minister zaakcentował konieczność ochrony tzw. krajobrazu wypoczynkowego. Jego ochrona powinna wyrażać się w zabezpieczeniu wybranych obszarów o walorach wypoczynkowych przed szkodliwym oddziaływaniem gospodarki, zwłaszcza jej form wyjątkowo uciążliwych dla środowiska. Formami realizacji takiej ochrony miały być:

- 1) tworzenie parków krajobrazowych,
- 2) uznawanie określonych terenów za obszary chronionego krajobrazu.

Minister zwrócił się do przewodniczących prezydiów wojewódzkich rad narodowych o włączenie tej problematyki do bieżących prac organów planowania przestrzennego. W szczególności zasady ochrony krajobrazu miały znaleźć wyraz w wytycznych do opracowywania planów regionalnych i planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego, następnie powinny być za pomocą tych planów konsekwentnie realizowane. Minister zwrócił się także o spowodowanie, aby w stosunku do wytypowanych obszarów, które reprezentują krajobraz wypoczynkowy i są do tych celów wykorzystywane lub posiadają potencjalną wartość rekreacyjno-wypoczynkową, zasady ich ochrony były respektowane także przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych odnoszących się do nowo powstających lub podlegających rozbudowie zakładów przemysłowych powodujących zanieczyszczenia środowiska.

W ten sposób u progu lat siedemdziesiątych XX wieku ochrona walorów turystycznych została włączona do ochrony krajobrazu, realizowanej głównie w systemie planowania przestrzennego.

Warto jeszcze dodać, że Państwowa Rada Ochrony Przyrody na sesji 22 czerwca 1978 podjęła uchwałę w sprawie podstawowych kierunków turystycznego zagospodarowania kraju [13]. W odniesieniu do przestrzennych form ochrony przyrody Państwowa Rada Ochrony przyrody uznała, że wykorzystanie parków narodowych i parków krajobrazowych do celów turystycznych powinno zmierzać do rozwijania i pogłębiania funkcji poznawczych, dydaktycznych i kulturalnych. Na terenie tych parków mogą być dopuszczalne jedynie formy turystyki krajoznawczej i niektóre formy turystyki kwalifikowanej, z wyłączeniem form turystyki zmotoryzowanej i pobytowo-wypoczynkowej oraz wszelkich form turystyki o charakterze masowym. Te ostatnie formy turystyki i wypoczynku mogą być w określonym zakresie realizowane w strefach ochronnych parków narodowych i krajobrazowych oraz w obszarach chronionego krajobrazu.

### **Ochrona walorów turystycznych w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska**

Momentem przełomowym w rozwoju prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce stał się dzień 31 stycznia 1980, kiedy została uchwalona ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6, późniejszy tekst jednolity Dz.U. 1994 Nr 49, poz. 196 ze zm.). Jej dział III „Podstawowe kierunki ochrony środowiska” zawierał rozdział 5 „Ochrona walorów krajobrazowych i wypoczynkowych środowiska” składający się z czterech przepisów:

- art. 38 proklamował, że walory krajobrazowe środowiska podlegają ochronie polegającej na ich zachowaniu, kształtowaniu lub odtwarzaniu,

- art. 39 odsyłał do przepisów o ochronie przyrody w odniesieniu do ochrony walorów krajobrazowych środowiska o szczególnej wartości ze względu na potrzeby społeczne,
- art. 40 nakazywał uwzględnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i wynikających z niej zadań w planach społeczno-gospodarczych oraz w planach zagospodarowania przestrzennego,
- art. 41 upoważniał rady narodowe stopnia wojewódzkiego do wprowadzania zakazów lub nakazów koniecznych do zapewnienia ochrony terenów posiadających walory wypoczynkowe i krajobrazowe przed ich niszczeniem bądź utratą tych walorów.

Szczególnie istotny okazał się ten ostatni. Art. 41 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska został bowiem odczytany – zarówno w orzecznictwie sądowym [14], jak i w doktrynie prawniczej [15] - jako dotychczas brakująca podstawa prawna tworzenia parków krajobrazowych i wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu.

