

Ochrona prawna walorów turystycznych

Cz. III. miejsce ochrony walorów turystycznych w polskim systemie prawnym

Ustawa o usługach turystycznych

Podstawowym aktem prawnym dotyczącym turystyki jest ustawa z 29 sierpnia 1997 o usługach turystycznych (Dz.U. 2004 Nr 223, poz. 2268 ze zm.). Jednakże przedmiot tej ustawy jest bardzo wąski. Określa ona mianowicie warunki świadczenia przez przedsiębiorców usług turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z klientami o świadczenie tych usług są zawierane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęcie walorów turystycznych w ogóle w tej ustawie się nie pojawia. Dlatego ochronę walorów turystycznych należy koncytować biorąc za podstawę najważniejsze polskie ustawy ochronne. Przed przejściem do zasadniczych konkluzji warto sprawdzić, jak problematyka turystyczna odzwierciedla się w tych ustawach.

Problematyka turystyczna w ustawie o ochronie przyrody

Ustawa z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.) wskazuje na związek ochrony przyrody z turystyką w następujących przepisach:

- według art. 12 ust. 1 obszar parku narodowego jest udostępniany w celach m.in. turystycznych i rekreacyjnych w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym,
- według art. 12 ust. 2 w planie ochrony parku narodowego, a do czasu jego sporządzenia – w zadaniach ochronnych ustala się miejsca, które mogą być udostępniane, oraz maksymalną liczbę osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach; nie budzi wątpliwości, że w tym przepisie chodzi także o udostępnianie parku narodowego do celów turystycznych,
- według art. 19 ust. 2 pkt 2 projekt planu ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin ustaleń dotyczących m.in. zagospodarowania turystycznego w odniesieniu do nieruchomości niebędących własnością Skarbu Państwa,
- według art. 20 ust. 3 pkt 5 plan ochrony dla parku narodowego i rezerwatu przyrody zawiera m.in. wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych dla celów turystycznych i rekreacyjnych oraz określenie sposobów ich udostępniania,
- według art. 20 ust. 4 pkt 5 plan ochrony dla parku krajobrazowego zawiera m.in. wskazanie obszarów udostępnianych dla celów turystycznych i rekreacyjnych oraz określenie sposobów korzystania z tych obszarów,
- według art. 23 ust. 1 obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem,
- według art. 99 ust. 4 pkt 4 do zadań rady parku krajobrazowego lub rady zespołu parków krajobrazowych należy m.in. opiniowanie i ocena realizacji projektów i programów działalności w zakresie turystyki i rekreacji,

- według art. 102 ust. 2 dyrektor parku narodowego wydaje zarządzenia określające sposoby korzystania z obszarów parku narodowego w celach m.in. turystycznych i rekreacyjnych,
- według art. 103 ust. 2 pkt 5 do zadań Służby Parków Narodowych należy m.in. udostępnianie parku narodowego do celów rekreacyjnych i turystycznych,
- według art. 105 ust. 4 pkt 2 do zadań dyrektora parku krajobrazowego należy m.in. organizacja działalności turystycznej i rekreacyjnej,
- według art. 107 ust. 2 pkt 6 do zadań Służby Parku Krajobrazowego należy m.in. promowanie wartości turystycznych parku krajobrazowego.

Syntetyczne spojrzenie na powołane przepisy ujawnia zasadniczą różnicę między parkami narodowymi i rezerwatami przyrody z jednej strony a parkami krajobrazowymi i obszarami chronionego krajobrazu z drugiej. Otóż parki narodowe są jedynie udostępniane do celów turystycznych i rekreacyjnych, ale z zastrzeżeniem, że nie wpłynie to negatywnie na przyrodę w parku narodowym. Realizacji tej podstawowej myśli służą takie instytucje, jak określenie w planie ochrony miejsc udostępnianych do tych celów, zarządzenia dyrektora parku narodowego określające sposoby korzystania z obszarów parku narodowego w celach turystycznych i rekreacyjnych. Tak więc ustawa o ochronie przyrody nie wyłącza parków narodowych z turystyki i wypoczynku, ale te funkcje ogranicza i podporządkowuje je podstawowej funkcji ochronnej.

Odmierna jest sytuacja parków krajobrazowych, gdzie należy organizować działalność turystyczną i rekreacyjną, aczkolwiek w planie ochrony także mogą pojawić się ograniczenia.

