



# Szlaki turystyczne a prawo

– przeszłość, teraźniejszość, przyszłość



Małopolska

# Table of Contents

|   |    |
|---|----|
| Table of Contents.....  | 2  |
| Przedmowa.....  | 8  |
| Wprowadzenie.....   | 9  |
| Cele i zakres projektowanej ustawy o szlakach turystycznych.....  | 10 |
| Zarys dziejów budowy i znakowania górskich szlaków turystycznych na ziemiach polskich.....                  | 16 |
| Pojęcie i rodzaje szlaków turystycznych1.....   | 24 |
| W sprawie potrzeby regulacji szlaków turystycznych położonych w górach.....                                 | 31 |
| Elementy formalnoprawne w organizacji kulturowych szlaków turystycznych – balast czy istotna potrzeba?..... | 37 |
| Status prawny szlaków turystycznych we Francji.....   | 46 |
| Wyznaczanie lądowych szlaków turystycznych i korzystanie z nich (zagadnienia administracyjnoprawne).....    | 52 |
| Możliwości ograniczenia właściciela w wykonywaniu prawa własności dla celów turystycznych.....              | 63 |
| Problematyka utrzymania szlaków turystycznych. Uwagi de lege lata i de lege ferenda.....                    | 68 |
| Odpowiedzialność cywilna za wypadki na szlakach turystycznych (zagadnienia wybrane).....                    | 72 |
| Ochrona nazwy w obszarze usług turystycznych w kontekście przyszłej regulacji szlaku turystycznego.....     | 78 |

Szlaki turystyczne a prawo  
– przeszłość, teraźniejszość, przyszłość

**Biblioteka Górska  
Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK  
w Krakowie**

**Tom 17**

# **Szlaki turystyczne a prawo**

**– przeszłość, terażniejszość, przyszłość**

**pod redakcją Piotra Cybuli**

**Kraków 2012**

Redakcja  
Piotr Cybula

Korekta  
Autorzy

Recenzja  
Jerzy Raciborski

Redakcja techniczna  
Natalia Figiel, Roman Zadora

Zdjęcia na okładce:  
Natalia Figiel

© COTG PTTK Kraków 2012

ISBN 978-83-62473-56-4

Centralny Ośrodek Turystyki Górskiej PTTK  
31-010 Kraków, ul. Jagiellońska 6  
[www.cotg.pttk.pl](http://www.cotg.pttk.pl)

Patronat Honorowy:

**Marek Sowa**

**Marszałek Województwa Małopolskiego**

Patronat merytoryczny:

**Zakład Prawa Wydziału Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie**

**Samodzielny Zakład Turystyki Wydziału Zarządzania**

**Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach**

## **Przedmowa**

Bez zwracania uwagi na przestrzeń mającą znaczenie dla turystyki i sposobu jej zagospodarowania, nie można mówić o długofalowym rozwoju turystyki we wszystkich jej wymiarach: gospodarczym, społecznym, zdrowotnym i kulturowym. Stąd Ministerstwo Sportu i Turystyki przywiązuje dużą wagę do traktowania przestrzeni turystycznej i jej zagospodarowania jako wartości. W tej sferze szczególną rolę odgrywają szlaki turystyczne. W Polsce wytyczone i znakowane szlaki turystyczne od ponad 130 lat głównie przez Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze i jego poprzedników pozwalają umiejętnie łączyć dogodność i bezpieczeństwo wędrowania z ochroną przyrody i promocją walorów turystycznych różnych regionów Rzeczypospolitej.

Znakowanie szlaków turystycznych na ziemiach polskich rozpoczęło się w górach. Dlatego też, organizowana przez Centralny Ośrodek Turystyki Górskiej PTTK pod patronatem merytorycznym AWF w Krakowie i Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, konferencja naukowa „Szlaki turystyczne a prawo – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość” świetnie wpisuje się w kontynuację tych tradycji.

Prawne aspekty szlaków turystycznych wykazują ogromną złożoność tej problematyki głównie przez jej wielopłaszczyznowość prawną oraz struktury własnościowe i planowanie przestrzenne. Cieszę się bardzo z tego, że w jej przygotowaniu oprócz przedstawicieli samego Towarzystwa wzięli udział uznani znawcy tej problematyki z różnych ośrodków naukowych w Polsce. Gorąco im za to dziękuję.

Gratuluję Polskiemu Towarzystwu Turystyczno-Krajoznawczemu kolejnej wartościowej inicjatywy w sferze przestrzeni i szlaków turystycznych. Ma ona, jak sędzę, istotne znaczenie dla osób z nich korzystających oraz samorządów. Ministerstwo Sportu i Turystyki z uwagą zapozna się z całokształtem dorobku konferencji, deklarując współdziałanie w jego popularyzacji.



## **Wprowadzenie**

Od kilku lat w Polsce toczy się dyskusja na temat celowości uchwalenia i kształtu przyszłej ustawy o szlakach turystycznych. Na pewnym etapie włączyło się w nią Ministerstwo Sportu i Turystyki, podejmując różnego rodzaju inicjatywy i działania zapowiadające opracowanie takiego aktu prawnego. Prace te nie zostały jednak zakończone.

Nie ulega wątpliwości, że przy tak ważnej regulacji potrzebna i celowa jest szersza dyskusja. Taki też cel służył Autorom przedstawionej publikacji. Z jednej strony stanowi ona pewne podsumowanie dotychczasowych wypowiedzi w tej mierze, a z drugiej zawiera propozycje, które mogą być uwzględnione w ramach tych prac.

Prezentowane artykuły są dziełem Autorów reprezentujących różne specjalności naukowe i zawodowe, związanymi z różnymi ośrodkami naukowymi. Pozwala to na szersze spojrzenie na omawianą problematykę. Są to wypowiedzi prezentujące stanowiska poszczególnych Autorów, stanowiące autonomiczną całość.

Publikacja ta została przygotowana w związku z konferencją pt. „Szlaki turystyczne a prawo – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość”, zorganizowaną 22 czerwca 2012 r. w Krakowie. Zarówno konferencja, jak i prezentowana praca, zostały przygotowane staraniami Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego.

Pozostaje mieć nadzieję, że zaprezentowane tu uwagi zostaną wzięte pod uwagę w ramach prac nad kształtem regulacji prawnych odnoszących się do szlaków turystycznych.

## **Cele i zakres projektowanej ustawy o szlakach turystycznych**

### **1. Wprowadzenie**

Od kilku lat trwa w Polsce dyskusja nad problematyką ustawowego uregulowania szlaków turystycznych. Została ona zapoczątkowana w nauce prawa zajętych przez mnie stanowiskiem o potrzebie takiej regulacji<sup>1</sup>. Wkrótce zostały podjęte prace legislacyjne najpierw w resorcie gospodarki, który wówczas przejściowo obejmował zakresem działania ministra gospodarki także sprawy turystyki, a później w resorcie sportu i turystyki, zmierzające do przygotowania projektu założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych<sup>2</sup>. Opracowany projekt założeń spotkał się z dużym zainteresowaniem różnych środowisk, których interesy okazały się jednak aż tak przeciwstawne, że pod koniec VI kadencji Sejmu dalsze prace zostały zwieszane<sup>3</sup>. Sprawa jest jednak nadal aktualna i należy spodziewać się opracowania nowych założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych, chociaż plan legislacyjny Ministerstwa Sportu i Turystyki na 2012 rok – w odróżnieniu od planu legislacyjnego na 2011 rok – nie obejmuje przygotowania przez to ministerstwo projektu założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych<sup>4</sup>. Warto więc zastanowić się, jakie powinny być cele tej projektowanej ustawy oraz jaki powinna ona mieć zakres podmiotowy i przedmiotowy.

Szlaki turystyczne są ważnym elementem zagospodarowania turystycznego kraju, stanowią znaczący składnik dostępności komunikacyjnej walorów turystycznych, same są często atrakcją turystyczną, a także są traktowane jako produkt turystyczny, co podkreśla się w literaturze przedmiotu<sup>5</sup>. Pojawiają się nowe rodzaje szlaków turystycznych, w tym szlaki tematyczne, co powoduje wzrost rozmaitych problemów z tym związanych, m.in. problemów prawnych. Łączna długość szlaków turystycznych w Polsce jest trudna do dokładnego określenia. Na danych statystycznych GUS w tym zakresie trudno polegać i można by z nich wysnuć mylny wniosek, że długość szlaków turystycznych w Polsce uległa w ostatnich latach zmniejszeniu<sup>6</sup>. Według szacunkowych danych PTTK łączna długość wszystkich wyznaczonych przez różne podmioty szlaków turystycznych przekroczyła już 100 tys. km, a zdaniem J. Kapłona – sięga nawet 150 tys. km<sup>7</sup>. W pewnym stopniu wynika to z różnego rozumienia pojęcia szlak turystyczny, któremu nadaje się z reguły szerokie znaczenie. Wszystko to powinno być wzięte pod uwagę przy projektowaniu ustawy o szlakach turystycznych.

W pracach legislacyjnych nad wskazanym projektem trzeba też uwzględnić olbrzymi dorobek PTTK, które od 1950 r. zajmuje się wytyczaniem, znakowaniem i konserwacją szlaków turystycznych w ramach swoich statutowych zadań, kontynuując w tym zakresie działalność swoich poprzedników: Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego oraz Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego. Działalność ta prowadzona na podstawie wewnętrznie ustalanych instrukcji znakarskich i innych aktów prawnych o charakterze wewnętrznym doprowadziła do stworzenia systemu szlaków turystycznych w Polsce, opartego na sprawdzonej metodologii wyznaczania szlaków, kompatybilnym systemie znakowania, wyszkolonej kadrze znakarzy oraz stałym monitoringowi, dokumentacji i ewidencji poszczególnych szlaków<sup>8</sup>. Przez lata PTTK było faktycznym monopolistą w tej dziedzinie, ale obecnie stan rzeczy uległ daleko idącym zmianom. Oprócz PTTK zajmują się tym w szczególności gminy oraz różne organizacje społeczne, jak np. Polskie Stowarzyszenie Nordic Walking. Chociaż to stowarzyszenie i niektóre inne podmioty wzorują się na systemie znakowania PTTK<sup>9</sup>, to niestety nie doprowadziło to do stworzenia w Polsce jednolitego systemu organizacyjno-prawnego wytyczania, znakowania, ewidencjonowania i konserwacji szlaków turystycznych. Sposoby znakowania szlaków turystycznych i umieszczane na nich znaki są bardzo zróżnicowane, co wraz z częstym brakiem konserwacji szlaków turystycznych oraz rosnącą liczbą turystów i uczestników rekreacji korzystających ze szlaków znacznie zwiększa zagrożenia, na które są oni narażeni<sup>10</sup>.

Występuje powszechne przekonanie, że obecnie obowiązujące regulacje prawne problematyki szlaków turystycznych są fragmentaryczne i niewystarczające<sup>11</sup>. Jednak trudno powiedzieć, że jasno są uświadamiane cele, które projektowana ustawa o szlakach turystycznych powinna realizować. Dowodem na to jest, że w projekcie z 14 maja 2010 r. założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych, opracowanym przez Departament Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki, zabrakło precyzyjnego określenia celów, które miałyby realizować projektowana ustawa<sup>12</sup>. Niewątpliwie ta fundamentalna kwestia wymaga głębszego zastanowienia.

### **2. Cele projektowanej ustawy o szlakach turystycznych**

Zarówno powołany projekt z 24 maja 2010 r. założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych, jak też wcześniejszy projekt założeń z 8 lutego 2010 r. przygotowany przez Departament Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki, zawierają identycznie sformułowany punkt dotyczący celowości opracowania projektu. Wskazano w nich na fragmentaryczność regulacji prawnej problematyki szlaków turystycznych i potrzebę uregulowania takich zagadnień, jak odpowiedzialność za szkody, kwestia praw autorskich do szlaku, finansowanie wytyczania i konserwacji szlaków turystycznych, jak również prawna dostępność terenów, na których są urządzone takie szlaki, oraz problemy związane z jazdą małymi pojazdami

terenowymi (tzw. quadami) zwłaszcza po szlakach turystyki pieszej i na obszarach szczególnie wartościowych przyrodniczo. Ponadto w powołanych projektach założeń zostało w sposób ogólny podkreślone niedostosowanie obowiązującego stanu prawnego do potrzeb rozwiniętej turystyki oraz zaznaczona konieczność ujednoczenia oznakowania i ewidencjonowania szlaków turystycznych, wyznaczanych w ostatnich latach przez różne podmioty<sup>13</sup>. W tych ustaleniach można dostrzec brak jasno określonych celów, które miałyby realizować przyszła ustawa o szlakach turystycznych. W literaturze przedmiotu wskazuje się na znaczenie możliwie precyzyjnego określenia celów, które zamierza się osiągnąć przez wydanie danego aktu normatywnego, jak też na konieczność ustalenia hierarchii wyznaczonych celów oraz wpływ ich realizowania przez projektowany akt na realizację celów już obowiązujących ustaw. Jest to po prostu warunek tworzenia spójnego systemu prawa<sup>14</sup>. Niestety trzeba stwierdzić, że te wymagania nie zostały spełnione w obu powołanych projektach założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych.

Niewątpliwie najważniejszym celem projektowanej ustawy o szlakach turystycznych powinno być zwiększenie bezpieczeństwa na szlakach turystycznych<sup>15</sup>. O słuszności tej tezy przekonuje ocena skutków realizacji ustawy dokonana w powołanych wersjach projektu założeń, w których stwierdzono, że wejście w życie projektowanej ustawy „pozwoli w szczególności na zapewnienie osobom korzystającym ze szlaków wyższego poziomu bezpieczeństwa i realnej możliwości uzyskania odszkodowania w razie wypadku”<sup>16</sup>. Trzeba też wspomnieć, że przyjęte przez Radę Ministrów „Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku” przewidują rozwój infrastruktury turystycznej, w tym systemu szlaków turystycznych, co ma następować m.in. przez wzmacnianie bezpieczeństwa turystów<sup>17</sup>. W konsekwencji prowadzi to do potwierdzenia stanowisk prezentowanych w literaturze przedmiotu o znaczeniu projektowanej ustawy o szlakach turystycznych dla kwestii bezpieczeństwa turystów i użytkowników rekreacji korzystających z tych szlaków<sup>18</sup>.

Po głębszych przemyśleniach stoję obecnie na stanowisku, że projektowana ustawa o szlakach turystycznych powinna mieć wyznaczone jeszcze dwa inne cele o charakterze fundamentalnym. Jednym z nich powinien być wzrost aktywności fizycznej mieszkańców Polski, gdyż odpowiednio skonstruowany i należycie funkcjonujący system szlaków turystycznych może i powinien stanowić narzędzie pobudzania ludzi w różnym wieku – od dzieci i młodzieży poczynając, po osoby w wieku starszym, w tym także osoby niepełnosprawne – do różnych form poruszania się po szlakach turystycznych: przede wszystkim pieszo ale też przy wykorzystaniu zwłaszcza rowerów, kajaków, koni czy nart. Każda postać ruchu na świeżym powietrzu sprzyja poprawie zdrowia ludzi, co zostało już dawno dostrzeżone, a od kilku lat znajduje również wyraz w coraz liczniejszych aktach prawnych przyjmowanych w Unii Europejskiej. Należy tutaj powołać w szczególności Białą Księgę na temat sportu, przedstawioną przez Komisję Europejską 11 lipca 2007 r., która podkreśliła społeczną rolę sportu rozumianego szeroko jako „wszelkie formy aktywności fizycznej, które poprzez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane, stawiają sobie za cel wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach”<sup>19</sup>. Tak szerokie rozumienie pojęcia sportu jest niewątpliwie dyskusyjne, ale w konsekwencji obejmuje ono także rekreację ruchową, co wyraźnie zostało podkreślone w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o sporcie, odwołującej się do takiego właśnie pojmowania tego pojęcia<sup>20</sup>. Toteż powołana Biała Księga na temat sportu podkreśliła, że sport ma znaczenie nie tylko dla poprawy zdrowia, ale odgrywa również m.in. rolę rekreacyjną i wezwwała do propagowania aktywności fizycznej wpływającej pozytywnie na zdrowie. W podniesionej kwestii znaczenia aktywności fizycznej można powołać też wcześniejsze dokumenty UE, takie jak np. Zielona Księga „Promowanie zdrowego żywienia i aktywności fizycznej: europejski wymiar zapobiegania nadwadze, otyłości i chorobom przewlekłym”, która zalecała tworzenie i rozwijanie narzędzi właściwych dla oceny wpływu innych polityk UE na zdrowe żywienie i aktywność fizyczną<sup>21</sup>.

Docenianie znaczenia sportu ma podstawy w prawie pierwotnym UE. Należy tutaj powołać art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu UE, zgodnie z którym Unia przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, z uwzględnieniem jego funkcji społecznej i edukacyjnej. Cele z tym związane organy UE mogą realizować tylko poprzez przyjmowanie odpowiednich środków zachęcających, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich UE. Zgodnie bowiem z art. 6 TFUE w takich m.in. dziedzinach, jak ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, turystyka oraz sport, Unia ma kompetencje do prowadzenia tylko działań wspierających, koordynujących lub uzupełniających działania państw członkowskich. Mieszczą się w tym właśnie działania promujące aktywność fizyczną ludzi w każdym wieku, z jednoczesnym podkreśleniem szczególnego znaczenia tej aktywności dla osób niepełnosprawnych. Znalazło to wyraz w wielu dokumentach UE z ostatnich lat, które są znaczące dla problematyki aktywności fizycznej obywateli UE, chociaż nie mają charakteru wiążącego<sup>22</sup>. Właśnie do tych aktów prawa UE powinna nawiązywać projektowana ustawa o szlakach turystycznych, gdyż jak najbardziej jest uzasadnione jej włączenie do tego sposobu myślenia o poprawie zdrowia publicznego przez aktywność fizyczną. Cel ten może przecież być realizowany m.in. także przez zapewnienie odpowiednich rozwiązań i narzędzi prawnych związanych z tworzeniem systemu szlaków turystycznych w Polsce oraz korzystaniem z nich.

Jak się wydaje, fundamentalny cel w postaci promocji aktywności fizycznej dzięki odpowiednim regulacjom ustawowym dotyczącym tworzenia szlaków turystycznych i korzystania z nich, powinien być przy tym powiązany z kolejnym celem o podstawowym charakterze w postaci zapewnienia ochrony środowiska naturalnego, a w szczególności ochrony przyrody, przy projektowaniu i wyznaczaniu szlaków turystycznych oraz budowie powiązanych z nimi urządzeń i obiektów towarzyszących, jak również w toku korzystania z tych szlaków, urządzeń i obiektów. Wiadomo bowiem powszechnie o zagrożeniach zwłaszcza dla obszarów przyrodniczo cennych oraz obszarów Natura 2000, powodowanych przez szczególnie uczęszczane szlaki turystyczne. Problem ten występuje np. na wielu szlakach turystycznych w Tatrzańskim Parku Narodowym<sup>23</sup> i wymaga odpowiednich regulacji ochronnych w projektowanej ustawie o szlakach turystycznych.

Obok powyższych trzech głównych celów projektowanej ustawy powinna ona realizować zarazem kilka dalszych celów o charakterze dopełniającym. Należy do nich zaliczyć zachowanie powszechnego, zasadniczo nieodpłatnego dostępu do szlaków turystycznych, przy równoczesnym respektowaniu praw właścicieli nieruchomości, zarządców i innych osób mających określone prawa do gruntów, na których są lub mają być wytyczone szlaki turystyczne. Wymaga to zarazem wyznaczenia celu w postaci zapewnienia niekomercyjnego charakteru systemu szlaków turystycznych, do którego współtworzenia powinien być dopuszczony każdy podmiot spełniający wymagania ustalone przez obowiązujące prawo. Względy bezpieczeństwa wymagają, aby projektowanie szlaków turystycznych, ich wyznaczanie, znakowanie i konserwowanie następowało sprawdzonymi, ujednoliconymi sposobami. Należałoby też ustalić jako dopełniający cel projektowanej ustawy stworzenie ogólnopolskiego systemu rejestracji szlaków turystycznych i ich ewidencjonowania oraz powszechnego doń dostępu<sup>24</sup>.

Wydaje się, że jako dopełniający cel projektowanej ustawy o szlakach turystycznych należy również wskazać realizację przez szlaki ważnej roli w zakresie promocji dziedzictwa przyrody i kultury<sup>25</sup>. Powinno to łączyć się z realizacją przez szlaki turystyczne niezmiernie istotnej funkcji ochronnej w stosunku do walorów przyrodniczych i kulturowych<sup>26</sup>.

### **3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy projektowanej ustawy o szlakach turystycznych**

Wymienione wyżej cele projektowanej ustawy mają znaczenie dla określenia jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego, jak też podmiotów oraz spraw wyłączonych z zakresu jej regulacji. Trzeba generalnie zgodzić się z zaproponowanym w powołanych projektach założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych szerokim zakresem podmiotowym tej ustawy, obejmującym „każdy podmiot, który zamierza wytyczyć w terenie jakikolwiek szlak turystyczny”<sup>27</sup>. W istocie należy to sformułowanie rozumieć jako odnoszące się także do podmiotów, które już wytyczyły w terenie takie szlaki lub wytyczą je do czasu wejścia projektowanej ustawy w życie. Takimi podmiotami mogą być wszelkie podmioty stosunków cywilnoprawnych, a w szczególności gminy, stowarzyszenia obejmujące statutowym zakresem działania zagadnienia sportu lub turystyki, jak również inne osoby prawne oraz osoby fizyczne. Słusznie bowiem wskazuje się, że w warunkach ustrojowych i gospodarczych Trzeciej RP nie sposób ograniczyć aktywności różnych podmiotów w tym zakresie i trzeba ustalić odnoszące się do wszystkich podmiotów odpowiednie standardy projektowania, znakowania i konserwacji szlaków turystycznych, zapewniające w jak najwyższym stopniu bezpieczeństwo turystów i uczestników rekreacji<sup>28</sup>. Właśnie nie tylko turyści ale też szeroko rozumiani uczestnicy rekreacji korzystający ze szlaków turystycznych stanowią najważniejszą grupę podmiotów, do której ma być adresowana projektowana ustawa o szlakach turystycznych, o czym zdają się nie pamiętać twórcy powołanych projektów założeń. Przecież w razie braku osób zainteresowanych korzystaniem ze szlaku turystycznego traci ona swój sens... Ustawodawca powinien przy tym zastanowić się, czy w odniesieniu do zachowania osób korzystających ze szlaków turystycznych wystarczają ogólnie obowiązujące regulacje prawne, czy też w projektowanej ustawie należy jednak przewidzieć szczególne uregulowania, dotyczące zwłaszcza niszczenia lub zaśmiecania szlaków, bądź innych niedopuszczalnych form zachowania na szlakach, zwłaszcza stwarzających zagrożenie dla osób korzystających ze szlaków<sup>29</sup>.

Z tak szeroko wyznaczonego zakresu podmiotowego projektowanej ustawy trzeba jednak wyłączyć twórców takich szlaków turystycznych, które nie zostaną objęte jej zakresem przedmiotowym, jak również osoby korzystające z tego rodzaju szlaków. Trzeba bowiem wyrazić zdecydowane stanowisko, że projektowana ustawa nie powinna regulować tworzenia i funkcjonowania wszystkich rodzajów szlaków turystycznych, gdyż nie ma takiej społecznej potrzeby. Powinna ona odnosić się wyłącznie do szlaków wytyczanych w terenie, pomijając szlaki kulturowe, turystyczno-kulturowo oraz tematyczne, które to określenia są zasadniczo używane zamiennie<sup>30</sup> i odnoszą się z reguły do szlaków wyznaczanych w przestrzeni wirtualnej, przewodnikach, folderach, mapach lub innych publikacjach i najczęściej nie mają charakteru liniowego ani powtarzających się oznaczeń w terenie.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku o konieczności odróżnienia szerokiego rozumienia szlaków turystycznych, które występuje w rozmaitych publikacjach i języku potocznym, od pojęcia „szlak turystyczny”, które powinno być zdefiniowane na potrzeby projektowanej ustawy. To sensu stricto określenie szlaku turystycznego powinno odwoływać się przede

wszystkim do wytyczenia określonej trasy w terenie oraz jej podstawowej funkcji turystycznej lub rekreacyjnej, będąc w konsekwencji zbliżone do definicji ustalonej przez PTTK w instrukcji znakowania szlaków turystycznych z 2007 r.<sup>31</sup>

Poza zakresem przedmiotowym projektowanej ustawy powinny znaleźć się trasy narciarskie zarówno zjazdowe, jak i biegowe, oraz nartostrady, zdefiniowane obecnie przez ustawę z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich<sup>32</sup>. Nie wyklucza to oczywiście poddania w projektowanej ustawie o szlakach turystycznych narciarskich szlaków turystycznych, nieobjętych wskazaną ustawą. Ponadto trzeba wyrazić pogląd, że ścieżki dydaktyczne (edukacyjne), drogi dla rowerów, tzw. szlaki samochodowe, szlaki miejskie oraz podziemne trasy turystyczne powinny być wyłączone z zakresu zastosowania projektowanej ustawy ze względu na ich specyficzne cechy oraz odmienne, podstawowe funkcje<sup>33</sup>. Są to bowiem odpowiednio funkcje dydaktyczne, transportowe lub kulturowe. Ponadto dyskusyjna wydaje się sprawa ścieżek spacerowych, które choć spełniają główną funkcję rekreacyjną jako łatwe i niezbyt długie szlaki turystyczne, to jednak mają one tylko lokalne znaczenie, ich rola wydaje się niewielka, nieraz powiązana z drogami publicznymi i nie ma konieczności obejmowania ich zakresem przedmiotowym projektowanej ustawy o szlakach turystycznych. Taka formalizacja ich tworzenia i funkcjonowania mogłaby tylko zaszkodzić realizacji inicjatyw lokalnych w zakresie wyznaczania ścieżek spacerowych.

Oprócz zdefiniowania pojęcia szlaku turystycznego i dokonania wyżej wskazanych wyłączeń z zakresu zastosowania projektowanej ustawy, powinna ona dokonać klasyfikacji i podziałów szlaków turystycznych na potrzeby tej regulacji ustawowej. Fundamentalny podział szlaków turystycznych powinien być przy tym dokonany na podstawie kryterium terytorialnego i odróżniać szlaki międzynarodowe, ponadregionalne, regionalne i lokalne. Za niezbyt precyzyjny i w istocie zbędny trzeba uznać podział szlaków ze względu na stopień trudności. Uzupełniające znaczenie powinien mieć ustawowy podział szlaków turystycznych ze względu na charakter środowiska, w którym dany szlak jest lub ma być wytyczony, jak również z uwagi na środek transportowy przemieszczania się turysty po szlaku lub nieposługiwanie się żadnym takim środkiem<sup>34</sup>.

Zakresem przedmiotowym projektowanej ustawy o szlakach turystycznych powinny być objęte zasady projektowania, wytyczania i znakowania szlaków z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych dostępności terenu, przez który ma przebiegać szlak. Wymaga to wprowadzenia pojęcia operatora szlaku turystycznego, obejmującego każdy podmiot prawa, który zamierza wytyczyć szlak turystyczny i spełnia warunki ustalone ustawowo, jak też wszystkie podmioty, które na podstawie dotychczasowego stanu prawnego dokonały wytyczenia takich szlaków. Stosunki między operatorami szlaków turystycznych a właścicielami gruntów, na których mają być wytyczone szlaki turystyczne, oraz innymi podmiotami mającymi określone prawa do tych gruntów, powinny być oparte na umowie użyczenia lub innej umowie cywilnoprawnej. Nie do pogodzenia z konstytucyjnie chronionym prawem własności byłoby wprowadzanie w tym zakresie szczególnego rodzaju ograniczonego prawa rzeczowego lub specjalnej regulacji związanej z instytucją wywłaszczenia<sup>35</sup>. Wydaje się, że projektowana ustawa powinna uznać istniejącą w chwili jej wejścia w życie sieć szlaków turystycznych za zgodną z obowiązującym prawem, jeśli w oznaczonym terminie właściciele gruntów, na których zostały wytyczone te szlaki, oraz inne osoby mające określone prawa do tych gruntów nie zakwestionują praw operatora szlaku turystycznego, przy równoczesnym obowiązku nałożonym na gminy uwzględnienia tego stanu rzeczy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Spory powstające w przyszłości na tym tle powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne<sup>36</sup>.

W kwestii praw autorskich do szlaku turystycznego przychylam się do stanowiska zaprezentowanego w obu powołanych projektach założeń do ustawy o szlakach turystycznych, że zagadnienia te powinny zostać pominięte w projektowanej ustawie ze względu na przede wszystkim niejednoznaczność szlaku turystycznego jako dzieła<sup>37</sup>. Odmienne w tym zakresie regulacje prawa francuskiego i oparte na nich orzecznictwo sądów francuskich, traktujące szlaki turystyczne jako szczególne dobro intelektualne, trudne byłoby do wykorzystania w Polsce<sup>38</sup>. Oczywiście nie wyklucza to ewentualnego stosowania ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>39</sup> do niektórych szlaków turystycznych w celu ochrony praw ich twórców.