W opracowaniach prawniczych powstałych już na gruncie ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, ale jeszcze przed ustawą z 1991 r. o ochronie przyrody opowiedziano się za stanowiskiem, że funkcje turystycznej powinny służyć przede wszystkim obszary chronionego krajobrazu, a następnie parki krajobrazowe. Uznano wprawdzie, że parki narodowe i rezerwaty przyrody służą, mogą służyć i powinny służyć także celom turystycznym, ale funkcja turystyczna tych kategorii obszarów specjalnych jest ograniczona, ponieważ jest ona i musi być podporządkowana innym funkcjom tych obszarów, zwłaszcza funkcji ochronnej i funkcji naukowej. Tylko niektóre rodzaje turystyki mogą być dopuszczone w parkach narodowych oraz (nie we wszystkich zresztą) rezerwach przyrody – chodzi o dopuszczenie niemal wyłącznie turystyki krajoznawczej (i niektórych form turystyki kwalifikowanej) z całkowitym wykluczeniem turystyki pobytowej [16].

### **Turystyka w ustawie z 1991 r. o ochronie przyrody**

Trzecia polska ustawa o ochronie przyrody została uchwalona 16 października 1991 (Dz.U. Nr 114, poz. 492, późniejszy tekst jednolity Dz.U. 2001 Nr 99, poz. 1079 ze zm.). W jej tekście pierwotnym niewiele było wzmianek wskazujących wprost na turystykę. Warto zauważyć, że zgodnie z art. 14 ust. 6 park narodowy miał być udostępniany do zwiedzania, a za wstęp do parku narodowego lub korzystanie z jego wartości bądź urządzeń mogły być pobierane opłaty. Przepis ten wyraźnie wskazywał na funkcje turystyczne parków narodowych, ale art. 14 ust. 2 podkreślał, że wszelkie działania na terenie parku narodowego są podporządkowane ochronie przyrody. Zasadnie można było przeto utrzymywać, że funkcja turystyczna parków narodowych musi być podporządkowana ich funkcji ochronnej. W przepisach dotyczących innych form ochrony przyrody nie było w ogóle mowy o turystyce. Szczególnie znamieny był z tego punktu widzenia przepis art. 26 dotyczący obszaru chronionego krajobrazu. Według jego treści obszar taki obejmował wyróżniające się krajobrazowo tereny o różnych typach ekosystemów, a zagospodarowanie tych systemów powinno zapewnić stan względnej równowagi ekologicznej systemów przyrodniczych. Nie było przeto wyraźnego wskazania, że obszary chronionego krajobrazu (czy

też parki krajobrazowe) pełnią funkcje turystyczne, aczkolwiek z dotychczasowego rozwoju ustawodawstwa w tej dziedzinie można było z łatwością taki wniosek wyprowadzić.

Zmiana stanu prawnego nastąpiła wraz z wejściem w życie ustawy z 7 grudnia 2000 o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. 2001 Nr 3, poz. 21). Zaslugują na odnotowanie dwa przepisy dotyczące opłat w parkach narodowych i rezerwach przyrody. Otóż według nowego ust. 6a dodanego do art. 14 opłaty za wstęp lub korzystanie z wartości parku narodowego, jego urządzeń i obiektów miały być przeznaczane m.in. na utrzymanie infrastruktury turystycznej parku narodowego. Podobnie ust. 7 dodany do art. 23 upoważniający wojewodę do wprowadzenia opłat za wstęp do rezerwatu przyrody lub za korzystanie z wartości jego przyrody, nakazywał mu kierowanie się m.in. potrzebą utrzymania infrastruktury turystycznej w rezerwacie. Nastąpiło więc normatywne potwierdzenie tego, że parki narodowe i rezerwaty przyrody pełnią funkcje turystyczne, co zresztą nie oznaczało, że są to funkcje priorytetowe, albowiem funkcjami priorytetowymi zarówno parków narodowych, jak i rezerwatów przyrody były, są, będą i muszą być funkcje ochronne i naukowe.

Szczególnie istotna była zmiana art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, który po nowelizacji stanowił, że obszar chronionego krajobrazu jest terenem chronionym ze względu na:

- 1) wyróżniające się krajobrazowo tereny o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe w szczególności ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z masową turystyką i wypoczynkiem, lub
- 2) istniejące albo odtwarzane korytarze ekologiczne.