Najprostszą jest sytuacją obszarów chronionego krajobrazu, które zostały wskazane wprost jako obszary pełniące funkcje turystyczne i rekreacyjne. Bardziej szczegółowych przepisów w tym zakresie nie ma, co nie jest przypadkiem ani wadą ustawodawstwa, ponieważ reżim prawny obszarów chronionego krajobrazu jest najłagodniejszy spośród wszystkich reżimów obszarów chronionych, a o ograniczeniu funkcji turystycznej i rekreacyjnej obszarów chronionego krajobrazu w ogóle mowy być nie może.

Ustawa o ochronie przyrody nie jest jedyną ustawą ochronną, w której znajdujemy regulacje dotyczące wprost turystyki.

Problematyka turystyczna w Prawie ochrony środowiska

Ustawa z 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2006 Nr 129, poz. 902 ze zm.) w zasadzie nie zajmuje się zagadnieniami turystyki. Jednakże pewne elementy wskazujące na turystykę można i w niej znaleźć. Przede wszystkim chodzi o konstrukcję normatywną powszechnego korzystania ze środowiska zdefiniowanego w art. 4 ust. 1 w ten sposób, że powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy prawa każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie:

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

- 1) wprowadzania do środowiska substancji lub energii,
- 2) innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy – Prawo wodne.

Korzystanie ze środowiska w celu wypoczynku jest określeniem tak pojemnym, że obejmuje także korzystanie w celach turystycznych.

Drugim punktem stycznym prawnej ochrony środowiska z turystyką jest instytucja tzw. strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Według art. 40 Prawa ochrony środowiska przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie m.in. turystyki, opracowywane przez organy administracji, jeżeli:

- albo ustalają ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymagających sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko bądź z mocy prawa (art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska), bądź z mocy postanowienia właściwego organu (art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa ochrony środowiska),
- albo ich realizacja może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Jeśli chodzi o pierwszą z tych alternatyw, to jest ona istotna dla ochrony walorów turystycznych przed zagrożeniami wewnętrznymi, związanymi z rozwojem infrastruktury turystycznej. Chodzi o to, że jeżeli projekt turystyczny ma ustalać ramy dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, to wymaga owej oceny strategicznej. Jakie przedsięwzięcia wchodzi tu w rachubę wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.). Rozporządzenie to zawiera dwie, oparte na prawie wspólnotowym, listy:

- pierwszą w § 2 będącym rozwinięciem art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska, obejmującą potencjalnie najniebezpieczniejsze przedsięwzięcia, które zawsze, z mocy prawa, wymagają raportu o oddziaływaniu na środowisko,
- drugą w § 3 będącym rozwinięciem art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa ochrony środowiska, obejmującą inne przedsięwzięcia, co do których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko może być nałożony.

Na liście pierwszej nie ma żadnych przedsięwzięć turystycznych, są one natomiast na liście drugiej. Do takich przedsięwzięć niewątpliwie należą:

- wymienione w pkt 47 – trasy narciarskie, bobslejowe, wyciągi narciarskie oraz urządzenia towarzyszące,
- wymienione w pkt 49 – ośrodki wypoczynkowe lub hotele, umożliwiające pobyt nie mniej niż 100 osób, poza obszarami miejskimi wraz z towarzyszącą infrastrukturą,
- wymienione w pkt 50 – stałe pola kempingowe lub karawaningowe, umożliwiające pobyt nie mniej niż 100 osób,
- wymienione w pkt 51 – parki rozrywki o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha,
- wymienione w pkt 57 – kolejki linowe wraz z towarzyszącą infrastrukturą.

Jeżeli opracowywany przez organ administracji projekt polityki, strategii, planu lub programu turystycznego przewiduje tego rodzaju przedsięwzięcia, to zasadą jest poddanie go ocenie oddziaływania na środowisko. Co więcej, takiej oceny wymaga nie tylko przyjęcie nowego dokumentu, lecz także wprowadzanie

zmian do przyjętych już dokumentów. Od tej zasady są wprawdzie przewidziane wyjątki, ale dość wąsko zakreślone.