Zakresem przedmiotowym projektowanej ustawy o szlakach turystycznych należy objąć obowiązki w zakresie utrzymania i konserwacji szlaków, przewidując zarazem zasady finansowania wytyczania, znakowania i konserwacji szlaków. Jest to kwestia ściśle powiązana z odpowiedzialnością za bezpieczeństwo na szlakach turystycznych, która powinna być uregulowana w projektowanej ustawie w taki sposób, że operator szlaku turystycznego powinien odpowiadać na zasadzie winy za skutki wynikłe z braku utrzymania szlaku turystycznego w należyтым stanie. Nie wykluczałoby to oczywiście odpowiedzialności cywilnej innych podmiotów, w tym gmin, w konkretnych sytuacjach na podstawie przepisów kodeksu cywilnego<sup>40</sup>. Ponadto celowe wydaje się wprowadzenie do projektowanej ustawy szczególnej regulacji, przewidującej odpowiedzialność opartą na zasadzie ryzyka osób jadących rowerami za szkody spowodowane na szlaku turystycznym przez ruch tych pojazdów. Generalnie rowerzyści stwarzają coraz częściej poważne zagrożenia dla pieszych, w tym turystów, co ma znaczenie we wcale nierzadkich sytuacjach pokrywania się szlaków rowerowych ze szlakami pieszymi<sup>41</sup>.

Ponadto zakresem przedmiotowym projektowanej ustawy o szlakach turystycznych powinny być objęte zasady rejestracji oraz ewidencjonowania szlaków. Zdecydowanie jednak nie można zaaprobować przewidzianego w powołanych projektach założeń rozwiązania, że to gminom mają zostać powierzone zadania związane z rejestracją szlaków, a marszałkom województw – zadania w zakresie prowadzenia ewidencji szlaków na terenie danego województwa<sup>42</sup>. Nie byłoby to dobre rozwiązanie, gdyż jednostki samorządu terytorialnego nie mają wykwalifikowanych pracowników w tym zakresie. Znacznie tańszym i bardziej efektywnym rozwiązaniem będzie powierzenie PTTK, mającemu taki olbrzymi dorobek w tej dziedzinie, odpowiednich funkcji zleconych z zakresu administracji rządowej<sup>43</sup>.

Z innych zagadnień, które powinny zostać uregulowane w projektowanej ustawie o szlakach turystycznych, należy wskazać potrzebę wprowadzenia do tej ustawy szczególnych regulacji odnoszących się do odpowiedzialności administracyjnej związanej z naruszeniem przez operatora szlaku turystycznego obowiązku rejestracji szlaku<sup>44</sup>. Uregulowanie tej kwestii w kodeksie wykroczeń wydaje się gorszym, mniej efektywnym rozwiązaniem.

#### 4. Wnioski końcowe

Z dokonanych analiz prawnych wynika kilka podstawowych wniosków. Przede wszystkim projektowana ustawa o szlakach turystycznych powinna mieć jasno określone cele, które ma realizować, jak również hierarchię tych celów. W przeciwnym razie jej ustalenia będą niepełne i niespójne. Przy tym należy na nią spojrzeć z uwzględnieniem tendencji występującej w aktach prawnych przyjmowanych w ostatnich latach w UE, które zachęcają państwa członkowskie UE do promowania aktywności fizycznej osób w różnym wieku, do czego mogą i powinny być wykorzystane szlaki turystyczne, mające odpowiednie uregulowania ustawowe.

Drugi podstawowy wniosek to potrzeba uwzględnienia przez ustawodawcę, że w projektowanej ustawie o szlakach turystycznych powinno być zastosowane wąskie rozumienie pojęcia szlaku turystycznego, odwołujące się do jego wyznaczenia w terenie oraz spełnianej funkcji turystycznej lub rekreacyjnej. Przy tym nie do wszystkich rodzajów szlaków turystycznych wyróżnianych w literaturze przedmiotu ta ustawa powinna znaleźć zastosowanie.

Trzeci wniosek to konieczność wyważenia interesów osób korzystających ze szlaków turystycznych z interesami właścicieli nieruchomości, przez które szlaki te są lub mają być wytyczone. Należy ustalić zasadę tworzenia i wykorzystywania szlaków turystycznych wyłącznie w celach niekomercyjnych z zapewnieniem każdemu prawa do korzystania z nich. Dopelnieniem tej zasady powinien być wymóg uzyskania zgody właściciela lub zarządcy terenu na wytyczenie szlaku, przy jednoczesnym wykluczeniu możliwości ustanowienia wbrew woli właściciela służebności szlaku, służebności przesyłu lub innego ograniczonego prawa rzeczowego, a tym bardziej wykluczenia możliwości wywłaszczenia na cele związane z wytyczaniem szlaku turystycznego, które – wbrew pozorom – wcale nie mają charakteru celów publicznych.

Trzeba też wyciągnąć czwarty wniosek o potrzebie uznania wyjątkowego dorobku PTTK w dziedzinie wytyczania, znakowania, ewidencjonowania i konserwacji szlaków turystycznych. Powinno to wiązać się ze zleceniem PTTK zadań z zakresu administracji rządowej w tej dziedzinie, co byłoby rozwiązaniem najtańszym i zarazem wykorzystującym wieloletnie doświadczenia wymienionego stowarzyszenia związane z tworzeniem w Polsce systemu szlaków turystycznych.

<sup>1</sup> Zob. J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, s. 65–68.

<sup>2</sup> *Przebieg tych prac przedstawiłem w opracowaniu nt. Cele i zakres założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych, [w:] Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją, Kraków 2011, s. 223 i nast.*

<sup>3</sup> W tej kwestii zob. tamże, s. 227.

<sup>4</sup> Zob. *Plan legislacyjny Ministerstwa Sportu i Turystyki na 2012 rok*, <http://bip.msit.gov.pl>. Analogiczny plan na 2011 rok przewidywał przyjęcie założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych przez Radę Ministrów w IV kwartale 2011 r., co nie zostało zrealizowane.

<sup>5</sup> Zob. *Turystyka*, red. W. Kurek, Warszawa 2007, s. 26, 144 oraz 176–177; A. Kowalczyk, M. Derek, *Zagospodarowanie turystyczne*, Warszawa 2010, s. 36–57; *Turystyka w ujęciu interdyscyplinarnym*, red. J. Wyrzykowski, J. Marak, Wrocław 2010, s. 326, 368–370, 385–386 i 401–403; A. Mikos von Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne. Idea, potencjał, organizacja*, Kraków 2010, s. 39–45; A. Stasiak, *Szlaki turystyczne – zagospodarowanie, atrakcja czy produkt turystyczny?*, [w:] *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna. Materiały z konferencji*, red. P. Kuleczka, Warszawa 2007, s. 45–53.

<sup>6</sup> Por. tabelę IV/4 Szlaki turystyczne według województw w 2010 r., *Turystyka w 2010*, Warszawa 2011, z analogiczną tabelą zamieszczoną w publikacji *Turystyka w 2009 r.*, Warszawa 2010.

<sup>7</sup> J. Kapłon, *Co dalej ze szlakami turystycznymi?*, „Gazeta Górską” 2010, nr 6, s. 7.

<sup>8</sup> A. Gordon, L. Drożdżyński, *Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze wobec przestrzeni i szlaków turystycznych*, [w:] *Szlaki turystyczne...*, red. P. Kuleczka, s. 26.

<sup>9</sup> Zob. *Instrukcja znakowania szlaków turystycznych Nordic Walking*, <http://www.psnw.pl>.

<sup>10</sup> Zob. bliżej J. Gospodarek, *Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych*, [w:] *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka – Kraków 2008, s. 275–276; M. Miller, *Czynniki wpływające na bezpieczeństwo na szlakach turystycznych*, „Folia Turistica 2009”, nr 20, s. 51 i nast.

<sup>11</sup> Zob. zwłaszcza W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań zagospodarowania przestrzeni, zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych (analiza prawna)*, Warszawa październik 2006, s. 50, materiały konferencyjne przygotowane na Ogólnopolską konferencję związaną z turystycznym planowaniem przestrzeni, zwłaszcza tworzeniem i funkcjonowaniem szlaków turystycznych, w szczególności na podstawie szlaków i infrastruktury rowerowej w Polsce, zorganizowaną w dniu 8 listopada 2006 r. przez Departament Turystyki Ministerstwa Gospodarki; tenże, *Refleksje na temat prawnej*

- regulacji szlaków turystycznych*, [w:] *Szlaki turystyczne...*, s. 55–64; J. Gospodarek, *Celowość i konieczność uchwalenia ustawy o szlakach turystycznych*, [w:] *Szlaki turystyczne...*, s. 66–69; tenże, *Bezpieczeństwo na szlakach...*, s. 276–279.
- 12 Wytknąłem to w powołanym opracowaniu *Cele i zakres założeń...*, s. 229–230.
- 13 Zob. obydwa powołane projekty założeń, s. 3–6.
- 14 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 24–25.
- 15 Stanowisko to przedstawiłem w opracowaniu *Cele i zakres założeń...*, s. 230–231.
- 16 Zob. projekt założeń z 8 lutego 2010 r., s. 57, oraz projekt założeń z 14 maja 2010 r., s. 56.
- 17 Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku, przyjęte przez Radę Ministrów w trybie obiegowym w dniu 26 września 2008 r., Warszawa 2008 r., BIP Ministerstwa Sportu i Turystyki, s. 46–53, 58, 93–97 oraz 101.
- 18 Zob. J. Gospodarek, *Celowość i konieczność...*, s. 69–72; tenże, *Bezpieczeństwo na szlakach...*, s. 282 i nast.; M. Miller, *op.cit.*, s. 51 i 69–70; W. Robaczyński, *Refleksje na temat...*, s. 61–64.
- 19 COM(2007) 391 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 11.7.2007 r., s. 2 i nast.
- 20 Zob. druk sejmowy nr 2313 z 28 sierpnia 2009 r., s. 7.
- 21 KOM(2005) 637 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 08.12.2005, s. 11–12.
- 22 Zob. zwłaszcza *Draft EU Physical Activity Guidelines endorsed by EU Sport Ministers in November 2008*, [http://ec.europa.eu/sport/news/news682\\_en.htm](http://ec.europa.eu/sport/news/news682_en.htm), jak również *Developing the European Dimension in Sport*, COM(2011) 12 final, czy najnowsze *Zaproszenie do składania wniosków – EAC/S06/12*. Działanie przygotowawcze: Europejskie partnerstwo na rzecz sportu (zaproszenie otwarte), Dz. Urz. UE C 110/4 z 17.4.2012. To ostatnie zaproszenie dotyczy wniosków o granty na wsparcie transnarodowych projektów m.in. w obszarze promocji aktywności fizycznej w celu wspierania aktywnego starzenia się, które można składać do 31 lipca 2012 r. Niewątpliwie taki wniosek może dotyczyć też wytyczania, znakowania czy konserwacji szlaków turystycznych.
- 23 Zob. w tych kwestiach liczne opracowania zawarte w pracy: *Stan i perspektywy rozwoju turystyki w Tatrzańskim Parku Narodowym*, red. J. Pociąsk-Karteczka, A. Matuszyk, P. Skawiński, Kraków-Zakopane 2007.
- 24 Wymienione cele o charakterze dopełniającym wskazałem w opracowaniu *Cele i zakres założeń...*, s. 231.
- 25 Zob. w tej kwestii A. Gotowt-Jeziorska, *Znaczenie szlaków turystycznych w promocji dziedzictwa przyrody i kultury*, [w:] *Szlaki turystyczne...*, red. P. Kuleczka, s. 117 i nast.
- 26 Pogląd ten wyraziłem w opracowaniu *Cele i zakres założeń...*, s. 230–231.
- 27 Zob. obydwa powołane projekty założeń, s. 7.
- 28 Tamże, ale z pominięciem uczestników rekreacji, którzy korzystając ze szlaków turystycznych, często wcale nie są turystami.
- 29 Niestety takie zniszczenia i zagrożenia stwarzają na szlakach turystycznych zwłaszcza kierujący quadami, ale nieraz także rowerzyści korzystający ze szlaków pieszych, o czym sam się wielokrotnie przekonałem. Zob. w tej kwestii J. Gospodarek, *Bezpieczeństwo na szlakach...*, s. 275–276.
- 30 Zob. w tych kwestiach ustalenia A. Mikosa von Rohrscheidta, *Regionalne szlaki...*, s. 29–31, który zauważa, że w przyszłości może się ukształtować odrębna grupa szlaków turystyczno-kulturowych niebędących szlakami tematycznymi.
- 31 Zob. *Instrukcja znakowania szlaków turystycznych PTTK, Warszawa 2007, s. 4*.
- 32 Dz. U. Nr 208, poz. 1241.
- 33 Pogląd ten wyraziłem w opracowaniu *Cele i zakres założeń...*, s. 234.
- 34 Tamże, s. 233–234.
- 35 Por. w tej kwestii orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego powołane w opracowaniu Biura Trybunału Konstytucyjnego pt. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2011, s. 85–86, dostępne pod adresem <http://www.trybunal.gov.pl>. W konsekwencji nie można w tym zakresie poprzeć kontrowersyjnych propozycji wprowadzenia ograniczonego prawa rzeczowego, przewidzianych w obu powołanych projektach założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych. Trzeba też krytycznie odnieść się do najnowszych propozycji zmian kodeksu cywilnego, objętych drukiem sejmowym nr 74 z 7 grudnia 2011 r., przewidujących wprowadzenie możliwości ustanowienia służebności przesyłu w odniesieniu do transportu linowego. Ustanowienie takiej przymusowej służebności wcale nie będzie służyć realizacji celu publicznego i następowaloby kosztem interesów właścicieli nieruchomości, co słusznie zarzuca się wskazanemu projektowi. Zob. J. Kałucki, I. Kasprzak, *Lobby narciarskie ciśnie skutecznie*, Rzeczpospolita z 18 maja 2012 r., s. A8.
- 36 Pogląd ten wyraziłem w opracowaniu *Cele i zakres założeń...*, s. 234–235.
- 37 Tamże.
- 38 Nie podtrzymuję odmiennego poglądu przedstawionego w pracach: J. Gospodarek, *Szlaki turystyczne we Francji*, „Wiadomości Turystyczne” 2004, nr 68 (14), s. 18; tenże, *Prawo w turystyce...*, s. 67.
- 39 Tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.
- 40 Zob. w tych kwestiach M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2012, s. 242; E. Łętowska w rozmowie z K. Sobczakiem, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Warszawa 2012, s. 296–297.
- 41 Stanowisko takie przedstawiłem w opracowaniu *Cele i zakres założeń...*, s. 235.
- 42 Zob. obydwa powołane projekty założeń, s. 43–44.
- 43 Stanowisko to przedstawiłem w opracowaniu *Cele i zakres założeń...*, s. 235–236.
- 44 Tamże, s. 236.

## Zarys dziejów budowy i znakowania górskich szlaków turystycznych na ziemiach polskich

Kiedy w drugiej połowie XIX wieku rozpoczęto w Europie zorganizowane udostępnianie gór, już w pierwszej jego fazie zdano sobie sprawę, że dla szybkiego rozwoju turystyki górskiej najlepszym rozwiązaniem będzie budowa ścieżek oraz ich oznakowanie w celu łatwiejszego poruszania się w trudnym terenie. Umożliwia to samodzielną, a zarazem bezpieczną eksplorację najciekawszych fragmentów gór, bez korzystania z kosztownych usług przewodnickich.

Budowa ścieżek i szlaków turystycznych była podstawowym zadaniem działalności statutowej powstałego w 1873 roku Galicyjskiego Towarzystwa Tatrzańskiego (które już w 1874 roku odrzuciło z nazwy, identyfikując je z jednym tylko regionem, przymiotnik „Galicyjskie”, a po odzyskaniu niepodległości przyjęło nazwę Polskie Towarzystwo Tatrzańskie). Już w pierwszym paragrafie, wydanego 31 grudnia 1873 r. w Nowym Targu, a zatwierdzonego przez c. k. Namiestnictwo we Lwowie reskryptem 1.11734 z 19 marca 1874 r., jego statutu, który poświęcony był celom działania Towarzystwa, stwierdzono, że jednym z czterech z nich jest: „Zachęcanie do ich (Karpát) zwiedzania i ułatwianie przystępu do nich i pobytu tamże turystom”<sup>1</sup>. Następne wersje statutu Towarzystwa sprawy udostępnienia gór i budowy ścieżek turystycznych traktowały jako podstawowe zadanie Towarzystwa.

Odzyskanie niepodległości po I wojnie światowej to nowe nadzieje i rozbudzenie uczuć patriotycznych, których wyrazem było między innymi zwiększenie aktywności na polu udostępniania gór dla turystyki polskiej. Już w dniach 11 i 12 listopada 1919 roku w Krakowie odbył się I Zjazd Delegatów Towarzystw Turystycznych Krajoznawczych i Narciarskich. Wzięli w nim udział przedstawiciele największych stowarzyszeń turystycznych funkcjonujących jeszcze przed wybuchem wojny, wśród nich: Towarzystwa Tatrzańskiego, jego sekcji i kilku oddziałów, Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego (PTK) i jego oddziałów, Karpackiego Towarzystwa Narciarzy (KTN), Tatrzańskiego Towarzystwa Narciarzy (TTN), Akademickiego Klubu Turystycznego (AKT) ze Lwowa, przedstawiciele administracji rządowej – w tym Ministerstwa Robót Publicznych, Ministerstwa Kolei Żelaznych, Ministerstwa Wyznań Religijnych, a także przedstawiciele związków i klubów sportowych. Podjęto problematykę kierunku rozwoju turystyki w niepodległej Polsce. Wśród wielu ustaleń, dokonano podziału stref wpływu między Towarzystwo Tatrzańskie a Polskie Towarzystwo Krajoznawcze (powstałe w 1906 roku w Warszawie). Pierwsze swoimi działaniami miało objąć góry, drugie – niziny. W czasie dyskusji poruszono także problemy znakowania szlaków turystycznych<sup>2</sup>. 10 grudnia 1922 r. uchwalono kolejny statut Towarzystwa, które uzyskało nazwę Polskie Towarzystwo Tatrzańskie, a oddziały PTT, samodzielnie rejestrujące się, uzyskały samodzielność prawną i duży stopień niezależności od Centrali. Statut ten, w §3 pkt. c, zawierał treść mówiącą o konieczności budowy, znaczenia i konserwacji dróg i ścieżek górskich<sup>3</sup>.

W 1932 r. zaczęło obowiązywać nowe prawo o stowarzyszeniach, które wymogło kolejne zmiany w statucie Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego. Statut ten, wraz ze wzorcowym statutem oddziału PTT, został zatwierdzony 5 kwietnia 1935 r. W obu statutach sprawa budowy ścieżek turystycznych i znakowania szlaków miały swoje odpowiednie znaczenie. Wprowadzono w nim Komisje Międzyoddziałowe, które istniały już nieformalnie od początku lat dwudziestych, a których zadaniem była koordynacja prac oddziałów terenowych<sup>4</sup>.

### Do wybuchu I wojny światowej

W początkowym okresie działalności udostępnianie gór (głównie Tatr, Pienin i Czarnohory) polegało na budowaniu dróg, ścieżek i mostków. Na przykład w 1874 r. wybudowano drogę do Morskiego Oka, w 1875 r. ścieżkę na Czerwone Wierchy, tak przygotowaną, że nawet „...szanowne turystki bez wielkiego zmęczenia i w krótszym niż przedtem czasie mogą dotrzeć do celu” (jak podajew *Sprawozdaniu z czynności Towarzystwa za czas od 3 sierpnia 1873 do 28 maja 1876 r.* Leopold Świerż) Zbudowano również szereg kładek przez potoki w dolinach tatrzańskich. W *Sprawozdaniu z czynności Wydziału Towarzystwa Tatrzańskiego za czas od dnia 26 maja 1879 r. do 9 maja 1880 r.* czytamy o budowie ścieżek: w Dolinie Stawów Gąsienicowych, aż pod Kościelec, poprawieniu drogi w rejonie Czerwonych Wierchów, zbudowaniu szeregu mostków na potokach tatrzańskich<sup>5</sup>. O konieczności oznaczenia szlaków turystycznych wspomina Adolf Matejko na 111 Ogólnym Zgromadzeniu Czarnohorskiego Oddziału Towarzystwa Tatrzańskiego 28 grudnia 1880 r. Postulował on coroczne ustawianie 60 drogowskazów, szczególnie na przecięciu ścieżek<sup>6</sup>. W roku 1881 umieszczono ich już 50. W kolejnych latach w okresie 1880–1905 w budżetach Towarzystwa pojawiają się znaczne kwoty wydatkowane na utrzymanie i budowę ścieżek w Tatrach, Pieninach i Karpatach Wschodnich.

Pierwsze działania mające charakter znakowania szlaków turystycznych w podjął w 1884 r. Karpatach Wschodnich Leopold Wajgel, wiceprezes zarządu Oddziału Czarnohorskiego z siedzibą w Kołomyi. Wykonał on i umieścił na drodze od Krasnego Łuhu, na Howerle, Dancerz, Szpicy, Pop Iwana, Gropy, Szybenego i Zielonego 56 drogowskazów oraz umieścił na



wszystkich szczytach Czarnohory tablice z nazwami szczytów<sup>7</sup>. W 1891 r. zwiększono liczbę drogowskazów w Tatrach do 80 i pierwszy raz oznaczono farbą czerwoną szlak od Jaszczurówki przez Dolinę Waksmundzką do Morskiego Oka i farbą białą na Krzyżne<sup>8</sup>. 15 marca 1893 r. na XVI Walnym Zgromadzeniu Oddziału Czarnohorskiego postanowiono, aby jednym z głównych zadań Oddziału było opracowanie planu szerokiego udostępnienia gór, w tym poprzez budowę ścieżek turystycznych<sup>9</sup>. Podczas 341 posiedzenia Wydziału Towarzystwa Tatrzańskiego 22 lutego 1901 r. odczytano list Franciszka Nowickiego i ks. Walentego Gadowskiego w sprawie wykonania Orlej Perci od Wodospadów Mickiewicza do Czerwonego Wierchu i do Doliny Kościeliskiej.

Dalszą część dyskusji w tej kwestii prowadzono na XXVIII Zwyczajnym Walnym Zgromadzeniu Towarzystwa Tatrzańskiego, które odbyło się w pierwszej części 21 kwietnia 1901 r. w Krakowie i w czasie drugiej jego części 5 maja 1901 r., kiedy to podjęto decyzję o budowie Orlej Perci<sup>10</sup>. Prace rozpoczęto 16 lipca 1903 r., od strony Wodgrzmotów Mickiewicza. Prócz budowy ścieżki ks. Gadowski dodatkowo znakował ją czerwoną farbą oraz drogowskazami z napisem „Na Orlą Perc’”. Energiczne prace zmierzające do udostępnienia Beskidów rozpoczął nowo powołany w 1905 r. Oddział Babiogórski. Już w 1905 r. ustawiono, za zgodą Dyrekcji dóbr arcyksiążęcych w Żywcu, tablice przy drogach prowadzących na szczyt Babiej Góry<sup>11</sup>. W 1906 r. Oddział Pieniński w Szczawnicy wytyczył i oznaczył kolorem ścieżkę na Trzy Korony z Krościenka z odnogą do zameczku św. Kingi oraz do Sromowiec Niżnych i Czerwonego Klasztoru, oraz ścieżkę na Czertezik. Przygotowano do zamocowania w roku 1907 kłamry na szczyt Czertezika i Sokolicy<sup>12</sup>.

W roku 1907 Pieniński Oddział Towarzystwa Tatrzańskiego wyznakował kolorem białym i zielonym ścieżkę od nowo zbudowanego schroniska na polanie Przechodki na Sokolicę i do Krościenka<sup>13</sup>. I to było pierwsze użycie przez polskie stowarzyszenia turystyczne białego paska łącznie z kolorowym, dla łatwiejszego odnalezienia szlaku (a nie jak powszechnie się uważa szlak czerwony wytyczony w 1908 r. przez Oddział Beskidów Nowym Sączu z Rytra do Szczawnicy przez Prehybę dodatkowo w 1909 r. uzbrojony w pasek biały obok czerwonego<sup>14</sup>). Trzeba tu dodać, że już od 1893, od początku prowadzenia swoich prac znakarskich Beskidenverein – niemieckie stowarzyszenie turystyczne pracujące w Beskidach Zachodnich – stosowało już zasadę: kolorowy znak w środku, od góry i dołu otoczony paskiem białym. 5 kwietnia 1899 roku została w ramach tego stowarzyszenia zatwierdzona instrukcja znakarska opracowana przez Wilhelma Schlesingera<sup>15</sup>.

Niestety, już od początku budowy szlaków turystycznych, do dnia dzisiejszego zresztą, znakowania szlaków turystycznych i ich wyposażenie (w drogowskazy) narażone były na zniszczenie przez wandalów. I tak, w swoim sprawozdaniu z działalności w roku 1908, zamieszczonym w *Pamiętniku Towarzystwa Tatrzańskiego* (tom XXX), wydanym w 1909 r. Wydział Oddziału Babiogórskiego poinformował, że dwukrotnie na grzbiecie Babiej Góry zniszczono znaki na ścieżce turystycznej.

Działacze z Beskidenverein (BV), którego prężny oddział z Bielska wybudował schronisko na stokach Babiej Góry, uważali Beskidy za miejsce wyłącznie swojej eksploracji. Pojawienie się polskiej organizacji turystycznej, budowa schroniska i szlaków turystycznych spotkały się z wrogą reakcją. W początkach października 1907 r. działacze BV zniszczyli czerwony szlak z Przełęczy Brona na Babią Górę. Wyznakowany ponownie szlak, Niemcy zniszczyli powtórnie. W odpowiedzi Hugo Zapałowicz wniósł w imieniu Oddziału Babiogórskiego oskarżenie do c. k. Sądu Powiatowego w Makowie o niszczenie polskich znaków przez działaczy BV – Wilhelma Schlesingera i Wilhelma Krocza<sup>16</sup>. 25 lutego 1908 r. sąd wydał wyrok w którym uznał Niemców winnymi niszczenia znaków<sup>17</sup>. W 1906 r. w Nowym Sączu pojawiło się Towarzystwo Turystyczne, które wkrótce stało się oddziałem Towarzystwa Tatrzańskiego. Znakowanie szlaków turystycznych było głównym kierunkiem jego działania. Na posiedzeniu Wydziału TT Beskid 28 czerwca 1907 r. Kazimierz Sosnowski zaproponował oznakowanie ścieżki z doliny potoku Czercz do Jaworek, co miało ułatwić turystom dostęp z Nowego Sącza do Pienin<sup>18</sup>. Ścieżka ta została wyznaczona w roku 1907, niestety już w niedługim czasie zniszczono ustawione na niej drogowskazy.

Oddział nowosądecki w 1908 r. wyznakował czerwonym kolorem szlak turystyczny z Rytra poprzez Roztokę Wielką na szczyt Przehyby i dalej do Szczawnicy. Ustawiono w Rytrze i Szczawnicy tablice informacyjne, na hali szczytowej na Przehybie umieszczono kilka słupów informacyjnych<sup>19</sup>. Intensywne prace znakarskie były realizowane również w tym okresie w Karpatach Wschodnich. W sprawozdaniach finansowych Oddziału Czarnohorskiego wielokrotnie znajdujemy znaczne kwoty wydatkowane na prowadzenie prac znakarskich w górach<sup>20</sup>. Ogrom pracy włożonej w tydzień szlaków turystycznych znalazł uznanie w oczach administracji rządowej (jakby nie było administracji zaborcy, monarchii austro-węgierskiej). W 1911 r. działania te zostały dofinansowane przez Ministerstwo Robót Publicznych kwotą 1504 Koron, co stanowiło 1/3 nakładów Towarzystwa na te prace w tymże roku<sup>21</sup>. Nadszedł czas I wojny światowej. Góry stały się świadkami niezwykłych wydarzeń – w górach też rodziła się niepodległa Polska. Zamarła działalność na polu rozwoju turystyki. Brak było nie tylko chętnych do wędrowania – wędrowni w czasie wojennym były wręcz niebezpieczne, kosztowny i niedostępny był też materiał do budowy i znaczenia ścieżek. Mimo tego w roku 1915 w Tatrach umieszczono szereg drogowskazów, odnowiono ścieżki, w tym przez Waksmundzką do Roztoki i Morskiego Oka kolorem białym czerwonym, w Waksmundzkiej na Gęsią Szyję kolorem czerwonym, z Gęsiej Szyi na Rusinową Polanę w kolorze niebieskim<sup>22</sup>.

## II Rzeczpospolita

Zakończenie wojny i odzyskanie niepodległości stanowiły tak ważne wydarzenie w życiu narodu, że nie mogły pozostać bez echa w działalności stowarzyszenia. W wyniku uchwalenia nowego statutu, oddziały terenowe otrzymały wystarczające możliwości do działalności związanej z udostępnianiem gór na przeznaczonym sobie terenie. Już w 1922 r. przystąpiono do prac związanych z zagospodarowaniem terenów górskich. W pierwszej kolejności odbudowywano schroniska po zniszczeniach wojennych, w drugiej przywracano do użytku ścieżki i szlaki górskie. W artykule zamieszczonym w 1923 r. w „Przeglądzie Sportowym”, a przedrukowanym w „Wierchach” (tom II za rok 1924) Kazimierz Sosnowski nakreślił kierunki rozwoju zagospodarowania turystycznego w Beskidach Zachodnich. Główną rolę w zagospodarowaniu turystycznym gór proponował powierzyć oddziałom terenowym, które powinny podzielić między siebie tereny górskie i dbać o określone ich partie. Wspomniał również o konieczności takich działań, zwłaszcza na terenie Beskidu Śląskiego i Żywieckiego, które spowodowałyby nadanie turystyce charakteru polskiego, w przeciwieństwie do dotychczasowej działalności niemieckich oddziałów Beskidenverein. Podkreślił rolę nie tylko budowy schronisk turystycznych, ale i znaczenie szlaków turystycznych, które tak powinny być skoordynowane, by dać turyście możliwość wędrowania i noclegu w schronisku odległym o dzień marszu. Pierwszy raz poruszył sprawę jednego szlaku głównego, który wiódłby najbardziej atrakcyjnymi terenami górskimi. Idea ta w przyszłości miała zostać zrealizowana pod nazwą Główny Szlak Beskidzki (którego przebieg został zaprojektowany przez Mieczysława Orłowicza<sup>23</sup><sup>24</sup>). W myśl tej propozycji na walnym zjeździe Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego, który odbył się 23 kwietnia 1924 r. w Krakowie, już wg zasad ustalonych w nowym statucie, przydzielono oddziałom PTT (a było już ich 16) okręgi, będące granicami ich działalności<sup>25</sup>.