Z przepisów tych po nowelizacji wynikało, że funkcja turystyczna parków narodowych (a taką funkcję parki narodowe pełnią i muszą pełnić, gdyż wynika to także z ustaleń poczynionych na płaszczyźnie międzynarodowej) oraz rezerwatów przyrody była podporządkowana funkcji ochronnej i funkcji naukowej, a zatem nie mogła być rozwijana, gdyby miała popaść w kolizję z zasadniczymi funkcjami parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Co się zaś tyczy obszarów chronionego krajobrazu, to ich zasadniczym celem było zapewnienie zaspokojenia potrzeb w zakresie turystyki masowej i wypoczynku. Można zatem powiedzieć, że w koncepcji ustawodawcy turystyka masowa (tak jak i wypoczynek) mają być realizowane przede wszystkim na obszarach chronionego krajobrazu, natomiast w parkach narodowych i rezerwach przyrody, a także, jak można sądzić, w parkach krajobrazowych priorytet powinny mieć inne formy turystyki.

### **Wielka reforma prawa ochrony środowiska z 2001 r.**

Kolejnym punktem zwrotnym w dziejach regulacji prawnej ochrony środowiska i przyrody stał się rok 2001, kiedy zostały uchwalone najpierw ustawa z 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627, późniejszy tekst jednolity Dz.U. 2006 Nr 129, poz. 902 ze zm.), następnie ustawa z 27 lipca 2001 o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.). Stworzona tymi ustawami koncepcja prawnej ochrony środowiska okazała się zasadniczo odmienna od poprzedniej. Ustawa – Prawo ochrony środowiska jest z jednej strony ustawą regulującą tzw. zagadnienia horyzontalne ochrony środowiska (dostęp do informacji o środowisku, oceny

oddziaływania na środowisko, udział społeczeństwa w ochronie środowiska, odpowiedzialność za naruszenie wymagań ochrony środowiska), z drugiej zaś jest typową ustawą emisyjną, ponieważ ochrona przed najszerzej rozumianymi zanieczyszczeniami jest jej podstawową treścią. W takiej koncepcji prawa ochrony środowiska nie mieściły się już takie zagadnienia regulowane poprzednio ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska, jak ochrona krajobrazu oraz ochrona drzew, krzewów i zieleni. W konsekwencji ustawa wprowadzająca z 27 lipca 2001 przeniosła te regulacje do ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. W znowelizowanej ustawie o ochronie przyrody znalazła się definicja walorów krajobrazowych, przez które nowy pkt 14b dodany do art. 2 nakazał rozumieć wartości ekologiczne, estetyczne i kulturowe terenu oraz związanych z nim elementów przyrodniczych, ukształtowane przez siły przyrody lub w wyniku działalności człowieka. Do ustawy o ochronie przyrody został dodany rozdział 5a „Ochrona walorów krajobrazowych, terenów zieleni, drzew i krzewów”, w którym najistotniejszą z punktu widzenia badanych zagadnień prawnych rolę odgrywał art. 47a złożony z trzech ustępów:

- ust. 1 proklamował zasadę, że walory krajobrazowe podlegają ochronie bez względu na to, czy są objęte szczególnymi formami ochrony przyrody,
- ust. 2 nakazywał uwzględnianie walorów krajobrazowych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- ust. 3 zabraniał 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.

Znowelizowana ustawa o ochronie przyrody utrzymała konstrukcję wprowadzoną już ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska, że walory krajobrazowe, w tym turystyczne są chronione nie tylko na obszarach specjalnych, ale także poza nimi, przynajmniej przed wznoszeniem obiektów budowlanych zagrażających tym walorom.

## **Nowa ustawa o ochronie przyrody**

Stan prawny stworzony w 2001 r. utrzymał się zaledwie niecałe trzy lata. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej pojawiła się potrzeba nowej regulacji ochrony przyrody. Czwarta z kolei polska ustawa o ochronie przyrody została uchwalona 16 kwietnia 2004 (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.) i weszła w życie 1 maja 2004 jednocześnie z uzyskaniem przez Polskę pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Wejście w życie tej ustawy otwiera nowy etap ochrony także walorów turystycznych, a ponieważ jest to już obowiązujący stan prawny, będzie o tym mowa w następnych odcinkach tego cyklu.