Jeśli zaś chodzi o alternatywę drugą, to gdyby projektowane przedsięwzięcia turystyczne miały znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, to zawsze projekt wymaga strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Problematyka turystyczna w Prawie wodnym

Istotnym aktem prawnym zawierającym także przepisy ochronne jest ustawa z 18 lipca 2001 Prawo wodne (Dz.U. 2005 Nr 239, poz. 2019 ze zm.). Ustawa ta reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Art. 2 ust. 1 Prawa wodnego w siedmiopunktowym wyliczeniu celów, jakim służy zarządzanie zasobami wodnymi, mianowicie zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w pkt 6 wskazuje wprost na zaspokojenie potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją.

Z tym jest związana konstrukcja normatywna powszechnego korzystania z wód uregulowana w art. 34 Prawa wodnego w ten sposób, że każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z:

- śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, tj. wód stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- morskich wód wewnętrznych wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej,
- wód morza terytorialnego.

Zakres powszechnego korzystania z wód – w myśl art. 34 ust. 2 Prawa wodnego – obejmuje:

- zaspokajanie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania urządzeń technicznych,
- wypoczynek, uprawianie turystyki i sportów wodnych,
- amatorski połów ryb (wędkarstwo i kusznictwo podwodne), ale ten na zasadach określonych w przepisach odrębnych, tj. ustawie z 18 kwietnia 1985 o rybactwie śródlądowym (Dz.U. 1999 Nr 66, poz. 750 ze zm.) i przepisach wykonawczych do niej.

Problematyka turystyczna w ustawie o lasach

Ustawa z 28 września 1991 o lasach (Dz.U. 2005 Nr 45, poz. 435 ze zm.) w art. 26 ust. 1 proklamuje niezwykle ważną zasadę, że lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności. Wprawdzie ustawa nie używa tu terminu „turystyka”, ale jest oczywiste, że lasy są udostępniane dla ludności także, a można powiedzieć, że przede wszystkim, w celach turystycznych. Od zasady przewidzianej w art. 26 ust. 1 ustawy o lasach kolejne ust. 2 i 3 tego artykułu przewidują wyjątki w postaci stałych i okresowych zakazów wstępu do lasu. I tak stałym zakazem wstępu są objęte lasy stanowiące:

- 1) uprawy leśne do 4 m wysokości,
- 2) powierzchnie doświadczałne i drzewostany nasienne,
- 3) ostoje zwierząt,
- 4) źródłiska rzek i potoków,
- 5) obszary zagrożone erozją.

Nadleśniczy wprowadza okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa w razie gdy:

- 1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego,
- 2) występuje duże zagrożenie pożarowe,
- 3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z ochroną lasu lub pozyskiwaniem drewna.

Jeżeli zatem las nie jest objęty zakazem wstępu (ani stałym, ani okresowym), to ustawa o lasach gwarantuje każdemu korzystanie z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa w celach turystycznych.

Koncepcja publicznych praw podmiotowych do korzystania w celach turystycznych z obszarów przyrodniczo cennych

Jeżeli wziąć pod uwagę koncepcje normatywne powszechnego korzystania ze środowiska, powszechnego korzystania z wód i wolnego wstępu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, pojawia się niezwykle interesujące pytanie, czy można te rozwiązania częściowo ująć w postaci publicznego prawa podmiotowego do korzystania ze środowiska w celach turystycznych.

Aby kwestię tę dogłębnie rozpoznać, warto sięgnąć do dokonanej w 1976 r. nowelizacji Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r., mocą której do jej tekstu, a dokładnie do jej rozdziału 8 „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli” wprowadzono nowy art. 71 (w numeracji tekstu jednolitego) głoszący, że: Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony.

W ten sposób ustawodawca przychylił się do tego nurtu myślenia o ochronie środowiska, który dopatrywał się istoty regulacji ochrony środowiska w swoistej triadzie:

- 1) obowiązek państwa (jednocześnie wprowadzony art. 12 ust. 2 stanowił, że Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe),
- 2) prawo obywatelskie (część pierwsza art. 71),
- 3) obowiązek obywatelski (część druga art. 71).