W kwietniu 1924 r. rozpoczęto konsultacje w sprawie przebiegu Głównego Szlaku Beskidzkiego. W roku tym powstała również Komisja Międzyoddziałowa, grupująca oddziały z terenu wschodnich Karpat. Jej zadaniem była koordynacja działalności oddziałów w zagospodarowaniu obszarów górskich. W 1925 r. powstała Komisja Międzyoddziałowa PTT, grupująca oddziały gospodarujące na obszarze Karpat Zachodnich. Rozpoczął się intensywny proces znakowania polskich gór na przestrzeni od Beskidu Śląskiego po najdalsze krańce Huculszczyzny. Prace w Tatrach prowadził do 1931 r. Zarząd Główny, po tym roku została powołana Komisja Tatrzańska, w której skład wchodził przedstawiciele oddziałów krakowskiego, poznańskiego, warszawskiego i zakopiańskiego oraz Zarządu Głównego. Zarząd Główny PTT na początku lat dwudziestych ubiegłego stulecia doprowadził do kilku konferencji mających za zadanie, w pierwszej kolejności, ujednoczenie zasad znakowania szlaków turystycznych. Chcąc uporządkować gospodarkę szlakami turystycznymi, Zarząd Główny PTT zaprosił do współpracy Beskidenverein, który od czasu konfliktu z Oddziałem Babiogórskim starał się prowadzić własną politykę w tym zakresie. Mimo prób porozumienia w tej sprawie, przedstawiciele Beskidenverein nie przystąpili do rozmów. W tej sytuacji Zarząd Główny PTT zawarł porozumienia o wyłączności na prace znakarskie z Zarządem Dóbr Arcyksiążęcych w Żywcu i Cieszynie oraz na terenach własności leśnej Akademii Umiejętności. Akademia Umiejętności – pismem AU 1819/25 z dnia 25 listopada 1925 r. PAU<sup>26,27</sup> oraz Dyrekcja Dóbr Żywieckich (pismo L3666/25) ustanowiły Polskie Towarzystwo Tatrzańskie lub Oddział Babiogórski PTT jedyną organizacją upoważnioną do znakowania szlaków turystycznych na terenie swoich posiadłości. 16 sierpnia 1925 r. zarząd tegoż oddziału zebrał się w schronisku na Markowych Szczawinach, w dzień po uroczystym otwarciu obiektu po modernizacji. W czasie tego posiedzenia Władysław Midowicz zgłosił przypadki przemalowywania znaków przez Beskidenverein. Rozpoczął się kolejny etap wojny na pędzle w Beskidzie Żywieckim. 16 grudnia 1925 r. Władysław Midowicz złożył na zebraniu Zarządu Oddziału Babiogórskiego PTT relację o negocjacjach z Beskidenverein w sprawie ułożenia spraw gospodarki turystycznej. Negocjacje te zostały z winy Niemców przerwane. Jednocześnie zwrócił się z propozycją rozpoczęcia sporu i przeniesienia go w teren głównie poprzez zamalowanie ich znakowania oraz zwrócenia się do właścicieli lasów o wycofanie zgody na znakowanie przez Niemców.

Władysław Midowicz zasłynął w tym okresie z wywieszonoego na drzwiach schroniska na Markowych Szczawinach zakazu wstępu dla turystów zrzeszonych w niemieckim towarzystwie turystycznym – jako rewanżu za niszczenie polskich szlaków turystycznych – ale za wyjątkiem pań po 9.00 wieczorem. Wywieszka ta zachowała się w archiwaliach Archiwum Państwowego w Katowicach Oddział w Żywcu. (PTTŻ Nr 3).

W protokole z posiedzenia Komisji Zachodniobeskidzkiej w Katowicach z dnia 7 lutego 1926 r. znajduje się informacja o sporze z Beskidenverein, stawiana przez oddział babiogórski i katowicki PTT. Ustalono następujące kroki: oddziały żywiecki, katowicki będą starały się przejąć teren Beskidów w swoją sferę znakowania, zobligowano Zarząd Główny PTT do zwrócenia się do PZN o wykluczenie Wintersportklubu z szeregów PZN, jako stowarzyszenia nie należącego do konwencji turystycznej, do skierowania memoriału do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z informacją, że Beskidenverein używa w swojej działalności nazewnictwa niemieckiego, do Dyrekcji Ceł o pociągnięcie do odpowiedzialności osób nie mających uprawnień, a przebywających w pasie granicznym, ostrzeżenie Państwowej Komisji Ochrony Przyrody o

spodziewanej rozbudowie schroniska na Babiej Górze oraz nagłośnienie sporu w polskiej prasie. Było to prawdziwe wypowiedzenie wojny niemieckim stowarzyszeniom turystycznym<sup>28</sup>.

W drugiej połowie lat dwudziestych Komisje Międzyoddziałowe stały się głównym polem uzgodnień i planowania prac znakarskich. Spotykały się kilka razy w roku, ich działania przyczyniały się w znacznej mierze do podwyższenia poziomu zagospodarowania terenu. W czerwcu 1928 r., w „Przeglądzie Turystycznym”, organie PTT, w artykule Feliksa Rapfa pierwszy raz przedstawiono propozycję stworzenia instrukcji znakowania. Ukazane w nim zasady stały się podstawą dalszych standaryzacji. Np. uznano, że jako zasadę przyjmuje się umieszczenie kolorowego paska między dwoma białymi, przy czym kolor czerwony zastrzega się dla Głównego Szlaku Beskidzkiego, a kolorystykę pasków kolorowych ograniczono do kolorów: czerwonego, niebieskiego, żółtego, zielonego i czarnego. W artykule tym autor przedstawił również inne zasady którymi należy kierować się znakując ścieżki turystyczne, także dotyczące rodzaju farb i zasad ich aplikacji. Sporo miejsca poświęcił autor zasadom znakowania szlaków narciarskich<sup>29</sup>.

W dniu 28 października 1928 r. w Krakowie odbyła się konferencja z Beskidenverein w sprawie ustalenia zasad współpracy. Beskidenverein wystąpił jako Związek Towarzystw Beskidzkich w Polsce. Przedstawiciele niemieckich stowarzyszeń zaproponowali, aby przekazać im pewne obszary górskie w Beskidzie Wysokim i Śląskim do znakowania, w zamian za to przyjęto by zasady znakowania obowiązujące w PTT<sup>30</sup>. W latach 1929–1938 przeprowadzono intensywne prace związane z rozwojem sieci szlaków turystycznych na terenie całych Polskich Karpat. W 1928 r. Oddział Lwowski wyznakował Główny Czerwony Szlak Beskidzki na odcinku od schroniska w Dolinie Mołody na Popadzie<sup>31</sup>, a także zakończono prace nad Głównym Szlakiem Beskidzkim na odcinku od Rabki do Krynicy<sup>32</sup>. W 1929 r. Koło Bielskie Oddziału Cieszyńskiego PTT wyznakowało szlak z Polany na Czantorię kolorem czerwonym (odcinek Głównego Szlaku Beskidzkiego – ostatni odcinek Głównego Szlaku Beskidzkiego między Krynica a Ustroniem<sup>33</sup>).

Bardzo intensywnie pracowały Komisje Międzyoddziałowe w 1930 r. Zachodniobeskidzka spotkała się 6 kwietnia 1930 r. w Tarnowie i 21 grudnia 1930 r. w Krakowie. Na tym ostatnim spotkaniu uchwalono regulamin Komisji, a także instrukcję znakowania szlaków turystycznych w Beskidach Zachodnich. Ustalono, że wszystkie szlaki turystyczne mają być dopasowane do nowych zasad najdalej do 1932 r.<sup>34</sup> 3 maja 1930 r. odbyło się w Stanisławowie spotkanie Komisji Wschodniobeskidzkiej, na którym ustalono przebieg Głównego Szlaku Beskidzkiego na terenie Karpat Wschodnich od Sianek aż po Stoh (1655 m n.p.m.), gdzie zbiegały się granice Polski, Czechosłowacji i Rumunii. Na tym spotkaniu ustalono zakresy działania oddziałów wschodniobeskidzkich<sup>35</sup>.

W roku 1930 PTT wykonało inwentaryzację funkcjonujących na terenie Karpat szlaków turystycznych. Rok 1931 rozpoczął się od bardzo poważnego sukcesu, jaki osiągnęło Polskie Towarzystwo Tatrzańskie w postaci pisma z dnia 12 lutego 1931 r. L.IX-55/tur, w którym Ministerstwo Robót Publicznych, które nadzorowało sprawy związane z turystyką, powierzyło PTT nadzór nad całą gospodarką turystyczną w Karpatach Polskich. Pismo podpisał Minister Robót Publicznych, Norwid Neugebauer<sup>36</sup>. Wszystkie inne organizacje turystyczne, zgodnie z treścią pisma, musiały uzgadniać wszelkie swoje działania z PTT<sup>37</sup>.

W 1931 r. Międzyoddziałowa Komisja Zachodniobeskidzka z Kazimierzem Sosnowskim jako przewodniczącym, na spotkaniu 9 maja 1931 r. w Bielsku, zaapelowała do zarządu PTT o rozpoczęcie działań zmierzających do uzyskania od władz państwowych regulacji prawnych mających na celu ochronę prawną szlaków turystycznych<sup>38</sup>. Komisja Wschodniobeskidzka zebrała się 12 czerwca 1931 r. pod przewodnictwem Waclawa Majewskiego. Ustalono zasięg pracy Oddziałów w Stryju, ustalono również, że Koło PTT w Kosowie jest Kołem Oddziału Czarnohorskiego. Uchwalono tekst regulaminu Komisji<sup>39</sup>. Komisja Tatrzańska złożona z przedstawicieli Oddziałów PTT w Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Zakopanem oraz przedstawicieli Zarządu Głównego i wszystkich sekcji ZG, obradująca pod przewodnictwem prof. Walerego Goetla, spotkała się 22 listopada 1931 r. Na spotkaniu uchwalono regulamin komisji (zatwierdzony przez ZG PTT 30 stycznia 1932 r.), ustalono podział prac między poszczególne oddziały oraz plan pracy na następny okres<sup>40</sup>.

Ważnym elementem tego spotkania było ustalenie konieczności zamknięcia 14 znakowanych szlaków turystycznych w Tatrach. Ten postulat był tak ważny, że stał się przedmiotem uchwały nr 23 Zjazdu Delegatów, który odbył się 8 maja 1932 r. w Krakowie<sup>41</sup>. Tenże Walny Zjazd zaapelował do oddziałów w Karpatach Wschodnich o rozpoczęcie budowy schronisk górskich w systemie umożliwiającym piesze przebycie trasy i nocleg w odległości jednego dnia marszu i zaapelował do Oddziałów o budowę Głównego Szlaku Beskidzkiego na wschód od Krynicy, a także o uzupełnienie jego przebiegu na terenie Karpat Wschodnich<sup>42</sup>.

W roku 1932 Komisje Międzyoddziałowe zebrały się wielokrotnie. Zajmowały się kontrolą prac, rozdziałem pozyskanych przez Zarząd Główny środków finansowych na prace znakarskie i zatwierdzaniem planów tychże prac. Komisja Tatrzańska uchwaliła ponadto *Instrukcję znakowania szlaków turystycznych w Tatrach i na Podtatrzu*<sup>43</sup>. W czasie obrad Walnego Zjazdu PTT, który odbył się 6 maja 1933 r., uznano za wystarczającą sieć szlaków turystycznych w Beskidach Zachodnich, na terenie Beskidów Wschodnich za najważniejsze uznano zakończenie budowy Głównego Szlaku Beskidzkiego, a następnie szlaków łącznikowych i uzupełnienie sieci bocznych<sup>44</sup>.

Instrukcja znakowania szlaków przedstawiona przez Witolda Mileskiego w imieniu PTT na Zjeździe Turystyczno-Uzdrowiskowym w Jaremczu 8 czerwca 1934. Arch. J. Kapłona

W wyniku starań podjętych przez PTT rozpoczęły się konsultacje mające na celu uporządkowanie i standaryzację prac znakarskich. 29 czerwca 1933 r. w Warszawie, w siedzibie Państwowego Urzędu Wychowania Fizycznego i Przystosowania Wojskowego, odbyło się spotkanie odpowiedzialnych za sprawy związane z turystyką przedstawicieli wielu ministerstw rządu RP, także takich instytucji jak Państwowa Rada Ochrony Przyrody, Komenda Głównej Straży Granicznej, administracji wojewódzkiej województw położonych w górach, a także wielu stowarzyszeń w tym: Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego, Polskiego Związku Narciarskiego, Związku Harcerstwa Polskiego, Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego. Tematyką spotkania było określenie kierunków rozwoju turystyki w regionach górskich, w tym uznanie podziału terenów działania w górach między poszczególne oddziały PTT, wraz z ustaleniem zasad konsultacji z innymi stowarzyszeniami głównych kierunków zagospodarowania gór<sup>45</sup>.

8 czerwca 1934 r. w Jaremczu odbył się Zjazd Turystyczno-Uzdrowiskowy. Na tym zjeździe w imieniu Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w sprawach standaryzacji znakowania szlaków turystycznych w górach głos zabrał Witold Mileski. Dokonał podziału szlaków na:

główne, łącznikowe, dojściowe i poboczne. W referacie przedstawił przebieg Głównego Szlaku Beskidzkiego i jego ewentualnych wariantów, określił także zasady prowadzenia szlaków turystycznych letnich i zimowych, także kolorystykę oznaczeń. Załącznikiem do referatu była *Instrukcja znakowania szlaków turystycznych w Karpatach*. Zawierała one szczegółowe zasady i technologię prowadzenia prac znakarskich. Instrukcja ta została przez zjazd przyjęta jako obowiązująca na terenie Karpat Polskich<sup>46</sup>. W wyniku tej uchwały zjazdu, 18 stycznia 1935 r. *Instrukcja...* została przyjęta jako obowiązująca przez Ministerstwo Komunikacji – odpowiedzialne za sprawy turystyki w Polsce. Problem ujednoczenia zasad prowadzenia prac znakarskich stanął także na forum zjazdu w sprawach gospodarki turystycznej, który odbył się w Wiśle 10 i 11 maja 1935 r. Referat w tej sprawie wygłosił Witold Mileski<sup>47</sup>. Zjazd wyłonił Komisję, która przyjęła szereg poprawek do propozycji instrukcji znakowania<sup>48</sup>. W wyniku tych ustaleń Ministerstwo Komunikacji w 1935 r. wydało instrukcję *Prowadzenie i znakowanie szlaków turystycznych w Karpatach*. 23 czerwca 1935 r. Zjazd Delegatów PTT, który odbył się w Stanisławowie, nadał Głównemu Szlakowi Beskidzkiemu imię Marszałka Józefa Piłsudskiego<sup>49</sup>. W tymże 1935 r. Oddział Lwowski PTT dokończył znakowanie Głównego Szlaku Beskidzkiego<sup>50</sup>.

| Rok  | Odnowiono km | Wykonano nowych km   | Razem pod opieką PTT                               | W tym Tatry i Podtatrze |
|------|--------------|--|--|-------------------------|
| 1928 | –            | –  | 579  | b.d.                    |
| 1929 | 260          | 248  | 862  | b.d.                    |
| 1930 | 300          | 328  | 1290 różnica w dodawaniu błąd w sprawozdaniach PTT | 193,75                  |
| 1931 | 240          | 325  | 1615   | b.d.                    |
| 1932 | 1383         | 866  | 2481   | 258,6                   |
| 1933 | 849          | 819  | 3300   | 270,6                   |
| 1934 | 1010         | 160  | 3460   | 292,1                   |
| 1935 | 977          | 545  | 4005   | 309,6                   |
| 1936 | 888          | 274  | 4279   | 312,1                   |
| 1937 | 710          | 122  | 4303   | 312,1                   |
| 1938 | 1372         | 210,5 poza tym przejęto do sieci 177 km z Zaolzia i Jaworzyny Spiskiej | 4717,5   | 316,1                   |

Tab. Prace znakarskie wykonane przez PTT w latach 1928–1938

W 1937 r. uznano, że główny nacisk należy położyć na konserwację istniejącej sieci szlaków turystycznych. Rozpoczęto również prace nad tworzeniem katalogu szlaków turystycznych<sup>51</sup>.

W wyniku przejęcia terenów górskich na Zaolziu, na zebraniu Zarządu Głównego PTT w Krakowie 5 marca 1939 r. zaproponowano (Mieczysław Orłowicz) przedłużenie Głównego Szlaku Beskidzkiego tak, aby rozpoczynał się w Ligołtce Kameralnej i przez Praszywkę, Ropiczkę, Połomy, Mosty łączył się z dotychczasowym przebiegiem<sup>52</sup>. Jak widać funkcjonowanie Komisji ds. robót w górach przyczyniło się do znacznego zwiększenia aktywności oddziałów w zakresie budowy schronisk i prac znakarskich. Dodatkowo w drugiej połowie lat trzydziestych okresu międzywojennego nastąpił wzrost gospodarczy kraju po kryzysie. Powstawały koncepcje budowy setek kilometrów szlaków turystycznych, odnawiano istniejące, poświęcając na te prace znaczne finansowe środki własne, pozyskane ze źródeł państwowych oraz duży nakład

pracy społecznej. Załączona tabela, sporządzona na podstawie danych z dorocznych *Sprawozdań PTT*, przedstawia zakres prac znakarskich wykonywanych przez PTT w okresie od 1928 do 1938 r.

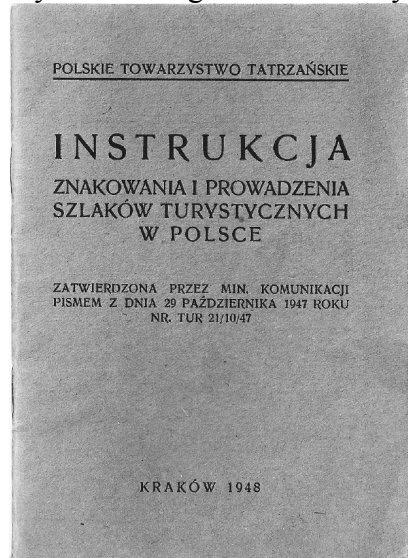
## Po II wojnie światowej

W wyniku zmiany granic Polska utraciła regiony górskie w Karpatach Wschodnich, uzyskała partie górskie w Sudetach. W dniach 24–28.05.1946 r. odbył się w Krakowie IV Kongres Turystyczny, na którym określono główne kierunki rozwoju turystyki. W czasie obrad podkreślono rolę stowarzyszeń turystycznych w kreowaniu ruchu turystycznego, w tym konieczność budowy schronisk turystycznych i sieci szlaków<sup>53</sup>.

Już w roku 1946 Oddział Zakopiański i Oddział Krakowski PTT wykonały szereg prac znakarskich w Tatrach. Następny zjazd odbył się w Zakopanem, zaczął się 28 lutego i trwał do 2 marca 1947 r. Poświęcony był sprawom turystyki górskiej w Karpatach i Sudetach. Na tym zjeździe w sprawach znakarskich wypowiedział się w imieniu PTT Bohdan Małachowski. Przedstawił kierunki prac znakarskich – w pierwszej kolejności uznano za konieczne realizację prac w Tatrach oraz Beskidach – w tym uruchomienie Głównego Szlaku Beskidzkiego. W swoim wystąpieniu zaproponował, aby przed przystąpieniem do prac w Sudetach doprowadzić do powołania komisji, która ustali plan sieci szlaków oraz zajmie się nazewnictwem<sup>54</sup>. Jak podawał prezes PTT Walery Goetel w przemówieniu rozpoczynającym Walny Zjazd PTT 27 kwietnia 1947 r., zakres otrzymywanych przez Towarzystwo subwencji uniemożliwił rozpoczęcie znaczących prac w górach, a pozyskane środki przeznaczone głównie na uruchamianie schronisk.

Pismem Nr tur 21/10/47 z dnia 29 października 1947 roku Minister Komunikacji zatwierdził *Instrukcję znakowania i prowadzenia szlaków turystycznych w Polsce*. Wśród wytycznych dotyczących prowadzenia prac znakarskich, zawierała ona w §74 zalecenie, aby do jej wymogów stosowały się wszystkie instytucje, także i z poza PTT, które podejmują prace znakarskie<sup>55</sup>. Instrukcja została wydana drukiem przez PTT w 1948 roku. Po jej uchwaleniu zasadniczo i na korzyść zmieniła się w 1949 r. sytuacja związana z finansowaniem prac znakarskich<sup>56</sup>. Zwiększone dotacje umożliwiły realizację większego ich zakresu. W Tatrach wyznakowano 24,2 km szlaków i wyremontowano 16,9 km, prócz tego na różnych ścieżkach tatrzańskich o łącznej długości 7,8 km wymieniono szereg najbardziej zniszczonych klamer i łańcuchów.

W tym czasie w Beskidach odnowiono 703 km szlaków i skorygowano przebieg na długości 123 km. W Sudetach otyczkowano grań Karkonoszy<sup>57</sup>.



Instrukcja znakowania z 1948 r. Arch. J. Kapłona

W roku 1950 wyremontowano 856 km szlaków, 160 km wyznakowano od nowa i ustawiono 213 drogowskazów i tablic informacyjnych. Rok 1950 kończy Polskie Towarzystwo Tatrzańskie ze stanem posiadania 2320 km szlaków<sup>58</sup>.

Już w drugiej połowie lat trzydziestych PTT i PTK rozpoczęły działania mające na celu połączenie się i stworzenie jednej silnej organizacji turystycznej. Na walnym zjeździe PTT, który odbył się w dniach 5 i 6 maja 1934 roku podjęto uchwałę o powołaniu specjalnej komisji, której zadaniem było przygotowanie połączenia<sup>59</sup>. PTK posunęło się tak daleko, że na walnym zjeździe 15 października 1934 roku zmieniło swoją nazwę na Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze<sup>60</sup>. Ówczesne prawo określające działalność stowarzyszeń dopuszczało połączenie poprzez rozwiązanie się w celu powołania nowego stowarzyszenia z przeniesieniem praw majątkowych. Obowiązywało ono także w 1950 roku, kiedy to, na podstawie podjętych uchwał walnych zjazdów, PTT i PTK rozwiązały się w celu powołania jednej organizacji turystycznej. W wyniku tych działań, na zjeździe

połączeniowym w grudniu tegoż roku, powstało Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze. Już w pierwszym statucie PTTK podjęto tematykę znakowania szlaków turystycznych (Rozdział II §7 ust. h)<sup>61</sup>, podobnie jak i w następnych statutach regulujących działalność PTTK. W ramach PTTK sprawy znakarskie koordynują branżowe komisje Zarządu Głównego – w przypadku gór – Komisja Turystyki Górskiej i Komisja Turystyki Narciarskiej ZG PTTK. Współpracują one z oddziałami PTTK, którym przydzielono obszary ze szlakami turystycznymi, za których stan techniczny odpowiadają. W roku 1960 wydana została pierwsza instrukcja znakowania PTTK, określająca zasady i procedury prowadzenia prac znakarskich. Od tego czasu jest ona udoskonalana i wydawana drukiem w miarę potrzeb. W dniu 24 września 2011 roku uchwałą nr 256/XVII/2011 Zarząd Główny PTTK zdecydował o utworzeniu Centralnej Bazy Szlaków Turystycznych PTTK w Centralnym Ośrodku Turystyki Górskiej PTTK w Krakowie. Jest ona tworzona w oparciu o najnowsze rozwiązania techniczne i będzie największą i najnowocześniejszą bazą w Polsce.

Aktualnie PTTK stara się zarządzać siecią ponad 70 000 km szlaków w górach i na nizinach, borykając się z największymi problemami związanymi z jej utrzymaniem od czasu rozpoczęcia budowy szlaków turystycznych. Podstawowym

problemem jest brak stabilnych źródeł finansowania prac znakarskich, ale i także brak ustalonych standardów prowadzenia prac znakarskich, prawnej ochrony szlaku oraz instytucji koordynującej te prace.

Instrukcja znakowania z 1960 r. Arch. J. Kapłona

Budowa szlaków turystycznych to podstawowy element ułatwiania ruchu turystycznego. Ponad 130 lat budowania ścieżek turystycznych to także nauka innego sposobu chodzenia w góry, to propozycja oferty aktywnej turystyki, dostępnej dla każdego, to wypracowywanie nawyków aktywnego spędzania wolnego czasu, to wreszcie misja wielu zaangażowanych w te

problemy wolontariuszy. To także był i może być nadal wspaniały przykład współpracy między stowarzyszeniami a administracją państwową, od okresu zaborów, aż po czasy najnowsze. Dziś nikt nie wyobraża sobie naszych gór bez sieci szlaków turystycznych, sieci powstałej dzięki wizji naszych wspaniałych, godnych szacunku poprzedników.

1 Statut Towarzystwa Tatrzańskiego zatwierdzony przez c.k. Namiestnictwo we Lwowie 19 marca 1874 r. uchwałą nr 1.11734.

2 Protokół I Zjazdu Delegatów Towarzystw Turystycznych Krajoznawczych i Narciarskich. Maszynopis w zasobach autora.

3 Statut Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego uchwalony na Walnym Zjeździe PTT10 grudnia 1922 r. w Krakowie, Lwów 1924.

4 Statut Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego zatwierdzony decyzją wojewody krakowskiego dnia 5 kwietnia 1935 r., Kraków 1935.

5 *Ibidem*, t. V, 1880, s. XI.

6 *Ibidem*, t. V, 1880, s. XXI.

7 *Ibidem*, t. X, 1885, s. XXXVIII.

8 *Ibidem*, t. XIII, 1892, s. VIII.

9 „Pamiętnik Towarzystwa Tatrzańskiego” t. XIV, 1893, s. LXXXI.

10 *Ibidem*, t. XXIII, 1902, s. IX.

11 *Ibidem*, t. XXVII, 1906, *Sprawozdanie z czynności Oddziału Babiogórskiego Tow. Tatrzańskiego w Makowie za rok 1905.*

12 *Ibidem*, t. XXVIII, 1907, s. 46.

13 *Ibidem*, t. XXIX, 1908, s. LVI.

14 W. Krygowski, *Dzieje Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego*, Warszawa – Kraków 1988, s. 33.

15 „Jahresbericht der Section Bielitz – Biala des Beskiden Vereines”, 10: 1902.

16 „Czas” 60, 1907 r., nr 239, wydanie poranne, s. 1 (za W. A. Wójcik [w:] *Gdy do tej Babiej Góry przyjdiesz*, ZW PTTK Bielsko Biala 1983, s. 49).

17 Archiwum Muzeum Tatrzańskiego, sygn. AR NO 227.

18 Protokół z posiedzenia Wydziału TT Beskid z 28.06.1907 (Archiwum Oddziału PTTK Beskid w Nowym Sączu).

19 „Pamiętnik Towarzystwa Tatrzańskiego” t. XXX, 1909, s. XLVI–XLVII.

20 *Ibidem*, t. XXXII, 1911, s. XXV; t. XXXII, 1911, s. XXIV; t. XXXIII, 1912, s. XXI; t. XXXIV, 1913, s. XIII;

21 *Ibidem*, t. XXXIII, 1912, s. III.

22 *Ibidem*, t. XXXVI, 1917/18, s. XX.

23 „Wierchy”, t. VI, 1928, s. 190.

24 „Wierchy”, t. II, 1924, s. 233.

25 „Wierchy”, t. II, 1924 s. 239.

26 Archiwum Państwowe w Katowicach Oddział w Żywcu, sygn. PTTŻ 79.

27 „Wierchy”, t. IV, 926, s. 201.

28 Archiwum Państwowe w Katowicach Oddział w Żywcu PTTŻ 53.

29 „Przegląd Turystyczny PTT” IV, 1928, nr 9–10, s. 1.

30 *Sprawozdanie Zarządu Głównego Oddziałów, Kół i Sekcji Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w Krakowie z działalności Towarzystwa za czas od 1 marca 1928 do 28 lutego 1929, Kraków 1929, s. XII.*

31 *Ibidem*, s. XXXIII.

32 *Ibidem*, s. IV.

33 Centralne Archiwum Turystyki Górskiej PTTK w Krakowie sygn. 11. Obsługa ruchu turystycznego. 11.1 Szlaki turystyczne. 11.1.1. Korespondencja ogólna (1923–1950).

34 *Sprawozdanie Zarządu Głównego Oddziałów, Kół i Sekcji Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w Krakowie z działalności Towarzystwa za czas od 1 marca 1930 do 31 marca 1931, Kraków 1931, s. VI, VII, VIII, IX.*

35 *Ibidem*, s. X, XI.

36 Centralne Archiwum Turystyki Górskiej PTTK w Krakowie sygn. 11. Obsługa ruchu turystycznego. 11.1 Szlaki turystyczne. 11.1.1. Korespondencja ogólna (1923–1950).

37 *Sprawozdanie Zarządu Głównego Oddziałów, Kół i Sekcji Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w Krakowie z działalności Towarzystwa za czas od 1 marca 1930 do 31 marca 1931, Kraków 1931, s. XIII.*

38 *Sprawozdanie Zarządu Głównego Oddziałów, Kół i Sekcji Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w Krakowie z działalności za czas od 1 kwietnia 1931 roku do 31 marca 1932 roku, Kraków 1932, s. VII.*

39 *Ibidem*, s. VIII.