## **Problematyka turystyczna w przepisach o ochronie zabytków**

Wprawdzie podstawowym nurtem ewolucyjnym ochrony także walorów turystycznych był ciąg przepisów dotyczących zrazu ochrony przyrody, następnie także ochrony środowiska, ale dla

porządku należy wskazać także na dzieje przepisów o ochronie zabytków. Pierwszym w Polsce niepodległym aktem prawnym dotyczącym tej problematyki był dekret Rady Regencyjnej z 31 października 1918 o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918 Nr 16, poz. 36). Dekret proklamował zasadę, że wszelkie zabytki kultury i sztuki, znajdujące się w granicach Państwa Polskiego, wpisane do inwentarza zabytków sztuki i kultury, podlegają opiece prawa. Opieka nad zabytkami kultury i sztuki należała do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, a czynności związane z tą opieką sprawowali konserwatorzy zabytków sztuki i kultury, mianowani przez tego ministra. Dekret zawierał definicje zabytków nieruchomych i ruchomych, ale o turystyce nie znajdujemy w nim żadnej wzmianki.

Kolejnym aktem prawnym było rozporządzenie (z mocą ustawy) Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 o opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 29, poz. 265). Zamieszczona w art. 1 definicja głosiła, że zabytkiem w rozumieniu rozporządzenia był każdy przedmiot tak nieruchomy, jak ruchomy, charakterystyczny dla pewnej epoki, posiadający wartość artystyczną, kulturalną, historyczną, archeologiczną lub paleontologiczną, stwierdzoną orzeczeniem władzy państwowej, i zasługujący wskutek tego na zachowanie. Także w tym rozporządzeniu próżno szukać przepisów wskazujących wprost na znaczenie zabytków dla turystyki, ale system opieki prawnej nad zabytkami z istoty swej służył także ochronie ich walorów turystycznych.

Trzecim aktem prawnym z tej dziedziny była ustawa z 15 lutego 1962 zatytułowana w wersji pierwotnej jako ustawa o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. Nr 10, poz. 48), a następnie – po wyłączeniu problematyki muzeów do odrębnej ustawy – jako ustawa o ochronie dóbr kultury (tekst jednolity Dz.U. 1999 Nr 98, poz. 1150). Ustawa ta wprowadziła rozróżnienie między dobrami kultury a zabytkami. I tak dobro kultury zostało zdefiniowane 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. Ochronie prawnej przewidzianej w ustawie podlegały dobra kultury zwane zabytkami:

- 1) wpisane do rejestru zabytków,
- 2) wpisane w muzeach do inwentarza i wchodzące w skład bibliotek (z wyjątkiem materiałów archiwalnych podlegających odrębnym przepisom),
- 3) inne, jeżeli ich charakter zabytkowy był oczywisty, o ile nie podlegały ochronie na podstawie odrębnych przepisów.

Wprawdzie także w tej ustawie nie było bezpośredniej wzmianki o ochronie zabytków ze względu na ich funkcje turystyczne, ale znajdował się w niej art. 67, który w ust. 1 stanowił, że zabytki nieruchome powinny być udostępniane społeczeństwu i wykorzystywane do celów naukowych i dydaktyczno-oświatowych, a w ust. 2 zobowiązywał ministra właściwego do spraw kultury do ustalenia zabytków nieruchomych dostępnych dla publiczności, czas ich zwiedzania oraz wykorzystywania dla celów dydaktyczno-oświatowych. W tych celach można było zmieścić także cele turystyczne. Ponadto pewne nowsze formy przewidziane ustawą po nowelizacji z 1990 r. pełniły z istoty swej funkcje turystyczne, jak przede wszystkim strefy ochrony konserwatorskiej, rezerwy i parki kulturowe, a także ustanawiane w specjalnym trybie pomniki historii.

Ustawa z 1962 r. obowiązywała przez czterdzieści z górą lat, po czym została zastąpiona ustawą z 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568). Ustawa ta jako należąca już do prawa obowiązującego będzie omawiana w kolejnych odcinkach tego cyklu.