Proklamowane w art. 71 Konstytucji PRL obywatelskie prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego wywołało żywe zainteresowanie doktryny prawniczej. Zarysowały się dwa podstawowe kierunki interpretacyjne. Według pierwszego, szerszego, prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego to prawo do środowiska odpowiedniej jakości, tj. nie tylko pięknego, ale także m.in. nieobciążonego nadmiernymi zanieczyszczeniami [1]. Według drugiego, węższego, prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oznacza przede wszystkim (jeżeli nie wyłącznie) prawo do korzystania z wartości niezeszpeconego krajobrazu. Rdzeniem tak rozumianego prawa byłoby prawo dostępu do elementów tworzących wartościowy przyrodniczo krajobraz, a mianowicie dostęp do parków narodowych, krajobrazowych, lasów i zieleni, a także wód otwartych [2]. Nie wchodząc w tym miejscu w przebrzmiałe (wobec zmiany stanu prawnego) już spory, warto zauważyć, że ta druga interpretacja dobrze odpowiadała koncepcji korzystania z wartości środowiska naturalnego do celów turystycznych, gdyż rzeczywiście chodzi o dostęp do walorów możliwie zachowanej w stanie naturalnym przyrody, lasów i wód otwartych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 poświęca wprawdzie ochronie środowiska dużą uwagę (art. 5, art. 31 ust. 3,

art. 68 ust. 4, art. 74, art. 86), ale koncentruje się na obowiązku władz publicznych. Tylko prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska zostało ujęte w formie prawa podmiotowego (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP), nie ma natomiast konstytucyjnego prawa do środowiska odpowiedniej jakości ani prawa do korzystania z wartości środowiska. W pewnym stopniu jest to regres w stosunku do stanu prawnego wprowadzonego w 1976 r. Zauważmy, że w ustawach konstytucyjnych choćby Republiki Czeskiej czy Republiki Słowackiej prawo do środowiska figuruje. Czy brak prawa do środowiska w Konstytucji RP uniemożliwia konstrukcję publicznych praw podmiotowych? Moim zdaniem nie uniemożliwia, ale muszą być one oparte na ustawodawstwie zwykłym, a nie konstytucyjnym. Zasadniczą treścią takich praw byłyby:

- dostęp do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa (z ograniczeniami wynikającymi z przepisów leśnych, nie tylko z ustawy o lasach, ale także choćby z Kodeksu wykroczeń, który zawiera przepisy sankcjonujące niewłaściwe zachowanie się w lesie),
- powszechne korzystanie z wód (z ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa wodnego i ustawy rybackiej),
- dostęp do obszarów szczególnie cennych pod względem przyrodniczym (z ograniczeniami wynikającymi z przepisów o ochronie przyrody).

Łatwo zauważyć, że trzy wskazane elementy składają się na prawo korzystania z przyrody przede wszystkim do celów turystycznych. Jakie byłoby normatywne znaczenie takiego prawa? Moim zdaniem co najmniej dwojakie. Po pierwsze, każdy szukający dostępu do walorów turystycznych ma obowiązek poddać się tylko takim ograniczeniom, które zostały przewidziane w obowiązujących przepisach. Po drugie, państwo i jego organy mają obowiązek dbałości o zachowanie walorów turystycznych, ale ten obowiązek i tak wynika z przepisów o ochronie środowiska, o ochronie przyrody, zasobów leśnych czy wodnych.

Warto zwrócić uwagę na różnice między wędkarstwem a polowaniem, które zalicza się do szczególnych rodzajów turystyki. Otóż w odniesieniu do wędkarstwa są podstawy do konstruowania publicznego prawa podmiotowego, a daje je art. 34 Prawa wodnego regulujący powszechne korzystanie z wód. Każdy, kto spełnia warunki określone ustawą rybacką, może wędkować. Z polowaniem sytuacja wygląda inaczej, gdyż tu – w odniesieniu do obywateli polskich – wchodzi wymóg członkostwa w Polskim Związku Łowieckim przewidziany ustawą z 13 października 1995 Prawo łowieckie (Dz.U. 2005 Nr 127, poz. 1066 ze zm.). W żadnym przepisie Prawa łowieckiego nie da się znaleźć podstawy do publicznego prawa podmiotowego do polowania i nikt rozsądny wprowadzenia takiego prawa nie postuluje [3].

Lecznictwo uzdrowiskowe i turystyka

Kwestie prawne dotyczące uzdrowisk są przedmiotem regulacji ustawy z 28 lipca 2005 o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. Nr 167, poz. 1399). W literaturze turystycznej wyróżnia się jako odrębny jej rodzaj turystykę zdrowotną, a wśród jej form wymienia się turystykę uzdrowiskową, ale z wyłączeniem form wyraźnie leczniczych [4]. Istnieją przeto pełne podstawy ku temu, aby walory przyrodnicze uzdrowisk, w tym walory klimatyczne włączyć do pojęcia walorów turystycznych, a w konsekwencji uznać, że ochrona walorów uzdrowiskowych jest jednocześnie ochroną walorów turystycznych.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że walory uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej przyciągają nie tylko chorych, ale i „zwykłych” turystów w powszechnie przyjmowanym rozumieniu tego pojęcia.