40 *Ibidem*, s. VII

41 *Sprawozdanie Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w Krakowie z działalności za czas od kwietnia 1932 roku do 2 kwietnia 1933 roku, Kraków 1933, s. 11.*

[42](#) *Ibidem*, s. 12.

[43](#) *Ibidem*, s. 15.

[44](#) *Sprawozdanie Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w Krakowie z działalności za czas od 3 kwietnia 1933 r. do 31 marca 1934 r., Kraków 1934 s. 9.*

[45](#) Centralne Archiwum Turystyki Górskiej PTTK w Krakowie, sygn. 11.4. Konferencje, zjazdy.

[46](#) Centralne Archiwum Turystyki Górskiej PTTK w Krakowie sygn. 11.4. Konferencje, zjazdy. 11.4.11 Zjazd w Jaremczu 1934.

[47](#) Centralne Archiwum Turystyki Górskiej PTTK w Krakowie sygn. 11.4. Konferencje, zjazdy. II.4.12. II Zjazd w sprawach gospodarki turystycznej w Karpatach Wisła 1935.

[48](#) Centralne Archiwum Turystyki Górskiej PTTK w Krakowie sygn. 11. Obsługa ruchu turystycznego. Szlaki turystyczne. 11.1.1. Korespondencja ogólna (1923–1950).

[49](#) *Sprawozdanie Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w Krakowie z działalności za czas od 1 kwietnia 1935 r. do 31 marca 1936 r., Kraków 1936, s. 5.*

[50](#) *Ibidem*, s. 22.

[51](#) *Sprawozdanie Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w Krakowie z działalności za czas od 1 kwietnia 1937 r. do 31 grudnia 1937 r., Kraków 1937, s. 23.*

[52](#) Centralne Archiwum Turystyki Górskiej PTTK w Krakowie, sygn. 2.2, Prace Zarządu Głównego. 2.2.1 Posiedzenia Zarządu Głównego (1926–1948).

[53](#) Centralne Archiwum Turystyki Górskiej PTTK w Krakowie sygn. 11.4 Konferencje, zjazdy, 11.4.14 IV Kongres Turystyczny, Kraków 1946.

[54](#) Centralne Archiwum Turystyki Górskiej PTTK w Krakowie sygn. 11.4 Konferencje, zjazdy. 11.4.16 Zjazd w sprawach turystyki górskiej, Zakopane 1947.

[55](#) *Instrukcja znakowania i prowadzenia szlaków turystycznych w Polsce PTT, Kraków 1948.*

[56](#) *Sprawozdanie Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego za rok 1949 i 1950, Centralna Biblioteka Górską PTTK, sygn. 1787, s. 7 i 8.*

[57](#) *Ibidem*, s. 8.

[58](#) *Ibidem*, s. 26 i 27.

[59](#) *Sprawozdanie z działalności Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego w Krakowie za okres od 1 kwietnia 1934 r. do 31 marca 1935 r. oraz finansowe za rok 1934. Kraków 1935, s. 11.*

[60](#) Statut Polskiego Towarzystwa Turystyczno+Krajoznawczego uchwalony 15 października 1934 roku i zatwierdzony przez Komisarza Rządu miasta stołecznego Warszawy 7 lutego 1935 roku. Warszawa 1935

[61](#) Statut PTTK zatwierdzony przez Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawa w dniu 30 grudnia 1950 roku. Maszynopis archiwum zakładowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego s. 1666/29

# Pojęcie i rodzaje szlaków turystycznych<sup>1</sup>

## 1. Wprowadzenie

Szlaki turystyczne są jednym z narzędzi kierowania ruchem turystycznym, jak również promocji całego kraju oraz poszczególnych jego regionów. Ich rola, choć nie pierwszoplanowa, może okazać się nieoceniona dla stymulacji popytu turystycznego i aktywizacji niektórych strumieni ruchu turystycznego. Prawidłowe wytyczenie sieci szlaków w przestrzeni pobudza turystykę na danym obszarze, rozwój turystyki zaś wpływa na tworzenie nowej oraz korygowanie istniejącej infrastruktury turystycznej, w tym także sieci szlaków turystycznych. Prawidłowo wytyczone i oznakowane oraz utrzymywane w należytym stanie szlaki zapewniają turystom nie tylko dostęp do cennych walorów przyrodniczych i kulturowych na danym obszarze, ale przede wszystkim bezpieczeństwo podróżowania. Warto więc poświęcić należytą uwagę wszystkim kwestiom związanym z tworzeniem i funkcjonowaniem szlaków turystycznych.

Może się wydawać, że samo zdefiniowanie pojęcia i określenie rodzajów szlaków turystycznych nie przekłada się bezpośrednio na bezpieczeństwo turystów, jest to jednak punkt wyjściowy przy tworzeniu wszelkich regulacji prawnych dotyczących tworzenia, znakowania, utrzymywania oraz ogólnie funkcjonowania tych szlaków. Obecnie brak zarówno ustawowej definicji, jaki i ustawowego podziału szlaków turystycznych. Problem ten miała rozwiązać ustawa o szlakach turystycznych. Celowość uchwalenia tej ustawy została podkreślona już podczas zorganizowanej 8 listopada 2006 r. przez Departament Turystyki Ministerstwa Gospodarki ogólnopolskiej konferencji związanej z turystycznym planowaniem przestrzeni, która skupiła kilkudziesięciu naukowców i praktyków zajmujących się problematyką szlaków turystycznych<sup>2</sup>. Prace nad przygotowaniem projektu założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych zostały podjęte przez Ministerstwo Sportu i Turystyki w czerwcu 2009 r. Niestety zostały one zawieszono w 2010 r.<sup>3</sup> Oznacza to, że w polskim ustawodawstwie pojęcie szlaku turystycznego oraz rodzaje szlaków turystycznych wciąż pozostają nieokreślone.

## 2. Pojęcie szlaku turystycznego

Z pojęciem szlaku turystycznego można spotkać się niejednokrotnie w literaturze przedmiotu oraz w obowiązujących aktach normatywnych. Wiele definicji możemy znaleźć zwłaszcza w publikacjach z zakresu nauk geograficznych. J. Styperek określa szlak turystyczny jako „przestrzenny ciąg turystyczny służący do linearnej penetracji rekreacyjnej inicjującej interaktywne związki pomiędzy turystą a środowiskiem geograficznym, zachodzące w strefie percepcji krajobrazu multisensorycznego”<sup>4</sup>. Takie ujęcie niewątpliwie wskazuje na funkcje, które szlak turystyczny powinien pełnić, nie jest jednak przydatne do prawnej analizy omawianego pojęcia. Bardziej odpowiednia wydaje się definicja ciągu turystycznego, przez którą powołany autor rozumie „trasę (oznakowaną znakami konwencjonalnymi), stanowiącą układ poszczególnych geokomponentów wzdłuż wytyczonej linii, przeznaczoną i przystosowaną do określonej formy turystyki”<sup>5</sup>. Co więcej, takie ujęcie bardziej pokrywa się z innymi definicjami szlaku turystycznego, które można spotkać w publikacjach z zakresu nauk geograficznych. Przykładowo, według O. Rogalewskiego szlaki to „odcinki dróg kołowych, ścieżek pieszych i narciarskich, nizinnych i górskich oraz cieków i zbiorniki wodne, które ze względu na posiadane walory turystyczne są systematycznie uczęszczane przez turystów”<sup>6</sup>. J. Szuszkiewicz zaś wskazuje, że są to „drogi lądowe lub wodne zagospodarowane dla potrzeb turystyki. Szlaki turystyczne przechodzące przez tereny o znacznych walorach turystyczno-krajoznawczych łączą miejscowości lub obiekty stanowiące cel poznania krajoznawczego”<sup>7</sup>. Z kolei R. Bar podaje dwie definicje, wyróżniając szlaki jako „drogi spełniające funkcję ogólnogospodarczą, łączące rejony, miejscowości lub pojedyncze obiekty w atrakcyjny ciąg krajoznawczy”<sup>8</sup>, a także tzw. szlaki dla turystyki kwalifikowanej, tj. „trwale oznaczone lub opisane ciągi turystyczne, przebiegające przez obszary o specjalistycznych walorach, umożliwiające uprawianie turystyki kwalifikowanej – wodnej, górskiej, pieszej, narciarskiej, kolarskiej”<sup>9</sup>. Podobnie szlak turystyczny definiuje R. Pawlusiński, według którego jest to „wytyczona trasa turystyczna, oznakowana w terenie tablicami lub znakami informacyjnymi, łącząca atrakcyjne miejsca i obiekty pod względem widokowym, przyrodniczym, kulturowym”<sup>10</sup>.

Nieco inne określenie szlaku turystycznego stosuje Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, które od lat jest głównym twórcą szlaków turystycznych na terenie całego kraju. Zgodnie z obowiązującą instrukcją znakowania szlaków turystycznych, zatwierdzoną 21 kwietnia 2007 r. przez Zarząd Główny PTTK, „szlakiem turystycznym jest wytyczona w terenie trasa służąca do odbywania wycieczek, oznakowana jednolitymi znakami (symbolami) i wyposażona w urządzenia informacyjne, które zapewniają bezpieczne i spokojne jej przebycie turyście o dowolnym poziomie umiejętności i doświadczenia, o każdej porze roku i w każdych warunkach pogodowych, o ile szczegółowe wymagania nie stanowią inaczej (okresowe zamykanie w przypadku niekorzystnych warunków pogodowych lub ze względów przyrodniczych na terenach chronionych)”<sup>11</sup>. Takie ujęcie z pewnością jest bardziej przydatne do analizy prawnej niż wskazane definicje zaczerpnięte z publikacji z zakresu nauk geograficznych. Przy tym podkreśla ono aspekt bezpieczeństwa, tak bardzo istotny w przypadku szlaków turystycznych.



Powołani przedstawiciele nauk geograficznych zdają się koncentrować jedynie na aspekcie przestrzennym i walorach turystycznych, co nie oddaje w pełni istoty dobra, którym jest szlak turystyczny. Ponadto przytoczone definicje wywołują wiele wątpliwości. Dla przykładu, w odniesieniu do definicji podanej przez O. Rogalewskiego warto zapytać, jakie znaczenie dla istnienia szlaku turystycznego ma systematyczność jego uczęszczania przez turystów. Jeśli dany szlak jest rzadko wykorzystywany i przez niewielką liczbę osób, to czy należy go zlikwidować? W przypadku definicji R. Bara warto z kolei zadać sobie pytanie, czy konieczne jest wyróżnianie grupy szlaków przeznaczonych jedynie do uprawiania turystyki kwalifikowanej. Należałoby raczej sformułować jedną definicję szlaku turystycznego, niezależnie od form turystyki, które mogą być uprawiane dzięki jego istnieniu. Powyższe zastrzeżenia prowadzą do wniosku, że definicje szlaku turystycznego podawane w publikacjach z zakresu nauk geograficznych nie do końca oddają istotę problemu.

Bardziej odpowiednia wydaje się definicja szlaku turystycznego proponowana przez PTTK, gdyż wskazuje ona na szersze aspekty szlaku turystycznego jako pewnego rodzaju dobra społecznego. Przede wszystkim jeśli dana trasa ma zostać zakwalifikowana jako szlak turystyczny, to powinna być odpowiednio oznakowana<sup>12</sup> i bezpieczna do przebycia. Oczywiście konieczne jest jej przeznaczenie turystyczne, gdyż inaczej trudno w ogóle mówić o szlaku turystycznym. Z pewnością ważnym aspektem jest także dostępność trasy dla turystów o różnym poziomie umiejętności i doświadczenia. Ta kwestia wymaga jednak doprecyzowania. Jak bowiem zakwalifikować trasy wymagające od turystów posiadania specyficznych, konkretnych umiejętności?

Prowadząc rozważania nad definicją szlaku turystycznego, warto zauważyć, że autorzy opracowań poświęconych tematyce turystyki odwołują się w tej kwestii do dorobku nauk geograficznych i/lub dorobku PTTK<sup>13</sup>, bądź też proponują własne definicje, które niestety nie oddają w pełni istoty szlaku turystycznego. To ostatnie można odnieść do uproszczonego określenia szlaku turystycznego jako „drogi lub ścieżki, której przebieg wyznaczają kolory i specjalne symbole”<sup>14</sup> albo jako „drogi lub ścieżki prowadzącej przez atrakcyjne obszary, miejscowości i obiekty turystyczne, przystosowanej do potrzeb określonych form wędrówek”<sup>15</sup>. Za niepełną trzeba także uznać definicję szlaku turystycznego podaną przez W. Siwińskiego i R.D. Taubera, którzy stwierdzają, że jest to „wytyczona trasa w przestrzeni turystycznej dla potrzeb zwiedzających, prowadząca do atrakcyjnych miejsc z zachowaniem przepisów bezpieczeństwa”<sup>16</sup>.

Projekt założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych z 14 maja 2010 r. opracowany przez Departament Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki, zakładał konieczność ustawowej definicji szlaku turystycznego, odwołując się przy tym do dorobku nauk geograficznych, biorąc jednocześnie pod uwagę głównie ujęcie przedmiotowe, nie zaś funkcjonalne szlaku turystycznego. Według autorów projektu takim szlakiem jest „oznakowana trasa, wraz z obiektami towarzyszącymi, przeznaczona i przystosowana do uprawiania określonej formy turystyki, łącząca miejsca, obiekty, walory przyrodniczo-kulturowe, miejscowości oraz inne elementy przestrzeni”. Przy tym szlakiem w rozumieniu projektowanej ustawy miała być także „trasa przeznaczona do uprawiania określonej formy rekreacji ruchowej i aktywnego wypoczynku”<sup>17</sup>, co miało na celu połączenie elementów poznawczych i rekreacyjnych szlaków oraz objęcie całości tych zagadnień jedną ustawą. Takie ujęcie postulował wcześniej W. Robaczyński, który na zlecenie Departamentu Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki opracował założenia legislacyjne do przygotowania systemu szlaków turystycznych w Polsce, na podstawie uprzednio dokonanej analizy prawnej, będącej przeglądem uwarunkowań zagospodarowania przestrzeni oraz zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych<sup>18</sup>.

Tak sformułowana definicja ujmuje wiele aspektów szlaków turystycznych, budzi jednak pewne zastrzeżenia. Przede wszystkim nietrafione wydaje się sformułowanie, że jest to trasa z obiektami towarzyszącymi. Obecność tego typu obiektów nie może bowiem determinować istnienia szlaku turystycznego<sup>19</sup>. Ponadto ustawowa definicja szlaku turystycznego powinna odwoływać się przede wszystkim do podstawowej funkcji spełnianej przez taki szlak, którą jest funkcja turystyczna, nie zaś opierać się głównie na dorobku nauk geograficznych, ukierunkowanym na problematykę przestrzeni turystycznej<sup>20</sup>.

### 3. Rodzaje szlaków turystycznych

Podział szlaków turystycznych jest bardzo istotny z uwagi na ich przeznaczenie, znakowanie oraz kwestie organizacji ruchu na szlakach i zapewnienia bezpieczeństwa. W konsekwencji istnieje potrzeba dokonania ustawowego określenia ich rodzajów. W literaturze przedmiotu można spotkać się z wieloma podziałami szlaków dokonywanymi w oparciu o różne kryteria<sup>21</sup> (w większości nieprzydatne z punktu widzenia regulacji prawnych dotyczących szlaków turystycznych). Warto natomiast przyjrzeć się podziałom proponowanym przez PTTK, które może poszczycić się największym dorobkiem w tworzeniu różnego rodzaju szlaków turystycznych w Polsce.

W obecnie obowiązującej instrukcji znakowania szlaków turystycznych z 2007 r. PTTK wyróżnia następujące rodzaje szlaków turystycznych: szlaki piesze górskie i nizinne oraz ścieżki spacerowe, przyrodnicze i dydaktyczne, szlaki narciarskie, szlaki rowerowe, szlaki kajakowe oraz szlaki jeździeckie<sup>22</sup>. Nieco inny podział zawierała uprzednio stosowana przez Towarzystwo instrukcja znakowania szlaków turystycznych z 1998 r. Odróżniano w niej: szlaki piesze (górskie i

nizinne), szlaki narciarskie (szlaki podejściowe, szlaki grzbietowe oraz nartostrady jednokierunkowe – zjazdowe), szlaki rowerowe, szlaki konne, szlaki wodne, pieszce szlaki spacerowe, szlaki dojściowe oraz ścieżki dydaktyczne (naukowe)<sup>23</sup>. Należy podkreślić, że powołane instrukcje PTTK nie mają charakteru aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Są to wewnętrzne akty prawne uchwalane przez statutowy organ PTTK i obowiązujące jedynie w stosunku do działań podejmowanych przez to stowarzyszenie<sup>24</sup>. Podział szlaków turystycznych dokonany w instrukcji PTTK z 2007 r. wydaje się bardziej precyzyjny, mimo braku wyodrębnienia poszczególnych rodzajów szlaków narciarskich.

Według K. Bieleckiego nizinne szlaki pieszce dzielimy na szlaki podstawowe, spacerowe – w postaci pętli o długości do ok. 5 km – oraz dojściowe – do konkretnego punktu, obiektu zabytkowego lub noclegowego, zwykle liczące do kilkuset metrów<sup>25</sup>. Każdy z wyżej wymienionych rodzajów szlaków nizinnych ma odrębne oznakowanie.

Komisja Turystyki Pieszce ZG PTTK prowadzi ewidencję znakowanych nizinnych szlaków pieszych, która uwzględnia dodatkowo podział szlaków na: międzynarodowe – składające się ze szlaków lub ich odcinków w różnych kolorach i oznakowane specjalnymi numerami, np. E-9 lub I-21, przy czym oznaczenie literą „I” jest „zarezerwowane” dla międzynarodowych szlaków pielgrzymkowych; ogólnopolskie – przebiegające przez najbardziej atrakcyjne krajoznawczo tereny Polski, zwykle przeznaczone do wędrówek wielodniowych; międzywojewódzkie (ponadregionalne) – przebiegające przez turystycznie atrakcyjne tereny dwóch lub więcej województw i służące do wędrówek kilkudniowych; lokalne – przeznaczone do wędrówek jednodniowych (często są szlakami dojściowymi lub łączą inne szlaki)<sup>26</sup>.

Powyższy podział można uzupełnić o szlaki regionalne, tj. przebiegające przez atrakcyjne turystycznie tereny w obrębie jednego województwa, oraz szlaki transgraniczne – przebiegające przez teren Polski i państw z nią sąsiadujących. Wskazane rodzaje szlaków są wymieniane przy podziale szlaków rowerowych<sup>27</sup>. Nasuwa się zatem pytanie, dlaczego nie uwzględnia się ich w podziale nizinnych szlaków pieszych. Alternatywą jest pominięcie tych rodzajów szlaków w przypadku szlaków rowerowych. Wyróżnianie odmiennych kategorii dla poszczególnych rodzajów szlaków turystycznych wprowadza tylko nieporządek. Tworząc ustawowy podział, powinno się ustalić wspólny dla wszystkich szlaków turystycznych podział ze względu na różne kryteria, co z pewnością ułatwiłoby ich ewidencję.

Górskie szlaki pieszce PTTK definiuje jako specjalnie wytyczone w terenie górskim trasy, odpowiednio oznakowane i wyposażone w urządzenia informacyjne. Górski szlak pieszy powinien umożliwiać turyście przebycie danego odcinka terenu w sposób bezpieczny, o każdej porze roku i w każdych warunkach atmosferycznych, przy czym w skrajnie złych warunkach pogodowych niektóre szlaki bądź ich odcinki mogą być okresowo zamykane. Dotyczy to także terenów chronionych. Taki szlak powinien być możliwy do przebycia niezależnie od stopnia umiejętności i doświadczenia korzystających z niego osób<sup>28</sup>. Należy podkreślić, że góry są obszarami, na których szlaki turystyczne są szczególnie potrzebne. Piękne krajobrazy oraz możliwość aktywnego wypoczynku przyciągają tam wielu turystów. Ważne jest, by zapewnić im bezpieczeństwo i jednocześnie zapobiec degradacji środowiska na tych terenach.

Szlak narciarski według ustaleń PTTK można zdefiniować jako trasę, po której turysta porusza się na nartach, aby osiągnąć określone cele turystyczne i krajoznawcze. Do uprawiania narciarstwa turystycznego można częściowo wykorzystywać także szlaki pieszce. Jednakże w tym wypadku trzeba podkreślić, że pierwszeństwo mają osoby pokonujące szlak pieszo<sup>29</sup>. Wskazane ujęcie szlaku narciarskiego wymaga jednak doprecyzowania. Bardzo istotne jest bowiem odróżnienie narciarskich szlaków turystycznych od narciarskich tras zjazdowych i biegowych udostępnianych na zasadach komercyjnych. Trzeba tutaj uwzględnić fakt, że w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich<sup>30</sup> zostały ustalone ustawowe definicje narciarskiej trasy biegowej, narciarskiej trasy zjazdowej oraz nartostrady, rozumianych jako tereny o określonych w tej ustawie cechach, wymagające odpowiedniego oznakowania w celu zapewnienia warunków bezpieczeństwa. Kwestie te zostały rozwinięte w dwóch rozporządzeniach Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2011 r.: 1) w sprawie określenia wzorów znaków nakazu, zakazu, informacyjnych i ostrzegawczych stosowanych do oznakowania w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich<sup>31</sup> oraz 2) w sprawie stopni trudności narciarskich tras zjazdowych, biegowych i nartostrad oraz sposobu ich oznaczania<sup>32</sup>.

Szlak rowerowy to droga lądowa przeznaczona do ruchu turystycznego, oznakowana odpowiednimi znakami drogowymi (tj. znakami kategorii R), stanowiąca optymalny wyznacznik trasy wędrówki. Szlaki rowerowe mają za zadanie bezpieczne doprowadzenie rowerzystów do najbardziej atrakcyjnych obiektów turystyczno-krajoznawczych, przyrodniczych, archeologicznych, architektonicznych, kulturowych i historycznych. PTTK odróżnia szlak rowerowy od drogi dla rowerów, która służy przemieszczaniu się rowerzystów w różnych celach życiowych (np. przejazdu do szkoły, pracy, do obiektów sportowych itp.), oznaczanej odrębnymi znakami – C-13 lub C-13/16<sup>33</sup>. Droga rowerowa może stanowić element turystycznego szlaku rowerowego lub Międzynarodowej Trasy Rowerowej pod warunkiem odpowiedniego oznakowania dodatkowymi, specjalnymi znakami drogowymi – znakami kategorii R. Wiele szlaków rowerowych prowadzi jednak przez bezdroża, które umożliwiają dotarcie do najbardziej atrakcyjnych turystycznie miejsc<sup>34</sup>. Warto zauważyć, że definicja drogi dla rowerów sformułowana przez PTTK nie jest tożsama z definicją podaną w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>35</sup>.

PTTK dzieli szlaki rowerowe na międzynarodowe, będące częścią rowerowych szlaków transeuropejskich, transgraniczne, przebiegające przez teren Polski i państw z nią sąsiadujących, główne – o zasięgu ogólnonarodowym i ponadregionalnym, regionalne – o zasięgu regionalnym i wojewódzkim, lokalne – o zasięgu powiatowym lub gminnym oraz ekstremalne, które przeznaczone są do jazdy rowerem po terenie o nachyleniu podłużnym drogi powyżej 15%. Szlaki ekstremalne nie są ujmowane w ogólnopolskiej ewidencji szlaków rowerowych prowadzonej przez PTTK<sup>36</sup>. Szlaki międzynarodowe, transgraniczne, główne oraz regionalne powinny być prowadzone drogami dla rowerów lub drogami publicznymi o nawierzchni bitumicznej, aby zapewnić rowerzystom szybki, bezpieczny i wygodny przejazd. Zgodnie z ustaleniami PTTK w uzasadnionych przypadkach rowerowe szlaki główne i regionalne można poprowadzić innymi drogami o utwardzonej nawierzchni. Trasy lokalne należy prowadzić istniejącymi drogami i ciągami komunikacyjnymi, np. ścieżkami, duktami i drogami leśnymi, drogami gruntowymi, gospodarczymi i śródpolnymi niekoniecznie przystosowanymi do ruchu rowerowego<sup>37</sup>.

Szlaki kajakowe to trwale oznaczone w terenie trasy, które wykorzystują wytworzone naturalnie przez przyrodę cieki wodne, jeziora i tzw. morskie wody wewnętrzne, a także wybudowane przez człowieka sztuczne akweny i kanały<sup>38</sup>. Szlaki kajakowe bywają utożsamiane ze szlakami wodnymi. Niektóre z nich są bowiem wykorzystywane także na potrzeby jachtingu. W rzeczywistości jednak jachting wymaga odrębnego lub dodatkowego systemu oznakowań, którego obecnie brak<sup>39</sup>.

Szlaki konne (zwane też szlakami jeździeckimi) muszą spełniać specjalne warunki. Podstawowy z nich to dostępność tras dla koni. Trasy takie powinny umożliwiać ich bezpieczne przebycie dla średnio zaawansowanego turysty konnego, a ich poszczególne odcinki powinny zaczynać się i kończyć w turystycznych bazach konnych. Szlaki konne muszą ponadto być projektowane zgodnie z zasadami ochrony przyrody. Oznakowanie należy usytuować tak, aby było widoczne dla jeźdźcy siedzącego na koniu<sup>40</sup>. Jeszcze parę lat temu szlaki jeździeckie wytyczane były jedynie w górach. Obecnie powstają one także na nizinach. Warto kontynuować ich rozwój, ponieważ istnieje wiele nizinnych obszarów, przez które można by poprowadzić szlaki konne, a ich utworzenie z pewnością pozwoli połączyć aktywny wypoczynek ze zwiedzaniem atrakcyjnych turystycznie obszarów.

Bardzo istotny jest podział szlaków turystycznych na nizinne i górskie, którego PTTK dokonuje tylko w przypadku szlaków pieszych. Ma to bowiem szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa turystów oraz dla wyznaczania tras przebiegu poszczególnych szlaków. Dla potrzeb wytyczania szlaków turystycznych przez PTTK granica podziału terenów nizinnych i górskich w Polsce została uzgodniona 12 maja 1983 r. pomiędzy Komisją Turystyki Górskiej a Komisją Turystyki Pieszej ZG PTTK. Wyznaczono ją na podstawie podziału regionalnego dokonanego przez J. Kondrackiego w pracy „Geografia fizyczna Polski”, a dla Sudetów według opracowań W. Walczaka „Sudety” i „Obszar Przedsuddecki” – wzdłuż ulic miast i wsi, dróg, duktów leśnych oraz ścieżek głównie o podłożu gruntowym<sup>41</sup>. Obecnie jednak trzeba też uwzględnić ustalenia powołanej ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tej ustawy przez góry rozumie się obszar Beskidu Niskiego, Beskidu Wyspowego, Beskidu Średniego, Beskidu Sądeckiego, Beskidu Żywieckiego, Beskidu Małego, Beskidu Śląskiego, Bieszczadów, Gorców, Pienin, Sudetów Wschodnich, Sudetów Środkowych, Sudetów Zachodnich, Tatr, pasma Spisko Gubałowskiego oraz Wyżyny Krakowsko-Wieluńskiej z wyłączeniem obszarów jednostek osadniczych i dróg publicznych.

Podział szlaków turystycznych przedstawiony w powołanym projekcie założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych z 14 maja 2010 r., opracowanym przez Departament Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki, nieco różni się od podziału dokonanego przez PTTK, choć widać, że autorzy projektu w dużej mierze korzystali z dorobku Towarzystwa w tym zakresie. Wspomniany projekt zakładał podział szlaków turystycznych ze względu na:

- zasięg terytorialny – na szlaki: międzynarodowe – stanowiące fragment trasy przechodzącej przez terytorium więcej niż jednego państwa; krajowe – obejmujące swoim zasięgiem obszar położony na terytorium minimum trzech województw; ponadregionalne – obejmujące obszar położony na terytorium dwóch województw; regionalne – przebiegające przez terytorium minimum trzech powiatów jednego województwa; ponadlokalne – położone na terytorium więcej niż jednej gminy; lokalne – przebiegające na terytorium jednej gminy; miejskie – wytyczane na terenie miast;
- lokalizację oraz sposób podróżowania – na szlaki: lądowe – w tym: szlaki piesze (górskie, nizinne, ścieżki spacerowe i ścieżki dydaktyczne lub edukacyjne), rowerowe (górskie i nizinne), samochodowe, narciarskie i konne (górskie i nizinne); wodne – w tym: kajakowe, motorowodne oraz szlaki żeglugi jachtowej;
- stopień trudności szlaku<sup>42</sup> – w projekcie nie została przedstawiona propozycja podziału szlaków według tego kryterium, jednak już samo jego wprowadzanie wydaje się być nietrafionym pomysłem<sup>43</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że podział szlaków ze względu na zasięg terytorialny jest istotny i powinien zostać uwzględniony w ustawie. Należy przy tym dążyć do jego uproszczenia, aby nie był zbyt szczegółowy i rozbudowany, co mogłoby utrudnić ewidencję szlaków. Bardziej zasadny wydaje się podział zaproponowany przez W. Robaczyńskiego, który wyróżnił szlaki

międzynarodowe, krajowe, regionalne, lokalne i miejskie<sup>44</sup>. Oczywiście przy takim podziale konieczne jest jasne zdefiniowanie poszczególnych rodzajów szlaków, aby w przyszłości nie było problemów z ich klasyfikacją.