## Turystyka w ustawach uzdrowiskowych

W pierwszej polskiej ustawie z 23 marca 1922 o uzdrowiskach (Dz.U. Nr 31, poz. 254 ze zm.) nie było jeszcze regulacji wskazujących wyraźnie na funkcje turystyczne uzdrowisk. Natomiast w kolejnej ustawie z 17 czerwca 1966 o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (Dz.U. Nr 23, poz. 150 ze zm.) za cel uznania miejscowości za uzdrowisko uznano utworzenie warunków sprzyjających nie tylko rozwojowi lecznictwa uzdrowiskowego, lecz także prowadzeniu działalności wypoczynkowo-turystycznej (art. 1 ust. 2), a wśród zadań rad narodowych miejscowości uznanych za uzdrowiska ustawodawca wymienił zaspokajanie potrzeb kuracjuszy, czasowiczów i turystów w zakresie urządzeń komunalnych, kulturalnych i usługowych (art. 5 ust. 2 pkt 4). Tak więc funkcja nie tylko lecznicza, lecz także turystyczna uzdrowisk została bardzo wyraźnie zaznaczona, co pozwalało utrzymywać, że walory uzdrowiskowe są jednocześnie walorami turystycznymi.

Ustawa z 1966 r. obowiązywała przez blisko czterdzieści lat i została zastąpiona ustawą z 23 lipca 2005 o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. Nr 167, poz. 1399). Rozwiązania tej ustawy odnoszące się do ochrony walorów uzdrowiskowych należą już do prawa obowiązującego, a zatem będą omawiane w kolejnych odcinkach tego cyklu.

(c.d. ze s. 58)

roślinności łęgów nadprośniańskich na 1704 ha doliny rz. Proсны o wysokich walorach przyrodniczych i estetycznych. Zupełnemu zniszczeniu ulegnie torfowisko „Świerczyna”. Na roślinność torfowiska składają się 43 zespoły roślinne. Na łąkach w dolinie Proсны występuje 18 gatunków ptaków łęgowych. Zbiorowisko leśne reprezentują najczęściej płaty dąbrowy trzcinnowej oraz boru mieszanego dębowo-sosnowego. Lasy łęgowe występują na obszarze planowanego zbiornika zaledwie sporadycznie (łęgi jesionowo-olszowe). Ważnym typem zarośli badanego terenu są ugrupowania wierzby trójpręcikowej i wiciowej rozwinięte wzdłuż brzegu rzeki Proсны.

Roślinność wodna należy do zbiorowisk naturalnych, częstych lub pospolitych w regionie, z wyjątkiem fitocenoz rzęśli i rzęs. Jedną z osobliwości geobotanicznych obszaru planowego zbiornika wodnego jest aleja dębowa z domieszką jesionów ciągnąca się wzdłuż drogi z Raduchowa do Górskiego Młyna. Przy drodze wzdłuż i parku w Przystajni znajduje się szpaler starych klonów polnych (paklonów), przeznaczonych do wycięcia, zagrożonych wymarciem w Wielkopolsce. W parkach w Raduchowie i Przystajni wykształciły się fitocenozy zbożowe postaci łęgu wiązowo-jesionowego.

## SUMMARIES

Wojciech Radecki **Legal protection of tourism qualities Part II. Protection of tourism qualities in the history of Polish legal regulations on nature conservation and environmental protection.** The idea of nature conservation the initiation of which goes back to the second half of 19th century, has been always connected with tourism. Special role has been played by the Polish Tatra Association established in 1873. The issue of tourism qualities protection appeared in all subsequent Polish acts on nature conservation dated 1934, 1949, 1991 and 2004. Landscape parks and areas of protected landscape have been recognised as the most important protected areas used in tourism purposes.