Problematyka turystyczna w ustawie o zabytkach

Ustawa z 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) w art. 87 zobowiązuje zarządy województw i powiatów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) do sporządzania 4-letnich, odpowiednio wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów opieki nad zabytkami. Programy te mają na celu m.in.:

- uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej,
- wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego,
- podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych.

Wojewódzki, powiatowy i gminny program opieki nad zabytkami przyjmuje odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu i rada gminy, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Z realizacji programów zarząd województwa, zarząd powiatu i wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy.

Lektura przytoczonego przepisu prowadzi do dwóch istotnych wniosków. Po pierwsze, organy samorządowe zostały zobowiązane wprost do podejmowania działań zwiększających atrakcyjność turystyczną zabytków, przy czym te działania powinny znaleźć odzwierciedlenie w wojewódzkich, powiatowych i gminnych programach opieki nad zabytkami. Po drugie, ochrona zabytków ma być złączona z ochroną przyrody i równowagi ekologicznej.

Dostęp do dóbr kultury

Jedną z istotnych różnic między poprzednią ustawą z 15 lutego 1962 o ochronie dóbr kultury (Dz.U. 1999 Nr 98, poz. 1150 ze zm.) a obowiązującą ustawą z 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) jest to, że w obowiązującej ustawie pojęcie dobra kultury już nie występuje. Nie jest to przypadek. Jak wykazuje wybitny znawca problematyki prawnej zabytków, zastosowanie pojęcia „dobra kultury” w wewnętrznym obiegu prawnym państwa jest nieuzasadnione i nieracjonalne ze względu na zbyt wysoki stopień ogólności, niepozwalający na precyzyjne określenie przedmiotu ochrony środkami prawnymi [5]. W ustawie obowiązującej występuje tylko pojęcie zabytku, co wszakże nie znaczy, że pojęcie dobra kultury nie jest już kategorią prawną. Otóż jest, ale zachowało się ono tylko w Konstytucji, która:

- w art. 6 ust. 1 stanowi, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju,
- w art. 73 zapewniając każdemu wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, a także wolność nauczania, dodaje do tego wolność korzystania z dóbr kultury.

Powstaje pytanie, czy z tych przepisów konstytucyjnych można wyprowadzić prawo korzystania z zabytków jako dóbr kultury (w rozumieniu poprzednich przepisów) w celach turystycznych. Chodzi tu przede wszystkim o prawo zwiedzania zabytków nieruchomości, w postaci np. zamków, pałaców itp., bo oczywiście możliwość podziwiania zabytków „z daleka” żadnym ograniczeniem prawnym nie podlega i podlegać nie może. Nie sądzę, aby próba konstruowania takiego prawa była zawsze uzasadniona. Interpretacja wolności korzystania z dóbr kultury w rozumieniu art. 73 Konstytucji jest bardzo swoista, łączy się ją bowiem z pierwszą częścią tego przepisu. W jednym z komentarzy do Konstytucji czytamy, że nieskrępowane jest prawo do korzystania z rozpowszechnionych już (udostępnionych) dóbr. Biorąc pod uwagę przedmiot i charakter regulacji korzystania z dóbr kultury należy przyjąć, że pojęcie to oznacza całościowość twórczej i odkrywczej działalności człowieka i obejmuje nie tylko dobra kulturalne, ale i naukowe [6]. Również art. 6 Konstytucji nie jest interpretowany w kierunku dostępności zabytków do celów turystycznych. Myślę jednak, że właśnie ten przepis może być tak interpretowany, z czego jednak nie wyprowadzałbym wniosku, że zabytek zawsze musi być udostępniony do zwiedzania. Zabytki służą także celom użytkowym, a prawa właściciela czy choćby tylko użytkownika obiektu zabytkowego muszą być należycie chronione.