Kolejnymi kryteriami podziału szlaków turystycznych powinny być: charakter środowiska, w którym dany szlak jest wytyczony, oraz środek transportu, którym porusza się turysta, bądź jego brak. Zasadne jest przy tym odwołanie się do podziału proponowanego przez PTTK oraz jego ewentualne uzupełnienie o nowe rodzaje szlaków, do tej pory nieuwzględniane przez Towarzystwo, np. szlaki samochodowe. W projekcie ustawy nie powinno też zabraknąć szlaków narciarskich<sup>45</sup>, przy czym należy koniecznie odróżnić narciarski szlak turystyczny od narciarskich tras zjazdowych i biegowych udostępnianych na zasadach komercyjnych<sup>46</sup>, co zostało już wyżej zaznaczone.

Niewątpliwie wskazane jest zachowanie podziału szlaków na górskie i nizinne, przy jednoczesnym jasnym ustaleniu granicy między terenami górkimi a obszarami nizinnymi. Uzasadnione wydaje się w tym przypadku skorzystanie, przynajmniej częściowo, z ustaleń PTTK w tym zakresie.

W powołanym projekcie założeń do ustawy o szlakach turystycznych z 14 maja 2010 r. poruszona została również kwestia szlaków tematycznych. Autorzy projektu proponują, aby tego rodzaju szlaki stanowiły odrębną kategorię szlaków turystycznych, gdyż mogą być one pokonywane różnymi środkami transportu lub pieszo i prowadzą po różnych rodzajach dróg, zakładając różne warianty dotarcia do znajdujących się na ich trasie obiektów. W istocie trasy tematyczne nie stanowią typowych szlaków turystycznych, a jedynie propozycje podróŜowania po obiektach i atrakcjach turystycznych będących zasobami dziedzictwa kulturowego bądź przyrodniczego<sup>47</sup>. W tym kierunku zmiierzają również rozważania A. Mikosa von Rohrscheidta, który wśród szlaków turystycznych odróżnia oddzielną grupę szlaków turystyczno-kulturowych, wskazując przy tym, że w praktyce są one obecnie równoznaczne z określeniem „szlaki tematyczne”<sup>48</sup>. Szlaki tematyczne tworzone są wokół określonych motywów przewodnich, którymi mogą być np. konkretne wydarzenia, postaci czy obiekty, przy czym taki temat nie zawsze musi mieć wymiar realny, gdyż może odwoływać się do sfery abstrakcji, np. baśni i legend<sup>49</sup>. Szlaki te nie muszą być fizycznie oznakowane w terenie – mogą istnieć jedynie w przestrzeni wirtualnej czy też w folderach lub broszurach turystycznych jako propozycje ciekawych tras podróŜowania. Zasadniczo szlaki tego rodzaju nie mają charakteru liniowego, ale stanowią zbiór punktów promowanych pod jednym hasłem. Z tego względu wyróżnianie odrębnej kategorii szlaków tematycznych w projektowanej ustawie o szlakach turystycznych wydaje się bezzasadne i zbędne<sup>50</sup>.

Należy także rozwaŜyć, czy zakres przedmiotowy projektowanej ustawy o szlakach turystycznych powinien obejmować szlaki podziemne<sup>51</sup>, gdyż obecnie w Polsce istnieją już tego typu trasy<sup>52</sup>. Z reguły mają one jednak charakter obiektów muzealnych, a ich zwiedzanie odbywa się zwykle przy udziale miejscowego przewodnika. Zasadne wydaje się więc ich pominięcie w projektowanej ustawie o szlakach turystycznych<sup>53</sup>.

#### 4. Wnioski końcowe

Dokonane analizy prowadzą do wniosku o konieczności ustawowego zdefiniowania oraz dokonania podziału szlaków turystycznych, przy czym nie wszystkie rodzaje tych szlaków, wyróżniane w literaturze przedmiotu, powinny zostać objęte regulacjami projektowanej ustawy. Niewątpliwie są to ważne i wbrew pozorom niełatwe w ustawowym ujęciu zagadnienia, stanowiące punkt wyjścia przy projektowaniu wszelkich regulacji prawnych dotyczących tworzenia, znakowania, ewidencjonowania oraz konserwowania i finansowania szlaków turystycznych. W tej dziedzinie warto skorzystać z olbrzymiego dorobku i doświadczenia PTTK jako twórcy i gestora największej sieci szlaków turystycznych w Polsce.

<sup>1</sup> Artykuł jest znacznie zmienioną oraz zaktualizowaną wersją części pracy magisterskiej pt. *Uwarunkowania prawne i organizacyjne bezpieczeństwa na szlakach turystycznych*, obronionej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie w 2008 r.

<sup>2</sup> J. Gospodarek, *Cele i zakres założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych*, [w:] *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*, Kraków 2011, s. 223–224.

<sup>3</sup> Losy projektu założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych w latach 2009–2011 przedstawił J. Gospodarek, tamże, s. 226–227.

<sup>4</sup> J. Styperek, *Linearne systemy penetracji rekreacyjnej*, Poznań 2002, s. 25.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> O. Rogalewski, *Zagospodarowanie turystyczne*, Warszawa 1974, s. 49.

<sup>7</sup> J. Szuszkiewicz, *Kryteria wyznaczania obszarów dla turystyki krajoznawczej*, Warszawa 1970, s. 55.

<sup>8</sup> R. Bar, *Geografia walorów turystycznych Polski*, wyd. WSWF, Gdańsk 1974, s. 11.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> R. Pawlusiński, *Transport w turystyce*, [w:] *Turystyka*, red. W. Kurek, Warszawa 2007, s. 117.

<sup>11</sup> *Instrukcja znakowania szlaków turystycznych PTTK*, Warszawa 2007, s. 4. Podobną definicję stosuje Główny Urząd Statystyczny, zob. *Turystyka w 2010 roku*, Warszawa 2011, s. 20.

<sup>12</sup> Niekiedy szlak turystyczny ujmowany jest w kontekście trasy wytyczonej wyłącznie w przestrzeni turystycznej, bez uwzględnienia w przestrzeni geograficznej. W takim wypadku przebieg szlaku wyznaczony jest w materiałach promocyjno-informacyjnych, a w terenie oznakowane są jedynie należące do niego obiekty. Zob. w tej kwestii A. Stasiak, *Szlaki turystyczne – zagospodarowanie, atrakcja czy produkt turystyczny*, [w:] *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna*, red. P. Kuleczka, Warszawa 2007, s. 45.

13 Zob. np. A. Kowalczyk, M. Derek, *Zagospodarowanie turystyczne*, Warszawa 2012, s. 36–38. Do definicji J. Styperka odwołuje się A. Mikos von Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne. Idea, potencjał, organizacja*, Kraków 2010, s. 18. Autor ten krytycznie odnosi się do definicji szlaku turystycznego sformułowanej przez PTTK, czyniąc jej zarzut pozostawiania pod wpływem starszej fachowej literatury geograficznej. Zob. tamże, s. 16.

14 Zob. *Turystyka w ujęciu interdyscyplinarnym*, red. J. Wyrzykowski, J. Marak, Wrocław 2010, s. 368.

15 Tamże.

16 W. Siwiński, R.D. Tauber, *Leksykon turystyki i rekreacji*, Poznań 2008, s. 71. Warto zauważyć, że autorzy ci podają tamże nieco inne określenie szlaku turystycznego w języku angielskim – „tourist trail: a path or track to be followed by tourists to get to a destination, usually tourist attractions, keeping safety regulations”.

17 *Założenia do projektu ustawy o szlakach turystycznych* (z uwzględnieniem wymagań wynikających z dokumentu Rządowego Centrum Legislacji z dnia 1 czerwca 2009 r. pt. „Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw”), projekt z 14 maja 2010 r., (będący wersją projektu założeń z 8 lutego 2010 r., skorygowaną na podstawie uwag zgłoszonych przez urzędy marszałkowskie pięciu województw: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego), Ministerstwo Sportu i Turystyki, Departament Turystyki, s. 11–13 (dokument obecnie nie jest dostępny w BIP Ministerstwa Sportu i Turystyki ani w BIP Rządowego Centrum Legislacji).

18 W. Robaczyński, *Opracowanie założeń legislacyjnych do przygotowania systemu szlaków turystycznych w Polsce*, materiały Ministerstwa Sportu i Turystyki, Warszawa 2008, s. 11–12, oparte na wcześniejszej pracy tego autora pt. *Przegląd uwarunkowań zagospodarowania przestrzeni, zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych (analiza prawna)*, wykonanej na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Departamentu Turystyki, Warszawa 2006, w związku z ogólnopolską konferencją związaną z turystycznym planowaniem przestrzeni, zwłaszcza tworzeniem i funkcjonowaniem szlaków turystycznych, w szczególności na podstawie szlaków i infrastruktury rowerowej w Polsce, zorganizowaną w listopadzie 2006 r.

19 Zwraca na to uwagę J.W. Gajewski, *Uwagi dotyczące dokumentu Min. Sportu i Turystyki – Departamentu Turystyki pt. „Założenia do projektu ustawy o szlakach turystycznych”* (projekt z dn. 14.5.2010 r.), stanowiące dokument Komisji Turystyki Górskiej Zarządu Głównego PTTK, Kraków 2010, s. 3.

20 Podobny pogląd wyraził J. Gospodarek, *Cele i zakres założeń...*, s. 233.

21 Por. A. Mikos von Rohrscheidt, *Regionalne szlaki...*, s. 22–26; A. Stasiak, *Produkt turystyczny – szlak*, [w:] *Turystyka i Hotelarstwo 10 (2006)*, red. A. Stasiak, Łódź 2006, s. 13; J. Wyrzykowski, J. Marak, *Turystyka...*, s. 368; R. Pawlusiński, *Transport...*, s. 177; W. Siwiński, R.D. Tauber, *Leksykon...*, s. 71.

22 *Instrukcja znakowania szlaków turystycznych PTTK*, Warszawa 2007, s. 4.

23 *Instrukcja znakowania szlaków turystycznych PTTK*, Warszawa 1998, s. 5.

24 W odniesieniu do instrukcji znakowania szlaków turystycznych z 1998 r. podkreśla to W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań...*, s. 26.

25 K. Bielecki, *Zasady tworzenia i funkcjonowania szlaków pieszych nizinnych*, zał. nr 1 do pracy zleconej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nt. *Zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych*, red. J. Gospodarek, Warszawa 2003, s. 2.

26 Tamże.

27 Zob. Z. Boroński, *Zasady tworzenia i funkcjonowania szlaków rowerowych*, zał. nr 2 do pracy zleconej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nt. *Zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych*, red. J. Gospodarek, Warszawa 2003, s. 1.

28 A. Matuszczyk, *Zasady tworzenia i funkcjonowania szlaków górskich*, zał. nr 5 do pracy zleconej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nt. *Zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych*, red. J. Gospodarek, Warszawa 2003, s. 1.

29 Podkreśla to W. Biedrzycki, *Stan bezpieczeństwa narciarskich szlaków turystycznych*, [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka w turystyce górskiej*, Kraków 2004, s. 58–59.

30 Dz. U. Nr 208, poz. 1241.

31 Dz. U. Nr 295, poz. 1751.

32 Dz. U. Nr 295, poz. 1752.

33 *Poradnik znakarza turystycznych tras (szlaków) rowerowych*, Warszawa 2006, s. 4.

34 Z. Boroński, *Zasady tworzenia...*, s. 1.

35 T. jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

36 *Poradnik znakarza...*, s. 4–5.

37 Tamże.

38 M. Lityński, *Zasady tworzenia i funkcjonowania szlaków kajakowych*, zał. nr 4 do pracy zleconej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nt. *Zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych*, red. J. Gospodarek, Warszawa 2003, s. 1.

39 M. Czerny, *Znakowanie turystycznych szlaków wodnych*, [w:] *Szlaki turystyczne...*, red. P. Kuleczka, s. 176.

40 M.P. Krzemień, *Zasady tworzenia i funkcjonowania szlaków konnych*, zał. nr 3 do pracy zleconej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nt. *Zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych*, red. J. Gospodarek, Warszawa 2003, s. 1.

41 Zob. K. Bielecki, *Zasady tworzenia...*, s. 1.

42 *Założenia do projektu ustawy...*, s. 7 oraz 13–15.

43 Por. z definicją szlaku turystycznego sformułowaną przez PTTK, w której zostało zaznaczone, że szlak jest trasą dostępną dla turystów o dowolnym poziomie umiejętności i doświadczenia. Zob. *Instrukcja znakowania szlaków turystycznych PTTK*, Warszawa 2007, s. 4.

44 Zob. W. Robaczyński, *Opracowanie założeń legislacyjnych...*, s. 13.

45 W projekcie założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych z 14 maja 2010 r. znalazł się zapis, że szlaki narciarskie mogą ewentualnie zostać włączone do innej ustawy. Zob. *Założenia do projektu ustawy...*, s. 13.

46 Podkreśla to m.in. J. Kapłon, *Co dalej ze szlakami turystycznymi?*, [w:] *Gazeta Górská*, 2010 nr 6 (71), s. 8–9.

47 *Założenia do projektu ustawy...*, s. 15–16.

48 A. Mikos von Rohrscheidt, *Regionalne szlaki...*, s. 26–31.

49 Wskazuje na to A. Stasiak, *Szlaki turystyczne – zagospodarowanie...*, s. 48.

50 Wskazuje na to też J.W. Gajewski, *Uwagi...*, s. 4.

51 Postulował to W. Robaczyński, *Opracowanie założeń legislacyjnych...*, s. 14. Szlaki te zostały wyróżnione również w projekcie ustawy o szlakach turystycznych z 2008 r., s. 3–4.

52 Informacje na temat podziemnych tras turystycznych znajdują się np. na stronie internetowej Stowarzyszenia Podziemne Trasy Turystyczne Polski, <http://www.podziemia.pl>.

[53](#) Taki wniosek znalazł się w projekcie założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych z 14 maja 2012 r. Zob. *Założenia do projektu ustawy...*, s. 20. Pominięcie podziemnych tras turystycznych w projektowanej ustawie o szlakach turystycznych postuluje również J. Gospodarek, *Cele i zakres założeń...*, s. 234.

# W sprawie potrzeby regulacji szlaków turystycznych położonych w górach

## 1. Uwagi wstępne

Od dłuższego czasu zarówno w literaturze, jak i w środowisku związanym z uprawianiem turystyki toczy się dyskusja na temat braków występujących w regulacji szlaków turystycznych w Polsce. Dyskusja ta nie omija również szlaków znajdujących się na obszarach górskich. Nierzadko podnosi się, iż to właśnie ten rodzaj szlaków powinien być głównym przedmiotem regulacji z uwagi na szczególnie istotny w tym przypadku element zapewnienia bezpieczeństwa turystom z nich korzystającym. Jedną z diskutowanych propozycji jest wprowadzenie kompleksowej regulacji w formie ustawy, która regulowałaby w szczególności status prawny szlaków turystycznych, odpowiedzialność za zdarzenia (szkody), jakie mają na nich miejsce oraz dostępność terenów na których lokalizowane są szlaki<sup>1</sup>. W ślad za tym w poprzedniej kadencji sejmku przygotowany został projekt założeń ustawy<sup>2</sup>, który nie znalazł jednak obecnie kontynuacji. Pomimo tego dyskusje nad potrzebą wprowadzenia stosownej regulacji toczą się nadal. Zagadnienia związane ze statusem szlaków turystycznych przenikają się często z problematyką dotyczącą uregulowania statusu innych terenów służących uprawianiu turystyki i rekreacji. W szczególności chodzi tutaj o prawne formy udostępniania określonych obszarów w celu uprawiania sportów zimowych w formie zorganizowanych stoków narciarskich<sup>3</sup>. Pojawiało się też kilka projektów aktów prawnych pochodzących z różnych środowisk, które wskazywały na możliwe rozwiązania w tym zakresie, także zaczerpnięte z innych krajów Unii Europejskiej<sup>4</sup>.

Z uwagi na to, iż jak wskazano powyżej dyskusja dotycząca potrzeby uregulowania statusu prawnego szlaków turystycznych znajduje swój ciąg dalszy, warto zwrócić uwagę na kilka zagadnień, jakie wydają się być w niej istotne. Wymienione powyżej problemy są szczególnie interesujące w przypadku szlaków turystycznych położonych w górach. Obowiązki zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach, w tym korzystającym z górskich szlaków turystycznych oraz odpowiedzialność z tego tytułu zostały uregulowane w obowiązującej od niedawna ustawie o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich<sup>5</sup>. Ustawa ta w dość szczegółowy sposób reguluje nie tylko kwestie związane z prowadzeniem działalności w górach, w tym ratownictwem górskim, ale także wprowadza przepisy obejmujące uprawianie turystyki górskiej i bezpieczeństwo w górach. Przepisy ustawy znajdują pełne zastosowanie także do turystyki górskiej uprawianej na szlakach turystycznych oraz zdarzeń, jakie mają na nich miejsce.

W trakcie dyskusji dotyczących wad obowiązujących obecnie regulacji obejmujących szlaki turystyczne i odpowiedzialności za ich stan i zdarzenia, do jakich na nich dochodzi nie powinien umykać fakt obowiązywania również w obszarze turystyki i szlaków turystycznych przepisów ogólnych. W szczególności w zakresie obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa turystom oraz odpowiedzialności z tego tytułu niebagatelne znaczenie mają znajdujące się w kodeksie cywilnym<sup>6</sup> przepisy wchodzące w skład reżimów odpowiedzialności *ex delicto* i *ex contractu*. Warto także w tym kontekście poświęcić kilka uwag potrzebie wprowadzania kolejnej, szczegółowej regulacji. Pojawia się bowiem pytanie czy obowiązujące obecnie przepisy nie są w tym zakresie wystarczające? Czy wprowadzenie kolejnego aktu prawnego nie będzie skutkowało jedynie nad regulacją i większym stopniem skomplikowania regulacji prawnych? W konsekwencji warta rozważenia jest możliwość wyeliminowania występujących wad systemu raczej w drodze odpowiedniej praktyki stosowania obowiązujących obecnie przepisów, bez potrzeby wprowadzania nowych regulacji. Wydaje się, iż odczuwalny jest deficyt głosów wskazujących na konieczność przeprowadzenia takiej analizy, a powinien to być początek wszelkich rozważań na ten temat możliwości wprowadzenia nowej regulacji. Dopiero wykazanie, iż obecny stan jest na tyle niedoskonały, iż wymaga radykalnej interwencji ustawodawcy powinno być przepustką do poważnej dyskusji nad założeniami do ustawy o szlakach turystycznych, w tym nad rozwiązaniami szczegółowymi.

Nie jest ambicją niniejszego artykułu prowadzenie szczegółowej analizy statusu prawnego górskich szlaków turystycznych w Polsce, gdyż takie analizy były już wielokrotnie prowadzone. Oczywiście nie oznacza to, iż temat ten został wyczerpany, o czym świadczy także szereg problemów poruszonych w niniejszym artykule. Na taką analizę nie pozwalają jednak również ramy niniejszego opracowania. Celem artykułu jest raczej podzielenie się kilkoma spostrzeżeniami dotyczącymi konieczności wprowadzania nowej, szczególnej regulacji obejmującej szlaki turystyczne, a w szczególności szlaki turystyczne położone w górach. Przynajmniej część z nich ma jednak znacznie szerszy charakter i dotyczy szlaków turystycznych położonych poza tymi obszarami. Istotne znaczenie ma w tym kontekście również praktyczna strona uprawiania turystyki na górskich szlakach turystycznych, dlatego także tym zagadnieniom poświęconych zostało kilka uwag.

## 2. Status prawny i bezpieczeństwo na szlaku turystycznym

Jednym z kluczowych zagadnień odnoszących się do problemów związanych z prawną regulacją szlaków turystycznych jest ich status uregulowany w obecnie obowiązujących przepisach. Zagadnienie to obejmuje nie tylko zasady dotyczące wyznaczania i przebiegu szlaków, ale również niejednokrotnie istotniejsze zasady ich utrzymywania i konserwacji, w tym

utrzymywania znajdujących się na nich urządzeń (oznaczeń, mostków, poręczy lub tzw. sztucznych ułatwień występujących zwłaszcza na szlakach górskich). Do regulacji obejmujących szlaki turystyczne zaliczyć trzeba również zasady odpowiedzialności za zdarzenia, do jakich na szlakach dochodzi, w tym za wypadki, jakim ulegają turyści. W tym zakresie jednak, pomimo pojawiających się głosów krytycznych wskazać należy, iż w odniesieniu do górskich szlaków turystycznych wejście w życie ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich pozwoliło na usunięcie wielu pojawiających się w wątpliwości. Za tereny na których uprawiana jest turystyka, w tym także te przez które przebiegają szlaki turystyczne odpowiedzialna jest gmina. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>7</sup> do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy z zakresu kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Powyższa regulacja obejmuje również odpowiedzialność za górskie szlaki turystyczne znajdujące się na terenie gminy. W przypadku terenów objętych obszarem parku narodowego mamy do czynienia z wyłączeniem tych przepisów na rzecz przepisów z zakresu ochrony przyrody. Jest to niezwykle istotne, gdyż większość atrakcyjnych górskich szlaków turystycznych znajduje się właśnie na tych obszarach. W myśl przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody<sup>8</sup>, a w szczególności zgodnie z jej art. 15 ust. 1 pkt 15 to dyrektor parku narodowego decyduje o przeznaczeniu określonych obszarów parku na cele turystyki. Dyrektor parku czyni to w drodze zarządzeń wydawanych na podstawie art. 102 ust. 2 u.o.p. określających sposoby korzystania z obszarów parku narodowego w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych. W konsekwencji głos decydujący w zakresie określenia obszarów przeznaczonych na cele uprawiania turystyki (w tym górskich szlaków turystycznych) oraz sposobów uprawiania różnych form turystyki górskiej na obszarze parku narodowego ma dyrekcja tego parku. Sam park narodowy uzyskał od niedawna status państwowej osoby prawnej, a w konsekwencji znaczny stopień samodzielności<sup>9</sup>. Wydaje się zatem, iż w powyższym zakresie obowiązujące regulacje z powodzeniem pozwalają na stosowanie dobrej praktyki wytyczania i utrzymywania szlaków turystycznych. O przeznaczeniu danego terenu na cele turystyki, w tym wytyczenie szlaku turystycznego winien decydować miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego<sup>10</sup>. Warto w tym miejscu nadmienić o toczących się obecnie pracach nad nowym prawem budowlanym, które obejmują również przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego. Należałoby dołożyć starań, aby kwestia odpowiedniego planowania przestrzennego przy uwzględnieniu celów turystyki i rekreacji była obecna także w czasie tych prac<sup>11</sup>. Jeżeli obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza na określonym terenie lokalizację szlaku turystycznego (cele turystyki i rekreacji), to niezależnie od tego czy jest to teren należący do jednostki samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa, czy też osoby prywatnej, wytyczenie na nim szlaku turystycznego jest w pełni dopuszczalne. Wystarczy zatem, aby podmiot uprawniony do określonego terenu wytyczył szlak i utrzymywał go w należyтым stanie. W szczególności będzie to gmina, która jest nie tylko uprawniona, ale również w pewnych przypadkach zobowiązana do jego wytyczenia i utrzymywania realizując politykę służącą rozwojowi turystyki i rekreacji na jej obszarze (art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g). Oczywiście problemy pojawiają się tam, gdzie nie ma miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale to jest problem raczej z zakresu praktyki stosowania prawa i ogólnej polityki planowania przestrzennego. Trudno jest zatem zakładać, iż nowa ustawa o szlakach turystycznych mogłaby tutaj cokolwiek zmienić, gdyż wymagałoby to zmiany polityki państwa w tym obszarze. Być może toczące się prace legislacyjne przywołane powyżej będą stanowiły asumpt do zmiany tej polityki także w obszarze turystyki i rekreacji, a przynajmniej tak być powinno.

Najwięcej wątpliwości w odniesieniu do statusu szlaków turystycznych budzą te sytuacje, w których szlak przebiega przez teren prywatny, a jego właściciel albo nie godzi się w ogóle na przebieg szlaku, albo nie chce ponosić odpowiedzialności za jego stan i bezpieczeństwo na nim. To jest również sytuacja często przywoływana, jako uzasadnienie konieczności wprowadzenia szczegółowego uregulowania statusu prawnego szlaków. Po głębszej analizie wydaje się jednak, iż również obecnie obowiązujące przepisy pozwalają w większości przypadków na rozwiązanie tego problemu. W szczególności należy tutaj przywołać instytucję służebności gruntowej (art. 285 i nast. k.c.), która pozwala na obciążenie cudzej nieruchomości (nieruchomości obciążonej) w oznaczonym zakresie na rzecz właściciela nieruchomości władnącej (np. dostęp do nieruchomości władnącej). W omawianym przypadku instytucja ta – przy zachowaniu jak najmniejszej uciążliwości dla nieruchomości obciążonej zgodnej z art. 288 k.c. – mogłaby zostać wykorzystana na przebieg szlaku turystycznego. Nieruchomością władnącą byłaby tutaj nieruchomość należąca do gminy lub Skarbu Państwa, do której dostęp zapewniałaby nieruchomość obciążona (jej część). Przebieg tej służebności musiałby być oczywiście jak najmniej uciążliwy dla nieruchomości obciążonej. Co więcej, z uwagi na regulację art. 289 §2 k.c. istnieje możliwość obciążenia właściciela nieruchomości obciążonej (np. gminy) obowiązkiem utrzymywania urządzeń potrzebnych do wykonywania służebności gruntowej. Zatem także kwestia odpowiedzialności za stan szlaku i znajdujących się na nim urządzeń mogłaby być rozwiązana przy użyciu tej instytucji. Nie ma potrzeby tworzenia kolejnych konstrukcji normatywnych w postaci tzw. prawa szlaku turystyczno-sportowego, jako kolejnego prawa rzeczowego ograniczonego w katalogu zawartym w kodeksie cywilnym<sup>12</sup>. Wydaje się, iż z powodzeniem mogą być wykorzystane w tym zakresie obecnie istniejące instytucje. Oczywiście muszą one podlegać odpowiednim zabiegom dostosowawczym, ale to już jest kwestia praktyki ich stosowania,



która będzie z pewnością łatwiejsza od implementacji instytucji zupełnie nowej, której stworzenie okazać się może wyłącznie tzw. sztuką dla sztuki.

Bez wątplenia występują również takie sytuacje, w których nie będzie możliwe zastosowanie instytucji służebności gruntowej (np. wykorzystanie nieruchomości pod szlak całkowicie uniemożliwia korzystanie z nieruchomości władającej zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami kodeksu cywilnego). W takim przypadku, jeżeli cel publiczny, jakim jest niewątpliwie wytyczenie wartościowego przyrodniczo szlaku turystycznego nie może być zrealizowany w inny sposób (art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>13</sup>), należy rozważyć zastosowanie instytucji wywłaszczenia nieruchomości (art. 112 i nast. u.g.n.). Instytucja ta pozwala na pozbawienie lub ograniczenie prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego, jeżeli nieruchomość jest przeznaczona w planie miejscowym na cele publiczne. Istotne jest, iż poza nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa nie przewidziane zostały jakiegokolwiek ograniczenia przedmiotowe jej zastosowania<sup>14</sup>, jednakże pod warunkiem spełnienia przesłanki w postaci celu publicznego. Cele te zdefiniowane zostały w katalogu zawartym w art. 6 u.g.n., przy czym pkt 10 wskazuje na możliwość określenia w odrębnych ustawach także inny celów publicznych. Trudno jest przebieg szlaku turystycznego, zwłaszcza o znacznych walorach turystycznych, nie uznać za cel publiczny, a zatem taki, który dotyczy ogółu ludzi, służy ogółowi, przeznaczony jest (dostępny) dla wszystkich<sup>15</sup>. Skoro jednak ustawa o gospodarce nieruchomościami wymaga wskazania takiego celu przez odrębną ustawę<sup>16</sup>, to winien on być zdefiniowany w odpowiednim miejscu jako cel publiczny, a przez ten stosunkowo niewielki zabieg legislacyjny umożliwiające zostanie zastosowania art. 112 i nast. u.g.n. także do szlaków turystycznych. W konsekwencji możliwe będzie rozwiązanie wszystkich tych problemów, które wiążą się z przebiegiem szlaków przez tereny prywatne, bez wprowadzania nowej, kompleksowej regulacji, która z pewnością trudniejsza będzie w stosowaniu, niż wypracowana już instytucja wywłaszczenia. Istotne jest przy tym, iż w świetle wymienionych przepisów realizacja celu publicznego w postaci przebiegu szlaku turystycznego może być zrealizowana również poprzez ograniczenie prawa właściciela, a zatem np. w drodze ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego<sup>17</sup> (służebności) lub nałożenie obowiązku powstrzymywania się od wykonywania określonych uprawnień (np. w stosunku do części nieruchomości). W związku z powyższym realizacja wymienionego celu może nastąpić stosunkowo niewielkim kosztem przy zastosowaniu istniejących już instytucji i bez potrzeby tworzenia kolejnych, skomplikowanych konstrukcji normatywnych. Wszystko w tym przypadku – jak i w wielu innych – zależy od istnienia dobrej woli i chęci skorzystania z istniejących już możliwości. Trzeba pamiętać, iż również wcielenie nowych rozwiązań będzie wymagało zaistnienia tych samych elementów, a ich brak może przesądzić o porażce także nowych regulacji, nawet jeżeli obejmowałyby najdoskonalsze rozwiązania.