## LITERATURA

- [1] Reychman J.: Początki Towarzystwa Tatrzańskiego, „Wierchy” tom XVIII, przedruk w zbiorze A. Rottera i J. Zdebskiego, Z kart „Wierchów”, s. 7-11. Warszawa-Kraków 1984
- [2] Kulczyki Z.: Zarys historii turystyki w Polsce, s. 60. Warszawa 1977
- [3] Goetel W.: Ideologia Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w przebiegu lat, „Wierchy” tom XVIII, za przedrukiem ze zbioru A. Rottera i J. Zdebskiego, Z kart „Wierchów”, s. 23-24, Warszawa-Kraków 1984
- [4] Wigilew B.: Ochrona Tatr. Działalność Sekcji Ochrony Tatr Towarzystwa Tatrzańskiego, Ochrona Przyrody, z. 1, s. 43-45. 1920
- [5] Pawlikowski J. G.: Tatry parkiem narodowym, „Wierchy” tom I, za przedrukiem ze zbioru A. Rottera i J. Zdebskiego, op. cit., s. 45.
- [6] Regulamin Komisji, sprawozdanie z posiedzenia i tekst odezwy zostały zamieszczone w II Roczniku Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego, Warszawa 1908, s. 53-59.
- [7] Dokumenty i chronologię wydarzeń przedstawiają kolejne numery „Kwartalnego Biuletynu Informacyjnego Delegata Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Spraw Ochrony Przyrody” z lat 1935-1937.
- [8] Goetel W.: Turystyka a ochrona przyrody, [w:] Pamiętnik XIX Zjazdu Państwowej Rady Ochrony Przyrody, s. 86-94, Kraków 1945
- [9] Zob. np. Wilczek Z.: Ekologia w turystyce, s. 288. Warszawa-Lublin 2004
- [10] Szczęsny T.: Z problemów ochrony krajobrazu, *Ziemia* rocznik, s. 97-105. 1966
- [11] Bogucka A.: Ochrona krajobrazu i plan zagospodarowania turystycznego kraju – tematem obrad sesji Państwowej Rady Ochrony Przyrody, *Chrońmy przyrodę ojczyzną*, nr 6, s. 44-47. 1971
- [12] *Chrońmy przyrodę ojczyzną* nr 1, s. 43-45. 1972
- [13] *Chrońmy przyrodę ojczyzną*, nr 4, s. 42-50, 1979
- [14] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 1986 – SA/Ka 851/85, *Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych*, z. 7-8, poz. 162, 1988
- [15] Radecki W.: Ochrona prawna obszarów przyrodniczo cennych, s. 41-44. Kraków 1987
- [16] Radecki W.: Ochrona prawna przyrodniczej przestrzeni turystycznej, s. 91-92. Warszawa 1990

**Bartosz Łozowski: Bio- and ecocentrism as a source of the depreciation of human life in the light of ethical reflection and the Christian concept of a man.** The article is a pondering over the basic assumptions of bio- and ecocentrism ethics in the moral context. In the first part a proposal of ethical analysis as well as the consequences of following the framework of bio- and ecocentrism are presented. Bearing in mind those deliberations, the author concludes that those ethics reduce the value of humankind and thus, in their orthodox form, have a destructive influence. The second part of the article is a polemic with the view that bio- and ecocentrism are not opposed to the Christian concept of a man. On the basis of the presented argumentation, it is deduced that those two systems are divergent. In the context of the above-mentioned discussion, the author proposes the principles of balanced development as a way of referring to the relation between the man and the environment. Those principles are embedded in anthropocentrism and in contrast with bio- and ecocentrism fewer moral reservations are made about them.

Anna Iwanicka: **Elements of Henryk Skolimowski's eco-philosophy.** The article presents selected elements of eco-philosophy by Henryk Skolimowski with a particular attention paid to ecological ethic and ecological education. The basic moral rule is so – called ecological imperative which is understood as a human obligation to an active and wise contribution to natural environment protection. Human beings are morally responsible for nature. Proper upbringing, according to Henryk Skolimowski, should fill the contemporary axiological void by showing young people values. The values are those which teach co-operation among people, for instance, the ability to empathy towards other people.

Bożena Gajdzik: **Cleaner Production Strategy at the metallurgical enterprise.** The paper shows ecological effects of metallurgical enterprise. On the base of data form enterprise Ferrum, the analysis was realized. The conclusion: metallurgical enterprise realises strategy Cleaner Production decreases air pollutants, reduces waste and economizes energetic resources.

(c.d. na s. 68)