Muzea

Sytuacja zmienia się istotnie, jeżeli w obiekcie zabytkowym jest urządzone muzeum. Wchodzą wtedy w rachubę przepisy ustawy z 21 listopada 1996 o muzeach (Dz.U. 1997 Nr 5, poz. 24 ze zm.). Według jej art. 1 muzeum jest jednostką organizacyjną, nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest trwała ochrona dóbr kultury, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie kontaktu ze zbiorami. Muzeum realizuje te cele różnymi środkami, wśród których art. 2 ustawy wymienia m.in. udostępnianie zbiorów do celów naukowych i edukacyjnych. Nie ma w ustawie o muzeach wyraźnego wskazania na turystykę, ale nie ulega najmniejszej wątpliwości, że muzeum jest jednym z ważniejszych walorów decydujących o atrakcyjności turystycznej, tym bardziej jeśli mieści się w obiekcie zabytkowym, czego może najwyraźniejszym przykładem są pałace w Wilanowie bądź w Łańcucie. Tu już nie ma żadnych wątpliwości – każdy ma prawo zwiedzać muzeum w celach turystycznych, pod warunkiem wykupienia biletu wstępu.

Ochrona walorów turystycznych na tle koncepcji prawa turystycznego

Pojęcie „prawa turystycznego” jest używane dość powszechnie. Warto jednak zdać sobie dokładnie sprawę z tego, w jakim sensie. Problem podziału systemu prawa na gałęzie (działy) jest jednym z niezwykle złożonych zagadnień teorii prawa. Przyjmuje się raczej zgodnie, że w polskim systemie prawa wewnętrznego można wyróżnić prawo konstytucyjne (zwane niegdyś państwowym), prawo administracyjne (materialne i procesowe), prawo cywilne (materialne i procesowe), prawo karne (materialne i procesowe), prawo pracy i prawo rolne. Wszystkie dalsze podziały mają charakter konwencyjny. Można na podstawie

jakichś kryteriów wyróżnić np. prawo ochrony środowiska, prawo ochrony przyrody, prawo leśne czy prawo wodne, można włączać prawo ochrony przyrody, prawo leśne i prawo wodne do prawa ochrony środowiska, można także usamodzielniać prawo ochrony przyrody, prawo leśne lub prawo wodne. Za taką czy inną koncepcją mogą przemawiać bardzo różne względy teoretyczne, porządkujące, naukowe bądź dydaktyczne.

Mianem prawa turystycznego określa się zespół norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z podróżami poza codziennym środowiskiem oraz ze świadczeniem usług na rzecz osób podróżujących, tworzeniem infrastruktury turystycznej, zarządzaniem tą infrastrukturą, jak też zapewnianiem bezpiecznych warunków podróży i pobytu osób podróżujących [7]. Tę zaproponowaną przez siebie definicję Jerzy Gospodarek uzupełnia wywodem, że takie szerokie rozumienie prawa turystycznego obejmuje regulacje prawne odnoszące się w pierwszej kolejności do działalności organizatorów turystyki, pośredników turystycznych, agentów turystycznych, zakładów gastronomicznych i hotelarskich oraz innych usługodawców, świadczących usługi na rzecz osób podróżujących. Niezmiernie ważną rolę spełniają przepisy prawne, które dotyczą konieczności zapewnienia bezpieczeństwa osobom podróżującym. Coraz większą uwagę przywiązuje się do działań administracji publicznej, zmierzających do tworzenia niezbędnej infrastruktury technicznej i informacyjnej, umożliwiającej rozwój turystyki na danym terenie. Trzeba również uwzględnić wzrastające znaczenie dla turystyki kwestii zachowania na przyszłość środowiska przyrodniczego, jak też zabytków i obiektów muzealnych, co wymaga ustalenia odpowiednich norm prawnych, mieszczących się niewątpliwie w szerokim ujęciu prawa turystycznego [7].

Jest to bardzo interesująca koncepcja teoretyczna, ale raczej odosobniona. Zajrzyjmy do drugiego z nowszych podręczników prawa turystycznego autorstwa Mirosława Nesterowicza. W kolejnych rozdziałach swego dzieła autor ten omawia biura podróży, zakłady hotelarskie, timesharing, kempingi i pola biwakowe, przechowanie rzeczy, parkingi samochodowe, przewóz osób i bagażu, ubezpieczenia, przekraczanie granic, usługi restauracyjne i imprezy rozrywkowe i dopiero w przedostatnim rozdziale (ostatni to informacja i reklama) zatytułowanym „Uprawianie turystyki” na dziewięciu stronach ledwie dotyka niektórych zagadnień ochrony środowiska, przyrody, lasów czy wód [8].