W ramach omawianej problematyki z pewnością największych braków można doszukać się w regulacjach dotyczących wyznaczania szlaków turystycznych. W szczególności chodzi tutaj o ustalenie, jakie podmioty uprawnione są do wyznaczania nowych szlaków. W przypadku szlaków turystycznych położonych na obszarach gmin, za podmioty te można uznać jednostki samorządu terytorialnego lub też jednostki działające z upoważnienia gminy, realizujące określone cele publiczne z zakresu turystyki i rekreacji. Taką możliwość daje art. 9 ust. 1 u.s.g. zgodnie z którym gmina realizując wymienione zadania może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym zakłady i przedsiębiorstwa oraz zawierać umowy z innymi podmiotami. Jak zostało wskazane powyżej ustalenie przeznaczenia terenów na wytyczenie szlaków turystycznych powinno następować w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku szlaków położonych na terenach wchodzących w skład parków narodowych podmiotami uprawnionymi do wyznaczania szlaków powinny być odpowiednie parki narodowe, jako wyłącznie właściwe do wyznaczania obszarów przeznaczonych na cele uprawiania turystyki i rekreacji. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, iż niezależnie od wielu zalet jaki niesie ze sobą uprawianie turystyki, podstawowym zadaniem dla którego realizacji park narodowy został utworzony jest ochrona przyrody. Dlatego też temu celowi winny być podporządkowane wszystkie działania podejmowane na obszarze parku<sup>18</sup>. Nie wydaje się zatem, aby w tym zakresie możliwa i co najważniejsze, potrzebna była jakakolwiek zmiana w obowiązujących obecnie zasadach.

Niezależnie od powyższych uwag przyznać należy, iż w obowiązujących regulacjach dotyczących wyznaczania szlaków turystycznych można doszukać się szeregu niedoskonałości. Z drugiej jednak strony tereny górskie położone w naszym kraju pokryte są niezwykle gęstą siecią szlaków turystycznych, która nie wymaga dalszej rozbudowy. Ponadto, wprowadzenie regulacji dotyczących jednego tylko aspektu – jak się wydaje raczej technicznego – nie wymaga opracowania i przyjmowania nowej, obszernej regulacji w postaci ustawy. Wystarczyłoby zasady te wprowadzić w ramach obowiązujących już regulacji. W odniesieniu do szlaków górskich najwłaściwszą, choć nie jedyną z możliwych jest obowiązująca ustawa o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Skoro bowiem znakomita większość turystyki górskiej uprawiana jest na szlakach turystycznych, a kwestia bezpieczeństwa jest jej immanentnym składnikiem, to nie ma przeszkód, aby do objętej ustawą problematyki odpowiedzialności za bezpieczeństwo, czy też organizacji służb ratowniczych i zasad bezpieczeństwa na terenach przeznaczonych do uprawiania narciarstwa, włączyć także zasady (bezpiecznego) wyznaczania nowych szlaków. Regulacja ta powinna być przy tym możliwie prosta i

odwoływać się do już obowiązujących przepisów i wypracowanych metod, w tym ogromnego dorobku Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego. Posłuży to z pewnością jej lepszemu stosowaniu w praktyce. Nie trzeba tworzyć kolejnych, nowych metod, skoro większość z nich już funkcjonuje w praktyce i jest stosowana m.in. przez wymienioną organizację. W konsekwencji nie wydaje się, aby problem braku dostatecznych regulacji dotyczących wyznaczania szlaków turystycznych przesądzał o konieczności przyjęcia nowej ustawy o szlakach turystycznych.

Poruszona powyżej kwestia statusu prawnego szlaków turystycznych jest niezwykle istotna. Jednak biorąc pod uwagę osoby korzystające ze szlaków – także z punktu widzenia celu publicznego, a zatem pewnego wspólnego dobra jakie tworzą szlaki i jakiemu mają służyć - kluczowym jest problem zapewnienia bezpieczeństwa na nich i odpowiedzialności z tego tytułu. W odniesieniu do górskich szlaków turystycznych obowiązujący obecnie stan prawny, zwłaszcza po wejściu w życie ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach, nie budzi większych wątpliwości. Podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach są minister właściwy do spraw wewnętrznych, organy jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których wykonywane jest ratownictwo górskie, dyrekcje parków narodowych i krajobrazowych położonych na obszarze gór, a także osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące w górach zorganizowaną działalność w zakresie sportu, rekreacji lub turystyki (art. 3 ust. 1 u.b.r.). Z punktu widzenia górskich szlaków turystycznych, co wynika również pośrednio z uwag zamieszczonych powyżej, najistotniejszą rolę pełnią jednostki samorządu terytorialnego oraz dyrekcje parków narodowych. Pewną rolę mogą pełnić także właściciele terenów przez które przebiegają szlaki, przy uwzględnieniu powyższych uwag dotyczących możliwości kształtowania tych obowiązków w oparciu o istniejące instytucje z zakresu prawa cywilnego, w tym również ustawę o gospodarce nieruchomościami. Obowiązki zapewnienia bezpieczeństwa na szlakach turystycznych wynikają wprost z art. 3 ust. 2 u.b.r. zgodnie z którym polegają one w szczególności na: 1) oznakowaniu terenów, obiektów i urządzeń służących do uprawiania sportu, rekreacji lub turystyki; 2) ustaleniu zasad korzystania z danego terenu, obiektu lub urządzenia; 3) zapewnieniu podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego warunków do organizowania pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia; 4) ogłaszaniu komunikatu lawinowego. Uwzględniając, iż egzemplifikacja z art. 3 ust. 2 u.b.r. stanowi katalog otwarty, wymienione tam obowiązki w pełni pokrywają najważniejsze kwestie, od których zależy bezpieczeństwo w górach. Zwłaszcza obowiązki wymienione pod pkt 1 i pkt 2 bardzo dobrze przystają do odpowiedniego wyznaczenia szlaku, ustalenia zasad korzystania z niego w tym odpowiedniego oznaczenia oraz odpowiedzialności z tego tytułu. Jeżeli powyższe obowiązki zostaną naruszone, a w konsekwencji nastąpi zdarzenie powodujące szkodę w dobrach turysty, to zastosowanie znajdą odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego statuujące odpowiedzialność odszkodowawczą<sup>19</sup>. Wymienione powyżej podmioty zobowiązane są zatem do podejmowania działań mających na celu utrzymywanie takiego stanu szlaków turystycznych, aby osoby uprawiające na nich turystykę mogły rozbić to w sposób bezpieczny. Biorąc pod uwagę szeroki zakres uprawnień przyznanych dyrekcjom parków narodowych szczególne obowiązki ciążyą na dyrekcjach tych parków. Na podstawie wymienionych powyżej przepisów podmioty te są uprawnione do wyznaczania obszarów i kształtowania form uprawiania turystyki na obszarze parku. Korelatem tych uprawnień są odpowiednie obowiązki, które zostały również wskazane w ustawie o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach.

### **3. Status prawny szlaków a praktyka uprawiania turystyki górskiej**

W ocenie potrzeby prawnej regulacji szlaków turystycznych w drodze odrębnej ustawy, podobnie jak w przypadku innych nowych regulacji będących przedmiotem dyskusji, niebagatelne znaczenie mają również doświadczenia praktyczne w danym obszarze. W przypadku górskich szlaków turystycznych należy zatem zadać pytanie czy i w jakim stopniu wskazywane niejednokrotnie niedoskonałości w obowiązującym stanie prawnym mają wpływ na praktykę uprawiania turystyki górskiej. W tym zakresie kluczowe znaczenie ma ewentualny wpływ obowiązującego stanu prawnego na bezpieczeństwo turystów korzystających ze szlaków. Kwestia ta sprowadza się do pytania - czy można wykazać jakkolwiek wpływ niedoskonałości obowiązujących regulacji na fakt występowania i liczbę wypadków do jakich dochodzi na górskich szlakach turystycznych. Wykazanie takiej istotnej korelacji z pewnością stanowiłoby istotny argument przemawiający za koniecznością wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych.

Turystykę górską uprawia obecnie ogromna rzesza turystów, przy czym turyści w znakomitej mierze korzystają właśnie z górskich szlaków turystycznych<sup>20</sup>. Bez potrzeby przeprowadzania jakiegś głębszej analizy, opierając się jedynie na pewnej wiedzy powszechnej, kształtowanej także poprzez informacje pojawiające się w mediach przyznać należy, iż tej formie turystyki towarzyszy dość znaczna ilość wypadków<sup>21</sup>. Ich przyczynami jest masowość turystyki oraz nierzadko dość trudne warunki i pewne szczególne wymagania, jakie towarzyszą uprawianiu tej formy turystyki. Biorąc pod uwagę dostępne źródła informacji, w szczególności opisy akcji ratowniczych publikowane przez organizacje ratownicze, jak również informacje zaczerpnięte z doniesień prasowych zauważyć należy, iż trudno napotkać informację o tym, aby przyczyną wypadku (wypadków) był zły stan szlaków turystycznych, czy też jakiegokolwiek zaniedbania w tym zakresie. Najczęstsze

przyczyny, to niezmiennie lekkomyślność turystów, brak ich przygotowania, niedostosowanie swoich możliwości do wymagań stawianych przez trudne górskie warunki. Okoliczności te, połączone z trudnymi warunkami z jakimi mamy do czynienia w górach, zwłaszcza w przypadku załamania pogody lub w zimie, gdzie dodatkowo pojawia się niebezpieczeństwo zejścia lawiny, dają rezultat w postaci znacznej ilości wypadków, do jakich dochodzi w górach<sup>22</sup>. Nie sposób jednak wykazać korelację pomiędzy możliwymi zaniedbaniami w zakresie utrzymania szlaków turystycznych, a zaistniałymi na szlakach zdarzeniami. Także kuriozalne pobłądzenia, do jakich doszło ostatniej zimy w okolicy Babiej Góry były spowodowane prawie wyłącznie nieodpowiedzialnym zachowaniem grup turystów, od których należałoby oczekiwać wyższych standardów w zakresie umiejętności poruszania się w górach i znajomości panujących tam warunków<sup>23</sup>. Nie traktując w żadnym razie powyższych uwag dotyczących aspektów praktycznych, jako przesądzających, należałoby jednak wziąć pod uwagę przytoczone okoliczności. Dyskutując o konieczności wprowadzenia ewentualnych zmian w regulacjach dotyczących szlaków turystycznych, w szczególności przyjęcia nowej ustawy warto zwrócić uwagę, iż nie przemawia za tym niebezpieczeństwo, jakie może powodować obowiązujący obecnie stan prawny. Trudno się jest zgodzić z tego rodzaju argumentami<sup>24</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Niniejszy artykuł stanowił próbę zwrócenia uwagi na kilka aspektów, które powinny być wzięte pod uwagę w dyskusji nad zasadnością wprowadzenia kompleksowej ustawy regulującej status prawny szlaków turystycznych. W dobie ogromnego „zalewu” regulacji prawnych, kiedy nierzadko nawet profesjonaliści mają problemy ze znalezieniem się w gąszczu przepisów, warto przytoczyć kilka argumentów, które mogą przemawiać za ponownym rozważeniem wprowadzenia kolejnej. Znakomitym przykładem tej ogromnej „nadregulacji” są przepisy stanowione przez instytucje Unii Europejskiej, w przypadku których nierzadko nawet organy stosujące prawo mają problemy z ich odpowiednim rozpoznaniem i zastosowaniem. Tymczasem jak pokazała już wielokrotnie praktyka, nawet najdoskonalsze prawo może zostać „zepsute” w trakcie jego stosowania. Z drugiej strony nierzadko niezbyt doskonałe regulacje przetrwały próbę czasu w wyniku wypracowania odpowiedniej metody ich zastosowania w praktyce.

Z pewnością nie jest celem niniejszego artykułu dyskredytowanie, czy też krytyka inicjatywy, jaką jest podjęcie prac nad założeniami do ustawy. Już sama tocząca się dyskusja nad tą regulacją jest niezwykle wartościowa i służy m.in. zwróceniu uwagi na liczne problemy związane nie tylko ze szlakami turystycznymi, ale turystyką, czy turystyką górską w ogólności. Nie należy też tej dyskusji łączyć z innym problemem, jakim jest możliwość wykorzystania terenów na cele turystyki i rekreacji organizowanej i prowadzonej przez różne podmioty, w szczególności przedsiębiorców w ramach działalności gospodarczej. Chodzi tutaj w szczególności o tereny przeznaczone na zorganizowane stoki narciarskie. Jest to zagadnienie zupełnie odrębne i brak jest uzasadnienia dla włączania go w nurt dyskusji dotyczącej szlaków turystycznych. Jeżeli przedsiębiorca w ramach swojej komercyjnej, zarobkowej działalności chce zorganizować obszar do uprawiania narciarstwa, to powinien uprzednio zadbać na zasadach obowiązujących w gospodarce rynkowej i w ramach obowiązujących przepisów, w szczególności dotyczących prawa własności, aby zapewnić w tym celu odpowiedni teren. Trudno jest poszukiwać tutaj rozwiązań prowadzących do ograniczania uprawnień właścicielskich, ponieważ nie sposób jest uznać komercyjną działalność, także związaną z uprawianiem sportów zimowych za cel publiczny. Możliwości uprawiania sportów zimowych są obecnie ogromne, a co roku także w naszym kraju powstają nowe stacje narciarskie. Zatem również w ramach obowiązującego stanu prawnego możliwe jest skuteczne zapewnienie odpowiednich obszarów dla celów uprawiania narciarstwa w formie zorganizowanej.

Za dwie główne myśli (wnioski), które należałoby wziąć pod uwagę w dyskusji nad regulacją szlaków turystycznych i założeniami do ustawy należałoby uznać dwie następujące kwestie. Po pierwsze, już obecnie obowiązujące regulacje dają bardzo szerokie spektrum możliwości (instrumentów prawnych), które służą odpowiedniemu uregulowaniu statusu prawnego szlaków turystycznych położonych w górach i odpowiedzialności za ich stan. Pozwalają one w szczególności na ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie odpowiednich warunków na szlaku turystycznym. Umożliwiają one również rozwiązanie sytuacji trudnych – nie zbyt częstych, biorąc pod uwagę ich skalę – do których przykładowo zaliczyć można fragmentaryczny przebieg szlaków przez tereny prywatne. Jak pokazała praktyka w wielu innych dziedzinach życia – i jest to druga główna konkluzja – bardzo wiele, o ile nie najwięcej zależy od tego w jaki sposób prawo jest stosowane. Prawo, a w szczególności mnożenie przepisów poprzez wprowadzanie kolejnych regulacji, nie jest bowiem „lekarstwem na całe zło” i życie jest wielokrotnie bogatsze, niż wyobrażnia najdoskonalszego nawet prawodawcy. Dlatego należy zdecydowanie większy nacisk położyć na wypracowanie właściwej praktyki stosowania obowiązujących obecnie przepisów, co jest zadaniem niewątpliwie trudniejszym, niż na przeprowadzenie jednorazowego działania, jakim jest przyjęcie nowej regulacji. Jednak w dłuższej perspektywie, połączone z odpowiednimi przemianami w świadomości zarówno podmiotów odpowiedzialnych za uprawianie turystyki, w tym za obszary na których jest ona uprawiana, jak i w świadomości samych turystów, działanie takie może przynieść znacznie dalej idące i cenniejsze rezultaty. Biorąc pod uwagę obecny poziom

wiedzy o turystyce górskiej i poziom jaki reprezentują uprawiający ją turyści, należy zadanie to uznać ciągle za ogromne wyzwanie.

1 A. Matuszczyk, *Górskie szlaki turystyczne jako podstawa do przygotowania danych do ustawy o szlakach turystycznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy*, „Gościńiec PTTK” 2004, nr 2 (15); J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, s. 65; J. Gospodarek, *Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych*, [w:] *Turystyka a prawo, Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka – Kraków 2008, s. 284; J. Gospodarek, *Cele i zakres założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych*, [w:] *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*, red. M. Kaliński, M. Koszowski, Kraków 2011, s. 221 i nast.

2 Zob. J. Gospodarek, *Cele i zakres założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych...*, s. 224 i nast.

3 M. in. jej problematyce oraz zagadnieniom związanym z uregulowaniem statusu szlaków turystycznych poświęcona była konferencja „Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją”, która odbyła się w dniach 4–5 marca 2011 r. Zob. *Prawo sportowe i turystyczne...*

4 Zob. m.in. J. Długopolski, M. Kulig-Juźwiak, *Prawo szlaku*, „Palestra” 2008, nr 3–4; R. Nowosielski, *Prawo śniegu na bakier z konstytucją i ustawami*, „Rzeczpospolita” 19 stycznia 2006 r., a także projekty ustaw przygotowane przez Klub Parlamentarny Ligi Polskich Rodzin (*Projekt ustawy o korzystaniu z nieruchomości do celów związanych z narciarstwem*, omawiany na wyjazdowym posiedzeniu sejmowej Komisji Kultury Fizycznej i Sportu w dniu 2 marca 2006 r.) oraz przez narciarzy i prawników związanych z warszawskim magazynem NTN (zob. M. Kosiarski, *Lepiej dla narciarzy, korzystniej dla właścicieli*, „Rzeczpospolita” 11 stycznia 2006 r.).

5 Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1241 – dalej: u.b.r.g.).

6 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm. – dalej: k.c.).

7 Jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej: u.s.g.

8 Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 ze zm. – dalej: u.o.p.

9 Zmianę wprowadziła ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 224, poz. 1337). Zgodnie z art. 8a ust. 1 u.o.p. po nowelizacji park narodowy jest państwową osobą prawną.

10 Przyjmowany w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

11 W dniu 30 maja 2012 r. odbyła się ogólnopolska konferencja konsultacyjna projektu założeń do nowego prawa budowlanego oraz nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zob. <http://www.transport.gov.pl>.

12 P. Kostański, *Prawo szlaku – analiza projektu zmian legislacyjnych*, [w:] *Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009, s. 15 i nast.

13 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: u.g.n.).

14 E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2005, s. 395–396.

15 E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 395–396.

16 Z. Marmaj, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 32 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03 (OSNC 2004, nr 10, poz. 153).

17 E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 398.

18 J. Sondel, *Prawne aspekty uprawiania turystyki na obszarach chronionych*, „Folia Turistica” 2006, nr 17, s. 10.

19 W szczególności art. 415 i nast. k.c., a w określonych przypadkach, np. w przypadku korzystania z form zorganizowanych turystyki w oparciu o zawartą umowę także art. 471 i nast. k.c.

20 Warto sięgnąć do liczb wskazywanych przez Tatrzański Park Narodowy – patrz [www.tpn.pl](http://www.tpn.pl).

21 Patrz m.in. statystyki i opisy akcji ratowniczych dostępne na [www.topr.pl](http://www.topr.pl) oraz [www.gopr.pl](http://www.gopr.pl).

22 W zakresie najczęstszych przyczyn wypadków, do jakich dochodzi w górach oraz ich liczby zob. m.in. A. Marasek, *Orla perć. Wypadki ratownicze*, „W górach” 2007, nr 1(11) oraz A. Marasek, *Upadki i zasłabnięcia*, „Tatry TPN” 2008, nr 4.

23 Zob. *Babia Góra: Turyści uratowani*, <http://www.tygodnikpodhalanski.pl>.

24 Zob. J. Gospodarek, *Cele i zakres założeń do projektu ustawy o szlakach turystycznych...*, s. 225.

## Elementy formalnoprawne w organizacji kulturowych szlaków turystycznych – balast czy istotna potrzeba?

### Zarys problematyki na podstawie analizy funkcjonowania wybranych systemów

W kontekście przygotowywanych regulacji prawnych na temat szlaków turystycznych przed niniejszą analizą postawiono trojaki zadanie. Jest to najpierw ustalenie zakresu, w jakim relacje formalnoprawne funkcjonują w organizacji polskich szlaków turystyczno-kulturowych. Po drugie, jest to wskazanie na konkretne elementy ich struktury, obszary współpracy i typy oferty, w których takie elementy nie występują lub występują zbyt rzadko, a są szczególnie pożądane. Wreszcie – po trzecie – celem opracowania jest wyartykułowanie najważniejszych postulatów odnoszących się do tych aspektów przygotowywanych regulacji prawnych dotyczących szlaków turystycznych, które miałyby wpływ na organizację i działanie szlaków kulturowych.

### 1. Cele, metody, instrumenty i procedury analizy

Artykuł ma charakter przekrojowy i poglądowy, stąd nie gromadzi wyników badań pierwotnych. Jednak tezy zawarte w ostatniej jego części, najważniejszej z punktu widzenia podjętej problematyki, powinny mieć swoje uzasadnienie w wynikach badań. Takie badania były w ostatnich trzech latach wycinkowo przeprowadzane, a ich wyniki publikowane w trzech typach źródeł, w większości autorstwa dwóch polskich badaczy. Są to najpierw dwie obszernie monografie: jedna odnosi się do potencjału turystycznego pięciu polskich regionalnych szlaków tematycznych, obejmującego także element organizacji<sup>1</sup>, druga poświęcona jest problemowi zarządzania szlakami kulturowymi jako formą udostępniania dziedzictwa kulturowego<sup>2</sup>, przy okazji prezentując także problemy wynikające z braku niektórych potrzebnych rozwiązań w tym zakresie<sup>3</sup>. Następnie jako źródła potrzebnych danych posłużyło kilka szczegółowych opracowań w formie artykułów, poświęconych problemowi koordynacji (bieżącego zarządzania) tej grupy szlaków, prezentowanej na przykładzie 11 (częściowo tych samych, w znacznej części innych) systemów tego typu w Polsce, Austrii i Niemczech<sup>4</sup>, i na przykładzie kolejnego szlaku polskiego<sup>5</sup> i jednego szlaku hiszpańskiego<sup>6</sup>. Ostatnim rodzajem wykorzystanych analiz są wyniki przeprowadzonych w ostatnich miesiącach audytów dwóch aktualnie najpopularniejszych systemów tego rodzaju: śląskiego Szlaku Zabytków Techniki<sup>7</sup> oraz Szlaku Piastowskiego<sup>8</sup>.

Pochodzenie danych z różnych rodzajów opracowań, poświęconych prymarnie poszczególnym aspektom funkcjonowania szlaków kulturowych wyjaśnia fakt, że uzyskiwano je za pomocą różnych metod i instrumentów badawczych. W badaniach szlaków regionalnych z roku 2010 do problematyki formalnoprawnej odnosiły się najpierw wstępna konsultacja z koordynatorem szlaku i wgląd w jego dokumentację, a następnie poszczególne pytania rozbudowanej ankiety wstępnej szlaku (as)<sup>9</sup>, w której znajdowały się m.in. pytania o formalne akty prawne ustanawiające szlak (6) formalne dokumenty, ustalające jego przebieg (7), formalne akty prawne, ustalające sposób funkcjonowania szlaku (statut, regulamin itd.) (8), a obok tego także takie, zakładające formalne porozumienia między podmiotami lub nawet akty urzędowe – jak sposób finansowania działalności szlaku (9) czy określenie zasad jego koordynacji i statusu koordynatora (np. organizacja, instytucja, inny) (14). Nie bez znaczenia dla problematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu był także zakres zadań lub działań koordynatora w ramach funkcjonowania szlaku – użycie samego terminu „zadania” wskazuje już na akt o charakterze formalnym (uchwała, zlecenie, delegacja). Jeśli jednak (jak w przypadku pewnej grupy szlaków) taki nie nastąpił, dla określenia aktywności koordynatora przytaczana ankieta posługuje się terminem „działania”, co umożliwia opisywanie tego elementu organizacji szlaku raczej na podstawie faktów niż aktów. Badania przekrojowe koordynacji szlaków opublikowane w roku 2012 obejmowały między innymi problematykę statusu i typu koordynatora oraz modelu koordynacji (czyli m.in. jego relacji do pozostałych podmiotów), co najczęściej tworzy kontekst dla relacji formalnoprawnych). W tych badaniach zastosowano analizę oficjalnych informatorów i dokumentów szlaków (o ile takie zostały wytworzone) oraz uzupełniające zapytanie koordynatorów, dokonane w formalnej korespondencji z zadawaniem pytań precyzujących. W pozostałych wymienionych publikacjach, problematyki podejmowanej w niniejszym opracowaniu dotyczy uwzględniany tam aspekt zarządzania. Łukasz Gawęł prezentuje go na podstawie analizy aktów prawnych, w jakikolwiek sposób dotyczących przedmiotu, a następnie nielicznych centralnych i znacznie liczniejszych wojewódzkich dokumentów strategicznych<sup>10</sup>. W rozlicznych bieżących odniesieniach, na przykładach stwierdzonych braków i niedociągnięć konstruując odpowiadające im propozycje rozwiązań prezentuje z kolei problem wspomniany Raport z audytu Szlaku Piastowskiego<sup>11</sup>, opierając się w tych kwestiach na pozyskanej dokumentacji koordynatora szlaku, notach precyzujących w odpowiedzi na zapytania audytora oraz konsultacjach z przedstawicielami tego ostatniego, prowadzonych w ramach serii tzw. wywiadów eksperckich. Ta ostatnia grupa źródeł zasługuje na szczególną uwagę, prezentuje bowiem także szereg opinii osób zaangażowanych na co dzień w funkcjonowanie szlaku kulturowego, z których szereg odnosi się do

jego aktualnego i pożądanego statusu i struktur organizacyjnych, standardów współpracy w ramach szlaku, a w kilku przypadkach nawet wprost do konkretnych uregulowań prawnych i instytucji.

Poszczególne informacje zostały zaprezentowane w zestawieniach w wynikowej części przytaczanych analiz. Obok tego były one zarchiwizowane w zbiorach tworzonych na użytek przytoczonych publikacji, w tym także w postaci szczegółowych kwestionariuszy dołączonych do raportów i publikacji w postaci plików. Na użytek niniejszego opracowania zostały wykorzystane i przetworzone dane jednego i drugiego rodzaju, jednak tylko w zakresie dotyczącym problematyki wskazanej w tytule i celach analizy. W drugiej części tekstu zestawiono je w poszczególnych poświęconych im podrozdziałach.

## 2. Funkcjonowanie elementów formalnoprawnych i ich wpływ na organizację szlaków kulturowych – wyniki badania

### 2.1. Formalnoprawny status szlaku

W grupie badanych szlaków, wśród polskich systemów znalazły się takie, w przypadku których nie została uregulowana nawet ta najbardziej podstawowa kwestia, warunkująca funkcjonowanie szlaku jako pełnoprawnego podmiotu (i strony) wszelkich dalszych relacji ze wszystkimi instytucjami i stanowiąca niezbędną podstawę dla porozumień z partnerami komercyjnymi. Tabela 1 ilustruje stan w tym zakresie – dla porównania dla grupy zbadanych szlaków z terenu Polski i z zagranicy.

Jak widać z poniższego zestawienia, żaden z badanych szlaków poza granicami Polski nie funkcjonuje bez formalnego aktu ustanowienia lub szeregu formalnych porozumień między podmiotami. Natomiast spośród sześciu analizowanych polskich systemów dwa (Szlak Piastowski i Pomorski Szlak Bursztynowy) funkcjonują po dzień dzisiejszy raczej jako luźne oferty dla turystów niż jasno określone struktury. Z pozostałych czterech jeden (Szlak Cysterski) funkcjonuje na w pół formalnie jako luźny związek środowisk zainteresowanych promocją tematyki reprezentowanych przez Radę Koordynacyjną, a kolejny (Szlak Architektury Drewnianej) istnieje na mocy deklaracji woli organu władzy publicznej, która zawiera tylko niektóre zobowiązania wiążące się z działaniem szlaku, takie jak oznaczenie i współdziałanie w promocji. Brak wiążących zapisów w kwestii tak fundamentalnej może poważnie ograniczać nie tylko bieżące działanie polskich szlaków, ale i potencjał ich dalszego rozwoju. Nie istnieją przecież wówczas formalne i trwałe zobowiązania ze strony poszczególnych partnerów, ustalające konkretne ramy działania, a koordynator czy inny przedstawiciel takiego szlaku nie może być na przykład przedmiotem większości umów, w tym takich pociągających skutki finansowe. Automatycznie eliminuje go to jako wiarygodnego uczestnika i beneficjenta projektów, jako partnera podmiotów komercyjnych w formułowaniu i realizowaniu ofert turystycznych, a tym bardziej jako potencjalnego organizatora turystyki na swoim terenie. Częściowym rozwiązaniem tego problemu jest przejmowanie niektórych z tych funkcji niejako w imieniu szlaku przez inne szczególnie aktywne podmioty. Takim w przypadku Szlaku Piastowskiego jest np. Starostwo Powiatu Gnieźnieńskiego (w zakresie ograniczonym do swojego terytorium), a w przypadku Pomorskiego Szlaku Cysterskiego: Diecezjalne Centrum Informacji Turystycznej w Pelplinie –poza samą informacją także ograniczającego swoją aktywność w zasadzie do najbliższej okolicy Pelplina. Koordynująca Szlak Zabytków Techniki komórka w zarządzie województwa, jakkolwiek dobrze wykonuje zadania monitoringu oznaczeń, sprawnie organizuje promocję systemu oraz inicjuje przedsięwzięcia (jak na przykład doroczny event na szlaku), to jednak nie jest w stanie spełniać zadań obsługi turystów na szlaku, a także nie w pełni może wywiązywać się z zadań zarządzania informacją (w tym zwłaszcza bieżącego jej udzielania na żądanie turystów). Z kolei nie dysponująca biurem w terenie i opierająca się na aktywności jednej osoby fizycznej koordynacja Szlaku Sakralnej Sztuki Barokowej nie daje gwarancji stałej komunikacji dla turystów realizujących wyprawę na szlaku.

**Tab. 1. Akty i dokumentacja regulujące formalny status szlaków kulturowych**

| Nazwa szlaku   | Akt założycielski (rok wydania) | Rodzaj / forma dokumentu                   | Wystawca dokumentu  |
|--|---------------------------------|--|---|
| Szlak Architektury Drewnianej (Małop.)                           | 2003                            | Kontrakt Wojewódzki dla Woj. Małopolskiego | Zarząd województwa deklaruje oznaczenie i finansowanie szlaku               |
| Szlak Zabytków Techniki Woj. Śląskiego                           | 2005                            | Uchwała Zarządu Województwa                | Zarząd Województwa Śląskiego  |
| Szlak Piastowski   | Brak                            | Brak                                       | Nie dotyczy   |
| Szlak Cysterski (badana pętla pomorska, dotyczy też pozostałych) | 2003                            | Uchwała zebrania przedstawicieli           | Środowisko zakonne, naukowe i samorządy gmin powołuje Radę Koordynacyjną SC |
| Pomorski Szlak Bursztynowy                                       | Brak                            | Brak                                       | Nie dotyczy   |
| Szlak Sakralnej Sztuki Barokowej im. M. Willmanna                | 2008                            | Karta Szlaku – porozumienie obiektów       | Administratorzy obiektów zgłaszają akces                                    |
| Niemiecki Szlak Bajek  | 1975                            | Porozumienie samorządów lokalnych          | Samorządy 40 gmin powołują stowarzyszenie szlaku                            |
| Szlak Sera w Bregenzerwald (Austria)                             | 1998                            | Porozumienie w sprawie powołania klastra   | Producenci i dystrybutorzy powołują klastr turystyczny                      |
| Szlak wina „Schilcher” (Austria)                                 | 2000                            | Powołanie stowarzyszenia                   | Reg. organizacja turyst. Producenci i                                       |

|                                      |      |   |   |
|--------------------------------------|------|---|---|
|                                      |      |   | dystributorzy powołują stowarzyszenie                   |
| Dolnoaustriacki Szlak Żelaza         | 1990 | Powołanie stowarzyszenia                          | Reg. organizacja tur. i obiekty powołują stowarzyszenie |
| Szlaki Legado Andalus (Hiszpania)    | 1997 | System porozumień koordynatora i innych podmiotów | Fundacja zawiera porozumienia z obiektami               |
| Szlak Romański w Saksonii Anhalckiej | 1993 | Decyzja rządu kraju związkowego                   | Rząd Saksonii Anhalckiej                                |

Źródło: opracowanie własne

## 2.2. Kryteria i procedury wpisu na listę obiektów/partnerów

Poniższa tabela 2 przedstawia – o ile takie zostały sporządzone – formalne akty dokonania wpisu na listę obiektów poszczególnych szlaków kulturowych lub/i ustanawiające kryteria takiego wpisu.

**Tab. 2. Formalne ustanowienie kryteriów akcesu lub przynależności obiektów do szlaku**

| Nazwa szlaku                                  | Ustanowienie kryteriów (rok)  | Ustanawiający  | Akt ustanowienia   |
|---|-------------------------------|--|--|
| Szlak Architektury Drewnianej (Małop.)        | 2001                          | Zarząd Województwa   | Wpis na listę projektu                                     |
| Szlak Zabytków Techniki WŚ.                   | 2005                          | Zarząd Województwa   | Karta weryfikacji (dokument władzy publicznej)             |
| Szlak Piastowski                              | od 2011 w ramach modernizacji | Rada PNdsSP (rekomendacja)                                   | Rekomendacja formalnie powołanego gremium                  |
| Szlak Cysterski (Pojezierze Pom.)             | 2003                          | Rada Koordynacyjna   | Uchwała Rady o przyjęciu na listę                          |
| Pom. Szlak Bursztynowy                        | 2008                          | regionalna organizacja turystyczna                           | Akces do projektu turystycznego w formie porozumienia      |
| Szlak Sakr. Sztuki Barokowej im. M. Willmanna | 2008                          | Fundacja „Drogi Baroku”                                      | Karta Szlaku   |
| Niemiecki Szlak Bajek                         | 1975                          | Zebrań założycielskie stowarzyszenia                         | Akces do projektu turystycznego w formie porozumienia      |
| Szlak Sera w Bregenzerwald (Austria)          | 1998                          | Strony porozumienia (uczestnicy klastra)                     | Przyjęcie warunków porozumienia w sprawie jakości produktu |
| Szlak Wina „Schilcher” (Austria)              | 2000                          | Zebrań założycielskie stowarzyszenia                         | Przyjęcie warunków porozumienia w sprawie jakości produktu |
| Dolnoaustriacki Szlak Żelaza                  | 1990                          | Zebrań założycielskie stowarzyszenia                         | Akces do stowarzyszenia                                    |
| Szlaki Legado Andalus (Hiszpania)             | 1997                          | Dokumentacja naukowa fundacji                                | Uchwała Rady Europy (zatwierdzenie listy)                  |
| Szlak Romański w Saksonii Anhalckiej          | 1992                          | Władza publiczna na podstawie rekomendacji komisji ekspertów | Decyzja władzy publicznej o ustanowieniu listy             |

Źródło: opracowanie własne

Brak aktu ustanowienia najczęściej oznacza także brak kryteriów wpisu na listę, co pociąga za sobą problemy z prawidłową tematyką szlaku, to znaczy z zapewnieniem kulturowej autentyczności i zgodności z profilem systemu jego obiektów. W takiej sytuacji praktycznie każdy opis w kolejnym przewodniku turystycznym lub decyzja gminy albo nawet właściciela konkretnego obiektu może oznaczać „wzbogacenie” listy obiektów szlaku o nowy, bardziej lub mniej przystający do jego deklarowanego profilu. W rezultacie szlaki tracą niekiedy swój główny atut: przestają prezentować deklarowane aspekty kulturowego dziedzictwa. Najbardziej jaskrawo ten problem wystąpił na Szlaku Piastowskim, którego aż 42% obiektów do niedawna nie posiadało żadnego związku z epoką piastowską<sup>12</sup> co zmieniło dopiero w roku 2011 i 2012 działanie specjalnie powołanej Rady, rekomendującej zmianę zwyczajowo przyjmowanej listy obiektów i przestrzeni<sup>13</sup>. W przypadku Pomorskiego Szlaku Bursztynowego grupa samorządów zaproszonych do projektu przez regionalną organizację turystyczną zawarła porozumienie, którego efektem był współfinansowany projekt. Z kolei wpis obiektów na Szlak Architektury Drewnianej odbywał się na zasadzie arbitralnego wytyczenia tras i listy obiektów (choć w części uzasadnionego łatwą do ustalenia zgodnością typu i charakteru obiektu z profilem szlaku, w części także fachowością rzeczywistych inicjatorów)<sup>14</sup>. Podobnie odbyło się to w przypadku Szlaku Zabytków Techniki, choć tu dodatkowym kryterium było stwierdzenie wartości historycznej obiektów przez współpracujące w audycie wstępnym gremium specjalistów, a kolejnym – i współdecydującym o wpisie – turystyczna dostępność<sup>15</sup>. Dodatkowo formuła przyjęta w tym wypadku (tzw. Karta Weryfikacyjna Obiektu) wprowadza relatywnie proste zasady modyfikacji tej listy<sup>16</sup>. Podobnie arbitralnie, jednak także z zachowaniem naukowo potwierdzonej autentyczności kulturowej odbywało się zaliczenie do Szlaku Romańskiego w Saksonii Anhalckiej (dokonane przed formalnym ustanowieniem Szlaku!) i Szlaku Legado Andalus, w obydwu przypadkach potwierdzone przez zaliczenie szlaku do systemu Szlaków Kulturowych Rady Europy. Listę potencjalnych obiektów Szlaku Sakralnej Sztuki Barokowej ustalono na podstawie badań naukowych, a następnie proponowano ich administratorom akces na podstawie podpisania

Karty Szlaku<sup>17</sup>. W przypadku badanych austriackich szlaków: Sera i Wina Schilcher kryterium wpisu była zgodność działalności obiektu z profilem szlaku i akces obiektu do szlaku, natomiast w przypadku Dolnoaustriackiego Szlaku Żelaza – zgodność profilu obiektu, jego lokalizacja na określonym terytorium oraz akces do stowarzyszenia<sup>18</sup>. Jak wynika z powyższego, przy wielu drogach umożliwiających osiągnięcie stabilnych kryteriów ich zapis w formie utrwalonej regulacji czy uchwały przynosi danemu systemowi największą i długofalową korzyść, porządkując nie tylko aktualną strukturę, ale także gwarantując kulturową reprezentatywność a często także – jakość oferty.

### 2.3. Status koordynatora.

Tabela 3 zestawia dane na temat aktów powołujących podmiot koordynujący bieżące funkcjonowanie poszczególnych badanych szlaków.

**Tab. 3. Akty powołujące koordynatora szlaku**

| Nazwa szlaku                                      | Akt regulujący (rok) | Rodzaj / forma dokumentu   | Wystawca dokumentu                              |
|---|----------------------|--|---|
| Szlak Architektury Drewnianej (Małopolski)        | 2008                 | Decyzja Zarządu Województwa  | Zarząd Województwa                              |
| Szlak Zabytków Techniki Woj. Śląskiego            | 2005                 | Wewnętrzna decyzja organu władzy publicznej o przydziale zadań dla komórki | Zarząd Województwa                              |
| Szlak Piastowski                                  | 2003                 | Statut organizacji (stowarzyszenie) – część szlaku                         | Zebranie założycielskie stowarzyszenia          |
| Szlak Cysterski (Pojezierze Pom.)                 | 2009                 | Wyznaczenie przez uchwałę Rady   | Rada Koordynacyjna Szlaku Cysterskiego w Polsce |
| Pom. Szlak Bursztynowy                            | Brak                 | Brak   | Brak  |
| Szlak Sakralnej Sztuki Barokowej im. M. Willmanna | 2010                 | Statut fundacji  | Fundacja Drogi Baroku                           |
| Niemiecki Szlak Bajek                             | 2007                 | Uchwała stowarzyszenia   | Uchwała stowarzyszenia                          |
| Szlak Sera w Bregenzerwald (Austria)              | 2011                 | Uchwała stowarzyszenia   | Walne zebranie stowarzyszenia                   |
| Szlak wina „Schilcher” (Austria)                  | 2000                 | Powołanie stowarzyszenia   | Zebranie założycielskie stowarzyszenia          |
| Dolnoaustriacki Szlak Żelaza                      | 2000                 | Powołanie parku kulturowego  | Samorząd i podmioty tworzące szlak              |
| Szlaki Legado Andalus (Hiszpania)                 | 1995                 | Uchwała parlamentu autonomii   | Parlament autonomii Andaluzji                   |
| Szlak Romański w Saksonii Anhalckiej              | 2007                 | Powołanie stowarzyszenia   | Władze regionalne i lokalne, obiekty            |

Źródło: opracowanie własne

Obserwacja przemian badanych szlaków zagranicznych, funkcjonujących dłużej czas pozwala stwierdzić, że w miarę obserwacji ich silnych i słabych stron, w celu sprostania konkurencji na rynku ofert turystycznych i bardziej efektywnej promocji decydowano się na modyfikacje w formule systemów, w tym na daleko idące przekształcenia struktur formalnych. Tą właśnie drogą wkraczały uregulowania, ściślej ustalające zasady współpracy. Co ciekawe, ich pierwszorzędnym celem była bardzo często właśnie instalacja koordynatora i przydzielenie mu konkretnych zadań oraz ustalenie jego relacji z pozostałymi podmiotami. Dolnoaustriacki Szlak Żelaza przeszedł taką zmianę w roku 2000, po 10 latach działania, Niemiecki Szlak Bajek i Szlak Romański w Saksonii Anhalckiej w roku 2007 (odpowiednio po 32 i 14 latach), Szlak Sera w Bregenzerwald w roku 2011 (po 13 latach). Odwrotna sytuacja miała miejsce w Andaluzji, gdzie to powołana najpierw organizacja koordynująca opiekę i turystyczną eksploatację dziedzictwa kulturowego (Fundacja) zorganizowała szlak od początku. Jedynie w przypadku austriackiego Szlaku Wina Schilcher, mimo powołania koordynatora równocześnie z ustanowieniem szlaku, część typowych dla niego zadań wykonują bez formalnego porozumienia także inne podmioty, co niekorzystnie odbija się na efektywności i m.in. na promocji systemu<sup>19</sup>. Jak widać z przytoczonych przykładów dobrze funkcjonujących szlaków za granicą, jeśli formalna instalacja koordynatora nie nastąpiła w momencie ustanowienia szlaku (a nawet wcześniej), to prędzej czy później zdecydowano się na ten krok w każdym przypadku. Można to potraktować jako wyraźną wskazówkę dla odpowiedzialnych za wielką liczbę polskich szlaków kulturowych<sup>20</sup>, z których większość nadal nie posiada możliwych do jednoznacznej identyfikacji koordynatorów, a mianowicie tę, że taki krok jest konieczny, jeśli sam system ma przetrwać a jego oferta dla turystów ma pozostać wiarygodną (jako oferta aktualna oraz gwarantowana). Inicjatorzy niektórych badanych polskich szlaków, tworzonych w ostatnich latach także prędzej (a nawet jeszcze na etapie ich tworzenia) lub później formalnie powoływali stałego koordynatora, jednak niektórzy z nich nie dokonali tego do dziś, mimo oczywistości jego wpływu na efektywność funkcjonowania szlaku.

### 2.4. Formalne unormowanie bieżącej współpracy między podmiotami

Wskutek niepełnej archiwizacji dokumentacji szlaków z jednej strony, a także braku jednoznacznego określenia interesującej nas w tym punkcie materii z drugiej, nie zawsze dały się uchwycić konkretne unormowania dotyczące zasad bieżącej współpracy w ramach systemu pomiędzy obiektami a przedstawicielem szlaku. Mowa tu o takim zakresie tej współpracy, który wychodzi poza samą przynależność do szlaku i ewentualne oznaczenie obiektu (analizowane powyżej)



oraz nie dotyczy finansowania samego szlaku i jego przedsięwzięć (prezentowane odrębnie). Tabela 4 prezentuje stan unormowania tych kwestii, na ile dał się on ustalić.

**Tab. 4. Akty precyzujące formalnie zasady współpracy między obiektami i innymi podmiotami a reprezentantem szlaku**

| Nazwa szlaku                                  | Akt regulujący (rok) | Rodzaj/forma dokumentu   | Rodzaj relacji   |
|---|----------------------|--|--|
| Szlak Architektury Drewnianej (Małopolska)    | 2008                 | Regulamin projektu realizowanego na zlecenie władzy publicznej | Gwarancja dostępności, tablice informacyjne w otoczeniu obiektów.  |
| Szlak Zabytków Techniki Woj. Śląskiego        | Brak                 | Nie stwierdzono  | Nie stwierdzono  |
| Szlak Piastowski                              | Brak                 | Nie stwierdzono  | Nie stwierdzono  |
| Szlak Cysterski (Pojezierze Pom.)             | Brak                 | Nie stwierdzono  | Nie stwierdzono  |
| Pomorski Szlak Bursztynowy                    | Brak                 | Nie stwierdzono  | Nie stwierdzono  |
| Szlak Sakr. Sztuki Barokowej im. M. Willmanna | 2008                 | Karta Szlaku   | Gwarancja promocji za gwarancję dostępności  |
| Niemiecki Szlak Bajek                         | od 2007              | System porozumień dwustronnych wg. standardowych umów          | Gwarancja dostępności, gwarancja eventów, gotowość usługowa w organizacji pakietów i wycieczek na szlaku |
| Szlak Sera w Bregenzerwald (Austria)          | od 2011              | Porozumienia dwustronne o udziale w projektach                 | Udział w projekcie, gwarancja świadczeń i ich jakości – gwarancja promocji                               |
| Szlak wina „Schilcher” (Austria)              | 2000                 | Deklaracja przyjęta przez uczestniczące podmioty               | Gwarancja świadczeń i ich jakości – gwarancja promocji   |
| Dolnoaustriacki Szlak Żelaza                  | 2000                 | System porozumień w ramach parku kulturowego                   | Wzajemna promocja, systemy rabatowe, wspólne oferty turystyczne  |
| Szlaki Legado Andalus (Hiszpania)             | 1995                 | Nie stwierdzono  | Nie stwierdzono  |
| Szlak Romański w Saksonii Anhalckiej          | 2003                 | Powołanie stowarzyszenia i start projektu                      | Badania naukowe, promocja wzajemna i organizacja ponadlokalnej oferty turystycznej                       |

Źródło: opracowanie własne

Istnienie ustaleń odnoszących się do współpracy w ramach systemu jest stabilną i jednoznaczną podstawą do zagwarantowania i egzekwowania podstawowych standardów współczesnej turystyki (takich jak udostępnianie obiektów i najbardziej podstawowe usługi dla turystów), a w zależności od ich treści może także zapewniać wzajemność świadczeń szlaku i obiektu (np. promocja w zamian za udział w projektach lub zgoda na wykorzystanie walorów albo nawet pomieszczeń). Natomiast ich brak redukuje lub nawet likwiduje efekty gwarantowanej oferty zwiedzania na szlaku i wiarygodności poziomu usług dla turysty.

Sposoby regulowania takich relacji są rozmaite, jednak przede wszystkim można podzielić je na dwie grupy: skuteczne i nieskuteczne w odniesieniu do zadań szlaku. Przykładem tych drugich może być „Deklaracja woli współpracy w zakresie ochrony dziedzictwa cysterskiego”, podpisana przez liczną grupę zainteresowanych środowisk i podmiotów w Bardo Śląskim w roku 2006, na której następnie oparł się Statut Stowarzyszenia Gmin Cysterskich z roku 2007. Zarówno jeden, jak i drugi z tych dokumentów nie zawierał konkretnych kwestii mogących mieć wpływ na relacje między obiektami oraz gwarancję jakiegokolwiek oferty skierowanej dla turystów. Z tego powodu częste powoływanie się na nie środowisk związanych ze szlakiem (czasem dla uzasadnienia twierdzeń o wysokim stopniu jego organizacji) ma się nijak do rzeczywistości. Jest to na dzień dzisiejszy rzeczywistość szlaku wirtualnego, co udowadnia nie tylko wspomniana analiza pętli pomorskiej<sup>21</sup> ale także przeprowadzona niedawno analiza funkcjonowania pętli wielkopolsko-lubuskiej tego samego szlaku<sup>22</sup>.

Przykład badanego systemu małopolskiego pokazuje z kolei, że skuteczność unormowania ograniczonego w czasie także będzie wyłącznie tymczasowa. Przykładem niech będzie projekt „Otwarty Szlak Architektury Drewnianej” (2008), w ramach realizacji którego doszło do porozumień z administratorami obiektów, gwarantujących ich udostępnienie turystyczne w określonych dniach i godzinach dyżurnych z kluczami, a także za ich zgodą umieszczono w otoczeniu tablice informacyjne, oferujące znacznie więcej niż proste oznaczenia. Podstawowym mankamentem tego pożytecznego przedsięwzięcia jest jego czasowe ograniczenie do jednego sezonu turystycznego, co powoduje jego znikomy wpływ na wiarygodność szlaku jako stałej oferty.

Ciekawym przykładem efektywnego uregulowania wzajemnych relacji jest z kolei Niemiecki Szlak Bajek, którego komórka koordynująca ustaliła zasady współpracy z hotelami i innymi oferentami noclegów, lokalami gastronomicznymi i placówkami kulturalnymi oraz kompleksami spędzania czasu wolnego za pomocą indywidualnych umów, korzystających z jednolitych standardowych wzorów. Są w nich zawsze wyraźnie opisane świadczenia z obu stron, które odpowiadają jednostronnym interesom i możliwościom danego typu partnera. I tak na przykład hotel partnerski musi wpłacać roczną składkę

oraz zapewnić w określonym czasie (np. w skali roku) ściśle określoną liczbę noclegów (z często zdefiniowanymi ramami finansowymi dla pozostałych świadczeń) dla uczestniczących w podróżach promocyjnych po szlaku przedstawicieli mediów. W zamian jego regularna oferta i jego pakiety usług są umieszczane w kanałach informacji i promocji szlaku. Partner może też używać logo szlaku i (musi) wyklądać jego prospekty turystyczne w widocznym miejscu. Z kolei na mocy innego rodzaju umów kilku touroperatorów – oficjalnych partnerów szlaku – w każdej chwili jest gotowych świadczyć podróże dla zamawiających je turystów według zaproponowanych przez siebie gotowych programów<sup>23</sup>.

Innym przykładem systemu unormowań współdziałania pomiędzy partnerami na podstawie delegacji może być Szlak Romański w Saksonii Anhalckiej. Od strony organizacyjnej zajmuje się nim komórka koordynacyjna, natomiast usługi dla turystów świadczy działające w strukturach organizacji nowoczesne centrum turystyczne, zlokalizowane w pobliżu najważniejszego obiektu (katedry w Magdeburgu). Z kolei zadania promocyjne w stosunku do systemu realizuje na podstawie umowy współpracująca struktura marketingowa<sup>24</sup>. Podobny system uregulowanej umowami delegacji zadań w ramach szlaku na innych partnerów niż koordynator i obiekty został stwierdzony także w przypadku Szlaku Wina Schilcher oraz Dolnoaustriackiego Szlaku Żelaza<sup>25</sup>.

## 2.5. Unormowania dotyczące finansowania szlaku

Tabela 5 ukazuje stwierdzony przez badania stan formalnych unormowań dotyczących tego decydującego aspektu w działalności szlaków kulturowych.

**Tab. 5. Formalne określenie zasad finansowania szlaku lub jego koordynacji**

| Nazwa szlaku                                      | Akt regulujący (rok) | Rodzaj / forma dokumentu                              | Wystawca dokumentu                              |
|---|----------------------|---|---|
| Szlak Architektury Drewnianej (Małop.)            | 2003, 2008           | Decyzja na temat dotacji celowej, corocznie odnawiana | Zarząd Województwa                              |
| Szlak Zabytków Techniki Woj. Śląskiego            | 2006                 | Decyzja władzy publicznej                             | Zarząd Województwa                              |
| Szlak Piastowski                                  | od 2004              | Uchwała stowarzyszenia                                | Walne zgromadzenie stowarzyszenia               |
| Szlak Cysterski (P. Pom.)                         | brak                 | Celowe porozumienia dotyczą projektów                 | Strony porozumień                               |
| Pomorski Szlak Bursztynowy                        |                      | Celowe porozumienie dotyczy projektu                  |   |
| Szlak Sakralnej Sztuki Barokowej im. M. Willmanna | 2008                 | Umowa z ograniczonym okresem trwania                  | Strony porozumienia władza publiczna i fundacja |
| Niemiecki Szlak Bajek                             | od 2007              | Uchwała stowarzyszenia                                | Walne zgromadzenie stowarzyszenia               |
| Szlak Sera w Bregenzerwald (Austria)              | od 2011              | Uchwała stowarzyszenia                                | Walne zgromadzenie stowarzyszenia               |
| Szlak wina „Schilcher” (Austria)                  | od 2000              | Uchwała stowarzyszenia                                | Walne zebranie stowarzyszenia                   |
| Dolnoaustriacki Szlak Żelaza                      | od 2000              | Uchwała stowarzyszenia                                | Walne zebranie stowarzyszenia                   |
| Szlaki Legado Andalus (Hiszpania)                 | od 1995              | Roczny budżet fundacji                                | Parlament autonomii Andaluzji                   |
| Szlak Romański w Saksonii Anhalckiej              | od 2007              | Stała pozycja w budżecie kraju związkowego            | Parlament kraju związkowego                     |

Źródło: opracowanie własne

Uregulowania kwestii związanych z finansowaniem koordynacji szlaku i jej poszczególnych zadań, realizowanych na jego rzecz w przypadku przebadanych szlaków polskich wykazują daleko idące różnice, a w przypadku niektórych szlaków w ogóle nie istnieją trwałe rozwiązania o charakterze systemowym, co bezpośrednio zagraża przyszłości szlaku.

Przykład Pomorskiego Szlaku Cysterskiego: jego organizacja i promocja jest finansowana z różnych źródeł i bazuje na organizowanej ad hoc współpracy różnych podmiotów. Są to m.in. Departament Turystyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Pomorska Regionalna Organizacja Turystyczna, samorządy gmin tzw. cysterskich, właściciele obiektów (głównie parafie i diecezje, a nawet stowarzyszenia (np. Towarzystwo Przyjaciół Zabytków Pelplina)<sup>26</sup>.

W przypadku Szlaku Sakralnej Sztuki Barokowej w okresie jego badania (2010) organizacja systemu była finansowana ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich<sup>27</sup>.

Ograniczona w swoim zakresie koordynacja Szlaku Piastowskiego bazuje na stałym algorytmie składek, przyjętym przez walne zgromadzenie członków stowarzyszenia jako podmiotu koordynującego<sup>28</sup>. W przypadkach realizacji konkretnych projektów te skromne środki są uzupełniane przez dotacje władzy samorządowej<sup>29</sup>.

W ramach Szlaku Zabytków Techniki koordynator jest w większej części finansowany ze stałych środków samorządowych (budżet), w mniejszej ze środków regionalnej organizacji turystycznej<sup>30</sup>, natomiast przedsięwzięcia na szlaku (jak eventy) w części z projektów finansowanych przez województwo, w części z wygenerowanych dochodów<sup>31</sup>. W przeciwieństwie do badanych polskich szlaków kulturowych wszystkie bez wyjątku przebadane szlaki z zagranicy posiadały trwałe podstawy finansowania, określone formalnymi aktami, przy czym były to albo uchwały stowarzyszeń prowadzących szlaki, albo uchwały organów władzy publicznej, finansującej je w ramach budżetów (np. odpowiedzialne ministerstwo kraju związkowego w przypadku Szlaku Romańskiego Saksonii Anhalckiej czy władza autonomii w przypadku szlaków w Andaluzji).

### 3. Wnioski i postulaty

Przedstawione problemy i przykłady pozwalają stwierdzić, że ani zastosowanie formalnoprawnych rozwiązań dla relacji zachodzących w ramach funkcjonowania szlaków kulturowych nie oznacza automatycznie poprawy ich jakości i atrakcyjności jako oferty dla turystów (vide Szlak Cysterski – od początku uregulowany, ale w praktyce martwy) ani brak takowych niekoniecznie oznacza brak działania szlaku – tu z kolei przykładem może być Szlak Piastowski, gdzie jednak turyści się w znacznej liczbie pojawiają. Analiza zebranego materiału uprawnia jednak także do następującego stwierdzenia: jeśli szlak kulturowy ma być produktem nowoczesnym, gwarantującym spełnienie coraz bardziej powszechnych wymagań, takich jak pełna dostępność atrakcji czy aktualna informacja dla użytkowników, jeśli współpraca pomiędzy partnerami ma przynosić korzyści im wszystkim, a ich świadomość tego wspólnego dobra ma w konkretnych sytuacjach przekraczać myślenie ukierunkowane wyłącznie na własne profity – słowem, jeśli szlak ma być wartością trwałą, posiadającą szanse rozwoju w nowej rzeczywistości integrowanych produktów dla indywidualnych klientów – to przyjęcie, wdrożenie i przestrzeganie różnego rodzaju norm jest konieczne. Dobrą ilustracją tego są instytucjonalne przemiany zachodzące w ostatnich latach na analizowanych szlakach niemieckich i austriackich, w szczególności te ostatnie: na austriackim Szlaku Sera, Niemieckim Szlaku Bajek i Szlaku Romańskim w Saksonii Anhalckiej. W szczególności przekonujące są rozpoznane czynniki, które je wymusiły i instytucjonalne ramy, które zostały nadane szlakom jako istotny element nowego środowiska dla tej ich działalności, która przecież i wcześniej przez szereg lat uchodziła za skuteczną.

Należy przy tym wskazać na kilka najbardziej i najpilniej pożądanых formalnoprawnych rozwiązań dla polskich szlaków kulturowych. Zostały one pokrótce przedstawione poniżej.