Jeżeli dobrze rozumiem koncepcję teoretyczną Jerzego Gospodarka, to jego zdaniem normy prawa ochrony środowiska (rozumianego szeroko, obejmującego także przepisy o ochronie i korzystaniu z obszarów cennych pod względem przyrodniczym, lasów i wód) oraz normy dotyczące zabytków i muzeów – w tej części, w jakiej służą turystyce – wchodzi w skład konstrukcji „prawa turystycznego”. Taki zabieg myślowy jest możliwy, jeżeli pamiętamy, że cały czas poruszamy się w obrębie pojęć konwencjonalnych, a takim pojęciem jest zarówno prawo turystyczne, jak i prawo ochrony środowiska, prawo ochrony przyrody, prawo leśne czy prawo wodne, a także prawo kultury [9], obejmujące niewątpliwie m.in. prawo dotyczące zabytków i muzeów, czy wreszcie możliwe również do teoretycznego wyodrębnienia prawo uzdrowiskowe. Nie sądzę jednak, aby było konieczne tworzenie raczej sztucznej konstrukcji niezwykle szeroko rozumianego prawa turystycznego, obejmującego także wskazane wyżej regulacje ochronne.

Moim zdaniem bardziej uzasadnione jest operowanie pojęciem walorów turystycznych, ale pozostawienie ich ochrony tam,

gdzie jest miejsce takiej ochrony, a zatem w prawie ochrony środowiska, w prawie ochrony przyrody, w prawie leśnym i wodnym, w prawie dotyczącym zabytków i muzeów oraz w prawie dotyczącym uzdrowisk. Chodzi o to, aby chroniąc wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego chronić je także pod kątem potrzeb turystycznych. Konkludując powiedziałbym tak, że nie ma potrzeby jakiegoś włączania „na siłę” ochrony walorów turystycznych do teoretycznie koncyptowanego prawa turystycznego. Walory turystyczne to mówiąc inaczej walory środowiska przyrodniczego (najszerzej rozumianego), środowiska kulturowego (zabytki i muzea) i uzdrowisk. Jeżeli tak, to miejscem ich ochrony są akty prawne temu specjalnie poświęcone, a więc:

- 1) zbiór przepisów składających się na prawo ochrony środowiska, w tym zwłaszcza:
 - a) ustawa z 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska,
 - b) ustawa z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody,
 - c) ustawa z 28 września 2001 o lasach,
 - d) ustawa z 18 lipca 2001 – Prawo wodne,
- 2) niektóre przepisy dotyczące środowiska kulturowego, w tym przede wszystkim:
 - a) ustawa z 23 lipca 2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
 - b) ustawa z 21 listopada 1996 o muzeach,
- 3) ustawa z 28 lipca 2005 o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.

Podstawową formą prawną ochrony także walorów turystycznych jest utworzenie tzw. obszaru specjalnego, na którym obowiązują szczególnie reżim prawny złożony z odpowiednich nakazów, zakazów i ograniczeń. Spośród obszarów specjalnych przewidzianych wskazanymi wyżej ustawami dla ochrony walorów turystycznych najistotniejsze znaczenie mają:

- parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i obszary Natura 2000 – tworzone i wyznaczane na podstawie ustawy o ochronie przyrody,
- parki kulturowe – przewidziane w ustawie o zabytkach,
- uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej.

Ale walory turystyczne są chronione także poza obszarami specjalnymi, czy to w miejscach, w których występują atrakcyjne pod względem turystycznym np. pomniki przyrody bądź zabytki, czy też generalnie na terenach przyciągających turystów, jakimi są zwłaszcza lasy i wody.

LITERATURA

- [1] Radecki W.: Obywatelskie prawo do środowiska w Konstytucji PRL, s. 99 i n., Jelenia Góra 1984
- [2] Sommer J.: Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne, s. 189, Warszawa 1990
- [3] Radecki W.: Prawo łowieckie. Komentarz, s. 150, Warszawa 2007
- [4] Gaworecki W. W.: Turystyka, s. 31-32, Warszawa 2007
- [5] Pruszyński J.: Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna, Tom I, s. 69, Kraków 2001
- [6] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, pod red. J. Bocia, s. 134, Wrocław 1998
- [7] Gospodarek J.: Prawo w turystyce, s. 20, Warszawa 2006
- [8] Nesterowicz M.: Prawo turystyczne, s. 216-224, Warszawa 2006
- [9] Zob. np. Golat R.: Podstawy prawa kultury, Poznań 2006