Potrzeba formalnego ustalenia kryteriów akcesu nowych obiektów do szlaku. W zależności od statusu szlaku i przyjętego modelu kierowania nim<sup>32</sup> taki akt może mieć formę uchwały organu uprawnionego do tworzenia budżetu (jeśli szlak jest zarządzany przez władzę publiczną), uchwały (jeśli zarządza nim organizacja, w tym stowarzyszenie) lub porozumienia (jeśli bierze w tym udział kilka różnych podmiotów), a nawet umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (jeśli dany podmiot czyni to na zlecenie władzy publicznej). Unormowanie tej kwestii rozwiąże fundamentalny dla tej grupy ofert turystycznych problem prawidłowej tematyki szlaku, uniemożliwiając dowolne przystępowanie (wpisywanie) obiektów nie spełniających kryterium zgodności z deklarowanym jego profilem. Może także już na wstępie narzucić pewne zobowiązania dotyczące poziomu opieki nad obiektem, standardów obsługi turystów oraz minimalnych wymagań dotyczących współpracy w ramach systemu (np. przekazu aktualnych informacji, powiązania własnego systemu informacji sieciowej z ofertą szlaku, zgody na oznaczenie obiektu, z drugiej strony zaś zobowiązania szlaku np. do promocji obiektu w określonych ramach i jego włączenia do oferty szlaku jako całości, oznaczenia dróg dojazdowych itd., co znakomicie ułatwi funkcjonowanie szlaku i zarządzanie nim przez koordynatora, a także egzekwowanie obustronnych zobowiązań. Wydaje się, że najlepszą formą takiego aktu byłoby obustronne porozumienie organizacji lub instytucji prowadzącej szlak albo jego upoważnionego koordynatora z jednej strony – i administratora obiektu z drugiej. Może to być jednak także formalna aplikacja do szlaku z przedstawieniem dowodów spełniania kryteriów ze strony obiektu – i uchwała lub decyzja o jej przyjęciu i włączeniu obiektu ze strony szlaku (organu prowadzącego). Pochodną regulacji kwestii akcesu (wpisu) obiektu będzie w każdym przypadku formalnie ustalana i na takiej samej drodze modyfikowana lista obiektów szlaku<sup>33</sup>. Potrzeba trwałego ustanowienia i wdrożenia podstawowych standardów obsługi turystów w ramach szlaku. Mowa tu o wspomnianej dostępności turystycznej i zasadach jej umożliwiania oraz o minimalnym poziomie usług, a także o regulacji kwestii oznaczenia obiektu, przy czym ze względu na specyfikę szlaku lub konkretnego typu obiektów ta lista standardów może zostać rozszerzona. Może to się dokonać za pomocą: 1. ustanowienia minimalnych standardów w formie decyzji lub uchwały (w zależności od struktury prawnej szlaku) i 2. obligatoryjnego wprowadzenia uwzględniających te standardy dwustronnych porozumień (umów). Te ostatnie byłyby zawierane między szlakiem jako systemem (jego instytucją założycielską, organizacją prowadzącą, upoważnionym koordynatorem) z jednej strony i obiektami z drugiej. Alternatywnie

mogłyby to być ewentualnie wspomniane wyżej jednostronne deklaracje przystępujących do szlaku obiektów (np. w formie kart obiektu czy podpisu pod kartą szlaku). Biorąc pod uwagę specyfikę niektórych typów obiektów warto przemyśleć takie mechanizmy, aby gwarantem ich dwustronnych porozumień ze szlakiem była instytucja zwierzchnia (np. kuria diecezjalna w przypadku obiektów sakralnych i organ założycielski w przypadku muzeów), co powinno zagwarantować trwałość porozumienia w przypadku wymiany kierownictwa obiektu i jednocześnie umożliwić dodatkowy element nacisku przez możliwość włączenia zwierzchnika w przypadku nie respektowania go ze strony administratora obiektu. Unormowanie tego rodzaju będzie skuteczne tylko wówczas, gdy taki dokument prócz ogólnych deklaracji będzie zawierał konkretne zobowiązania, gdy zostaną wskazane procedury ich kontroli i zadeklarowana wola poddania się takiej weryfikacji ze strony obiektu, a nawet wskazane konkretne konsekwencje nie dotrzymywania standardów, być może włącznie z zawieszeniem obiektu w ofercie szlaku lub nawet jego wyłączeniem ze szlaku<sup>34</sup>. W innym przypadku deklaracje mogą pozostać na papierze i – jak to najczęściej bywa z normami bez jakichkolwiek sankcji – pozostać w sferze pobożnych życzeń.

Potrzeba nadania formalnego statusu koordynacji szlaku kulturowego i określenia jej zadań, relacji z pozostałymi podmiotami oraz formy kontroli jej funkcjonowania<sup>35</sup>. Może to polegać na formalnym powołaniu podmiotu Wkoordynującego (organizacji, instytucji a nawet podmiotu komercyjnego) z jasnym przydziałem kompetencji lub na wydzieleniu komórki zarządczej szlaku w urzędzie władzy publicznej, skoncentrowanej na tym jednym lub kilku szlakach kulturowych, jednak z jasno określoną odpowiedzialnością i wpisaniem w regulację obok bieżących działań zarządczych także systemem okresowego ustalania zadań oraz kontroli ich realizacji. Tylko taki zakres regulacji umożliwi (a w szczególnych przypadkach nawet może wymusi) rozwijanie systemu, a nie tylko administrowanie jego strukturami, co w kontekście zmieniających się trendów popytowych i wymagań nieuchronnie prowadziłoby do spadku jego atrakcyjności i niepowodzenia całego konceptu oraz produktu. Jedynie bieżąca koordynacja jest w stanie zagwarantować szlakowi wypełnianie standardów współczesnej turystyki kulturowej, w tym właściwego oznaczenia, aktualnej informacji, gwarancji dostępności obiektów – niezależnie od wielkich korzyści wynikających z integracji działań promocyjnych i możliwości konstruowania i oferowania złożonych usług takich jak gotowe wycieczki czy indywidualne pakiety tematyczne oraz organizacji eventów tematycznych w ramach szlaku.

Potrzeba dokonania i formalnego zapisu ustaleń odnoszących się do finansowania przynajmniej stałych wydatków związanych z działalnością szlaku (takich jak fizyczne oznaczenia obiektów i tras, utrzymanie jednostki koordynującej, koszty zarządzania informacją, podstawowe zadania związane z promocją). Stabilne finansowanie zagwarantuje także przynajmniej w średniookresowej perspektywie miejsca pracy ludziom, oddającym swoje pomysły, energię i umiejętności systemowi, który tego nieustannie potrzebuje, bo jako oferta kultury wciąż karmi się nie tylko ludzką aktywnością, ale nowymi ideami i kreatywnością w ich realizacji w konkretnych miejscach (atrakcjach) i wydarzeniach. Gwarancja finansowania nada także systemowi stabilność i (przynajmniej relatywną) trwałość, a także – co trudno zmierzyć, lecz wydaje się oczywiste – znacznie zwiększy jego wiarygodność w oczach potencjalnych partnerów, korzystających z jego oferty, a z drugiej strony – zapewniających przyływ turystów. I w tym przypadku akt formalny może mieć różną formę, w zależności od tego, jaki jest status prawny szlaku i model kierowania nim. Niezależnie od przyjętej formy, muszą być w nim zawarte imienne wskazania głównych płatników, ustalone jeśli nie sumy, to przynajmniej konkretny algorytm wyliczania i podziału kosztów. Mogą być tam także zawarte ustalenia dotyczące sposobów finansowania przedsięwzięć wychodzących poza bieżące utrzymanie, co może odbywać się na przykład w systemie zadaniowym (dodatkowe zadania i dodatkowe finansowanie według określonego modelu), projektowym (porozumienie podmiotów na rzecz konkretnego projektu i ustalenie źródeł jego finansowania) lub przetargów, jednak ze wskazaniem ich organizatorów i przynajmniej ogólnie zakładanego modelu finansowania<sup>36</sup>.

Spośród innych postulatów, artykułowanych w przytoczonych analizach, na uwagę zasługuje jeszcze szereg szczegółowych, które mogłyby zostać wzięte pod uwagę przez prawodawcę, jednak w opinii autora albo z punktu widzenia funkcjonowania samych szlaków albo nie wydają się tak pilne, albo też wymagają uprzedniego sprecyzowania i dokładniejszej analizy ich oczekiwanych skutków dla działania omawianej grupy szlaków. Zostały one wymienione poniżej.

Obligatoryjne uwzględnienie w formalnych kryteriach włączania obiektów do szlaków zagadnień związanych z ochroną krajobrazu kulturowego w ich najbliższym otoczeniu<sup>37</sup>, a także w szczególnych przypadkach szlaków nowo projektowanych – wymaganych przez prawo analiz wpływu na środowisko modyfikacji przestrzeni przez tworzenie infrastruktury turystycznej, lokalnych produktów turystycznych i w ogóle przez znaczące zwiększenie ruchu turystycznego.

Certyfikacja szlaków kulturowych, a w jej ramach wyznaczenie instytucji prowadzącej ich rejestr i kryteria wpisu do niego, ewentualne przydzielenie jej zadań wspierania funkcjonujących szlaków w zakresie związanym z ich oferta kulturową<sup>38</sup>.

Ujednoczenie zasad ochrony logo i znaków produktowych szlaków kulturowych. Należy jednak zaznaczyć, że taka ochrona już jest możliwa w ramach obowiązujących przepisów i niekoniecznie potrzebne jest jej uszczegółowienie. Można jednak – raczej w formie określenia zasad postępowania – wskazać przynajmniej najskuteczniejsze procedury jej egzekwowania przez zarządzających szlakami kulturowymi w warunkach wolnego rynku<sup>39</sup>.

W kontekście wzmagającej się konkurencji na rynku usług turystycznych warta rozważenia jest propozycja opracowania standardowych umów z partnerami szlaku, umożliwiających delegowanie niektórych typów zadań związanych z obsługą ruchu turystycznego (jak pakiety lokalne i tematyczne dla turystów, organizowanie wycieczek po szlaku) lub cyklicznych eventów w ramach szlaku, których koordynator szlaku świadczyć nie może (z powodów prawnych, np. jako instytucja publiczna) lub nie chce (z powodów braku możliwości ich finansowania, niewystarczającej ilości pracowników lub braku odpowiedniej infrastruktury)<sup>40</sup>. W zależności od typu koordynatora i modelu koordynacji szlaku podstawą prawną dla współpracy w tym zakresie mogłyby być albo dwustronne umowy na czas określony, albo nawet wykorzystanie możliwości podziału zadań na bazie umów zawieranych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

W świetle forsowanej przez rząd deregulacji zawodów przewodnika i pilota wycieczek kwestią otwartą staje się także problem jakiegokolwiek regulacji kompetencji tej grupy osób, świadczących specyficzne usługi dla turystów na szlaku, a mianowicie przekazujących interpretację tego kulturowego dziedzictwa, które on zestawia w jedną całość i prezentuje. W niejednokrotnie publicznie prezentowanej opinii autora rezygnacja z certyfikowania, a co za tym idzie, także weryfikacji kompetencji przewodników przez organy państwa, w warunkach polskich bardzo prędko odbije się negatywnie na jakości interpretacji dziedzictwa, a więc także na jakości oferty, świadczonej turystom w ramach szlaków kulturowych. Prawodawca powinien bardzo dobrze rozważyć długofalowe skutki takiej decyzji.

Przygotowywany nowy akt prawny, regulujący tę dziedzinę turystyki albo te postulaty (lub chociaż część z nich) zrealizuje – a wówczas szlakom kulturowym pomoże, albo w ogóle się tym nie zajmie, a wówczas będą musiały radzić sobie same, jak dotąd. Może też być i tak – i można się tego obawiać – że prawodawca, mając na uwadze problematykę typowych szlaków wędrowniczych (górkich i innych przyrodniczych, głównie lub wyłącznie pieszych) i na podstawie jakiejś wyjątkowo pojemnej, wszechobjmującej definicji wprowadzi normy „dla wszystkich szlaków”, nie uwzględniając specyfiki szlaków kulturowych. Wtedy taka nie przystająca do nich, nadmiernie ogólna regulacja w niczym im nie pomoże (bo przecież nie będzie mogła dostosować standardów faktycznej dostępności obiektu w odniesieniu do np. górskiego szczytu), ale mocno zaszkodzi – bo narzuci niepotrzebne ograniczenia lub wymagania, nie mające nic wspólnego z typowymi sposobami eksploatacji szlaków tego rodzaju. Niemożność zadośćuczynienia takim przepisom i ponoszenia związanych z tym kosztów może w rezultacie szereg szlaków kulturowych doprowadzić do likwidacji, a potencjalnych twórców kolejnych projektów tego rodzaju skutecznie odstraszyć od realizacji ich pomysłów. Bardzo byłoby dobrze, gdyby to ostateczne stwierdzenie okazało się bezprzedmiotowe, niemniej najnowsza historia naszego kraju zna wiele przypadków stanowienia i egzekwowania prawa nie tylko głupiego, ale wręcz absurdalnego, które – zanim je w końcu zniesiono – bardzo wiele zdążyło zepsuć i zniszczyć, a niejednemu wspaniałemu projektowi, poczętemu w głowach entuzjastów nie pozwoliło się nawet urodzić.

<sup>1</sup> A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne. Idea, potencjał, organizacja*, Kraków 2010.

<sup>2</sup> Ł. Gawęł, *Szlaki dziedzictwa kulturowego. Teoria i praktyka zarządzania*, Kraków 2011.

<sup>3</sup> Ł. Gawęł, *Szlaki dziedzictwa kulturowego...*, s. 51–55.

<sup>4</sup> A. Mikos v. Rohrscheidt, *Koordinacja turystycznych szlaków tematycznych – analiza wybranych systemów polskich i europejskich*, *Turystyka Kulturowa*, nr 1, 2012, s. 35–61.

<sup>5</sup> Ł. Gawęł, *Zarządzanie Szlakiem Architektury Drewnianej w kontekście procesu profesjonalizacji szlaków kulturowych*, *Turystyka Kulturowa*, nr 1, 2011, s. 4–18.

<sup>6</sup> P. Buryan, *Wyniki analizy potencjału turystyczno-kulturowego andaluzyjskiego Szlaku Kalifatu Kordoby*, *Turystyka Kulturowa*, nr 4, 2012, s. 76–95.

<sup>7</sup> Ł. Gawęł, *Szlaki dziedzictwa kulturowego – praktyka zarządzania. Refleksje po audycie śląskiego Szlaku Zabytków Techniki*, *Turystyka Kulturowa*, nr 2, 2012, s. 5–27.

<sup>8</sup> A. Mikos v. Rohrscheidt, *Raport z audytu Szlaku Piastowskiego, przeprowadzonego w okresie od 1 marca do 27 kwietnia 2012*, dokument przedstawiony Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego i Radzie Programowo-Naukowej ds. Szlaku Piastowskiego, s. 1–118.

<sup>9</sup> A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne. Idea, potencjał, organizacja*, Kraków 2010, zał. 2, s. 390–395

<sup>10</sup> Ł. Gawęł, *Szlaki dziedzictwa kulturowego. Teoria i praktyka zarządzania*, Kraków 2011, s. 63.

<sup>11</sup> A. Mikos v. Rohrscheidt, *Raport z audytu Szlaku Piastowskiego...*, s. 1–118, publ. cyt. w przypisie 2.

<sup>12</sup> A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*, s. 180.

<sup>13</sup> A. Mikos v. Rohrscheidt, *Raport z audytu Szlaku Piastowskiego...*, s. 1–118.

<sup>14</sup> Ł. Gawęł, *Zarządzanie Szlakiem Architektury Drewnianej w kontekście procesu profesjonalizacji szlaków kulturowych*, *Turystyka Kulturowa*, nr 1, 2011, s. 4–18.

<sup>15</sup> Ł. Gawęł, *Szlaki dziedzictwa kulturowego – praktyka zarządzania. Refleksje po audycie śląskiego Szlaku Zabytków Techniki*, *Turystyka Kulturowa*, nr 2, 2012, s. 5–27.

<sup>16</sup> A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*, Kraków 2010, as 3.

<sup>17</sup> A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*, Kraków 2010, as 5.

<sup>18</sup> K. Meyer-Cech, *Themenstrassen als regionale Kooperationen und Mittel zur touristischen Entwicklung. Fünf österreichische Beispiele*, *Universität für Bodenkultur, Wien 2003*.

<sup>19</sup> A. Mikos v. Rohrscheidt, *Koordinacja turystycznych szlaków tematycznych – analiza wybranych systemów polskich i europejskich*, *Turystyka Kulturowa*, nr 1, 2012, s. 35–61.

<sup>20</sup> Spisy: A. Stasiak, *Produkt turystyczny – szlak*, *Turystyka i Hotelarstwo*, 2006, s. 33; A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*, Kraków 2010, s. 47–49; Ł. Gawęł, *Szlaki dziedzictwa kulturowego...*, s. 218–229.

- 21 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*, Kraków 2010.
- 22 Sz. Czajkowski., A. Mikos v. Rohrscheidt, *Wyniki analizy potencjału turystyczno-kulturowego pętli wielkopolsko-lubuskiej Szlaku Cysterskiego*, *Turystyka Kulturowa*, nr 1, 2012, s. 66–87.
- 23 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Szlaki kulturowe jako skuteczna forma tematyzacji przestrzeni turystycznej na przykładzie Niemieckiego Szlaku Bajek*, *Turystyka Kulturowa*, nr 9, 2011, s. 4–27.
- 24 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Koordinacja turystycznych szlaków tematycznych – analiza wybranych systemów polskich i europejskich*, *Turystyka Kulturowa*, nr 1, 2012, s. 35–61.
- 25 K. Meyer-Cech, *Themenstrassen als regionale Kooperationen...*, A. Mikos v. Rohrscheidt, *Koordinacja turystycznych szlaków tematycznych...*, 2012, s. 35–61.
- 26 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*
- 27 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*
- 28 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Raport z audytu Szlaku Piastowskiego...*, s. 1–118.
- 29 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*
- 30 A. Hajduga, *Skuteczna promocja sieciowego produktu turystycznego na przykładzie wydarzenia marketingowego Industriada– święto Szlaku Zabytków Techniki*, *Kultura i Turystyka*, Łódź 2011, s. 131–150.
- 31 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*
- 32 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Raport z audytu Szlaku Piastowskiego...*, s. 1–118.
- 33 Ł. Gaweł, *Zarządzanie Szlakiem Architektury Drewnianej...*, *Turystyka Kulturowa*, nr 1, 2011, s. 4–18, A. Mikos v. Rohrscheidt, *Raport z audytu Szlaku Piastowskiego...*, s. 1–118.
- 34 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*; A. Mikos v. Rohrscheidt, *Raport z audytu Szlaku Piastowskiego...*, s. 1–118; Ł. Gaweł, *Szlaki dziedzictwa kulturowego...*
- 35 A. Stasiak, *Produkt turystyczny – szlak*, *Turystyka i Hotelarstwo*, 2006, s. 33; A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*, s. 47–49; Ł. Gaweł, *Szlaki dziedzictwa kulturowego...*, s. 218–229.
- 36 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*; A. Mikos v. Rohrscheidt, *Raport z audytu Szlaku Piastowskiego...*, s. 1–118.
- 37 Ł. Gaweł, *Szlaki dziedzictwa kulturowego...*
- 38 Tamże.
- 39 A. Mikos v. Rohrscheidt, *Regionalne szlaki tematyczne...*, Kraków 2010; A. Mikos v. Rohrscheidt, *Raport z audytu Szlaku Piastowskiego...*, 2012, s. 1–118.
- 40 Tamże.

## Status prawny szlaków turystycznych we Francji

Francja posiada imponującą infrastrukturę ścieżek turystycznych i spacerowych. Państwo to nie utraciło statusu posiadacza największego w Europie dziedzictwa tras wycieczkowych, mimo iż zasób ten został znacznie zmniejszony w ciągu ostatniego stulecia, gdyż z 2 000 000 km pozostało obecnie 750 000 km, w którym mieści się cała infrastruktura tras rekreacyjnych: szlaków turystycznych, ścieżek wiejskich, drózek, ścieżek prywatnych, leśnych, oraz przybrzeżnych ścieżek holowniczych. Aktualnie francuska sieć szlaków pieszych liczy blisko 650 000 km oznakowanych długich szlaków pieszych (fr. *sentiers de Grandes Randonnées*, oznaczanych skrótem GR) oraz 115 000 km ścieżek spacerowych (fr. *Promenade et Randonnée*, oznaczanych skrótem PR), których przedłużeniem jest ponad 20 tys. km innych tras w 23 krajach ościennych<sup>1</sup>. Niektóre długie szlaki piesze tworzone są od zera, inne z kolei bieżą śladem historycznych szlaków, stanowiąc niejako przedłużenie tradycji przodków, jaką były na przykład pielgrzymki piesze do Composteli. Francja stanowi doskonały przykład państwa, które przywiązuje wiele uwagi do utrzymania tego dziedzictwa, postrzegając je w kategoriach bogactwa nie tylko ekologicznego i sportowego, lecz także naturalnego, rolnego, historycznego, ekonomicznego, oraz kulturalnego. Dlatego warto omówić regulacje tego prawa dotyczące tworzenia ścieżek turystycznych i wypoczynkowych oraz przepisy regulujące kwestie związane z ich funkcjonowaniem, takie jak zasady publicznego dostępu do tych ścieżek, obowiązki związane z ich utrzymaniem i konserwacją oraz zasady odpowiedzialności za szkody powstałe z związku z ruchem turystów na tych szlakach.

### Uwagi ogólne

„Szlak turystyczny” nie stanowi w prawie francuskim odrębnej kategorii prawnej, lecz jest postrzegany jako instytucja prawa własności intelektualnej. Oznacza to że szlak turystyczny stanowi przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, którego oryginalność przejawia się za pomocą kryteriów geograficznych, kulturowych, oraz osobistych wyrażających osobowość autora<sup>2</sup>. Jednakże należy zwrócić uwagę na materialny wymiar szlaków turystycznych, których tworzenie wymaga wykorzystania biegnących w terenie dróg i ścieżek, dlatego przepisy określające status tych dróg i ścieżek stanowią istotny element reżimu prawnego szlaków. W tym aspekcie na reżim prawny szlaków turystycznych składają się nie tylko przepisy prawa własności intelektualnej, lecz także regulacje dotyczące statusu prawnego konkretnych dróg i ścieżek, które należy postrzegać w kategorii nośników materialnych. W zależności od reżimu prawnego, któremu podlega dana ścieżka, zastosowanie znajdą inne zasady określające prawo przejścia przez nią, zasady wskazujące podmioty odpowiedzialne za jej utrzymanie i konserwację, oraz zasady odpowiedzialności za szkody związane ze ruchem turystów.

### 1. Tworzenie szlaku w zależności od typu ścieżki

W celu utworzenia nowego szlaku należy podjąć następującą sekwencję czynności. Po pierwsze ustalić status prawny drogi lub ścieżki którą mamy zamiar wykorzystać, zdeterminować reguły odpowiedzialności właściwe dla danego rodzaju drogi, dopełnić odpowiednich formalności, które są uzależnione od typu szlaku który chcemy wytyczyć oraz dokonać niezbędnych prac w terenie w celu adaptacji do użytku przez turystów. Należy zwrócić uwagę na szczególny reżim prawa do oznakowania ścieżki, które stanowi *de facto* akt administracyjny, mieszczący się w granicach uznania miejscowych władz. Obecnie znakowanie szlaków pieszych oraz ścieżek spacerowych jest ujednolicone w skali całego państwa za pomocą Oficjalnej Karty Znakowania oraz Sygnalizacji (fr. *La Charte Officielle du Balisage et de la Signalisation*) opracowanej przez rząd francuski na mocy uzgodnień międzyresortowych w których uczestniczyła Francuska Federacja Turystów Pieszych. Uzyskanie zezwolenia na oznakowanie terenu jest wymagane w każdym przypadku, jakkolwiek byłby reżim prawny ścieżki. Oznacza to że prawo przechodu przez ścieżkę publiczną, pomimo iż ruch jest dozwolony publicznie, nie zawiera w sobie prawa do jej oznakowania.

W zakresie utrzymania oraz konserwacji szlaku stosują się odpowiednie dla danego reżimu ścieżki przepisy administracyjne i porządkowe. Status prawny pieszych szlaków turystycznych i spacerowych nie jest jednorodny, uzależniony jest od jego typu oraz właściciela. Zgodnie z podstawowym podziałem odmienne zasady obowiązują na ścieżkach należących do podmiotów prywatnych, odmienne na tych należących do podmiotów prawa publicznego<sup>3</sup>.

#### 1.1. Drogi i ścieżki stanowiące własność jednostek państwa

W kategorii dróg stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego rozróżniamy ścieżki będące własnością publiczną tych jednostek lub będące ich własnością prywatną<sup>4</sup>. Jeżeli dana droga stanowi własność publiczną jednostki państwa, na jednostce tej spoczywają wszelkie obowiązki związane z jej utrzymaniem i konserwacją oraz zapewnieniu do niej publicznego dostępu. W odniesieniu do tych ścieżek znajdują pełne zastosowanie dwie podstawowe zasady dóbr należących do domeny publicznej państwa: zasada niezbywalności (fr. *inaliénabilité*) oraz zasada wyłączająca możliwość zasiedzenia tego dobra (fr. *imprescriptibilité*)<sup>5</sup>. Zasada niezbywalności oznacza że rzecz stanowiąca własność publiczną nie

może zostać zbyta, dopóki nie wystąpią odpowiednie przesłanki oraz nie zostaną podjęte odpowiednie czynności, od których uzależnione jest wyłączenie jej spod domeny publicznej. Wyłączenie spod domeny publicznej drogi jest możliwe tylko wówczas gdy nie jest już ona faktycznie używana publicznie i zostaną podjęte odpowiednie czynności mające na celu jej deklasację. Sprzedaż rzeczy należącej do domeny publicznej jest bezwzględnie nieważna i nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Zgodnie z drugą zasadą nie można nabyć w drodze zasiedzenia prawa własności rzeczy należącej do domeny publicznej. Zastosowanie tej zasady w doniesieniu do dróg i drózek publicznych oznacza, że z zastrzeżeniem przepisów porządkowych, są one dostępne dla każdego na równych zasadach i żaden z podmiotów prywatnych użytkujących danych drogę nie nabędzie jej własności. Drogi te mogą być użytkowane w celach prywatnych (prawo do postoju, dojazdu, prawo do tymczasowego zajmowania drogi, umowy o zajmowaniu drogi) lub w celach ogólnych. W tej kategorii mieszczą się otwarte dla powszechnego ruchu drogi publiczne: drogi krajowe, departamentalne oraz gminne, które podlegają przede wszystkim dyspozycjom kodeksu o ruchu drogowym (fr. *Code de la voirie routière*) oraz ustawie o drogach (fr. *code de la route*). Do tej kategorii należą także drogi holownicze (fr. *chemins de halage*), czyli stanowiące własność państwową, drogi wzdłuż brzegu rzeki zarezerwowane na potrzeby działań nawigacyjnych. Są one dozwolone tylko dla pieszych, ale mogą być dostępne dla kolarzy i rowerzystów, na mocy specjalnych porozumień zawartych pomiędzy Francuskimi ścieżkami nawigacji wodnej a społecznością lokalną. Podlegają one dyspozycji art. 15 ustawy o wodach publicznych (fr. *code du domaine public fluvial*) oraz postanowieniom zawartym w okólniku nr 80–28 z 22 lutego 1980 r.

Na jednostce samorządu terytorialnego nie spoczywa obowiązek związany z zapewnieniem publicznego dostępu turystów do korzystania z drogi stanowiącej jej własność prywatną. Jednostki te nie mają żadnego obowiązku w zakresie utrzymywania i konserwacji tych ścieżek o ile nie są one objęte departamentalnym planem ścieżek wypoczynkowych i pieszych, tzw. PDIPR. Własność prywatną jednostek państwa stanowią: ścieżki leśne należące do domeny prywatnej państwa regulowane ustawą o lasach (fr. *Code forestier*), oraz regulowane art. L. 161–1 ustawy rolnej (fr. *code rural*) ścieżki wiejskie które również należą do domeny prywatnej gminy, mimo iż są przeznaczone do użytku publicznego. Ścieżki wiejskie, które nie stanowią już przedmiotu użyteczności publicznej mogą zostać sprzedane przez gminę jej mieszkańcom za zgodą Conseil Municipal wydaną w formie decyzji. Warto sprecyzować, że dekret nr 2002-227 z 14 lutego 2002 r. dotyczący wyzbywania się własności dróg rolnych ustanawia nową definicję „trasy” i w odniesieniu do ścieżek rolnych należących do kilku gmin nakłada dodatkowe warunki wyzbycia się przez jednostki samorządu terytorialnego własności, co można postrzegać jako środek silniejszej ochrony tych ścieżek.

## **1.2. Drogi i ścieżki należące do osób prywatnych**

Prawo korzystania przez turystów pieszych z dróg należących do osób prywatnych jest kwestią bardzo delikatną, ponieważ na mocy Francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.<sup>6</sup> własność prywatna stanowi święte, nienaruszalne prawo naturalne, które wyraża się w wyłącznym prawie właściciela do korzystania ze swej własności zgodnie z zasadami określonymi art. 544 francuskiego kodeksu cywilnego (fr. *code civil*)<sup>7</sup>. Na mocy tego przepisu właściciel ma pełne prawo do korzystania z rzeczy i dysponowania nią w granicach wyznaczonych przez obowiązujące prawo. Drogi i ścieżki należące do osób prywatnych są przeznaczone do użytku prywatnego i nie są otwarte dla ruchu publicznego. Podlegają one dyspozycjom kodeksu cywilnego oraz kodeksu o ochronie środowiska (fr. *code de l'environnement*). W tej kategorii mieszczą się także ścieżki ustanowione dla celów służebności drogi koniecznej oraz służebności przechodu, które służą do użytku zainteresowanych osób. Ścieżki te, co do zasady nie są dostępne dla turystów, jednakże istnieje domniemanie prawa przejścia przez ścieżkę, która nie została wyraźnie zamknięta przez właściciela za pomocą bramy, łańcucha lub tabliczki informującej o przeznaczeniu drogi wyłącznie na cele prywatne. Ścieżki te mogą zostać wykorzystane na potrzeby infrastruktury szlaków turystycznych i wypoczynkowych tylko i wyłącznie za zgodą ich właściciela wyrażonej w umowie o udostępnieniu drogi prywatnej do publicznego użytku.

Należy jednakże mieć na uwadze, że zasada ochrony własności prywatnej stanowi jeden z najpoważniejszych czynników ograniczających możliwości tworzenia nowych szlaków turystycznych. Dlatego dla zachowania stałości i niezmienności trasy turystycznej preferowane jest wykorzystywanie tych ścieżek do których publiczny dostęp turystów jest zagwarantowany prawnie. Udostępnienie drogi turystom pieszym może nastąpić w drodze umowy, która jednak pozostaje bardzo słabym zabezpieczeniem, ponieważ właściciel dysponuje prawem wypowiedzenia tej umowy *ad nutum*, co oznacza, że wypowiedzenie nie wymaga uzasadnienia oraz może nastąpić w trybie natychmiastowym. Z uwagi na konieczność uniknięcia ewentualnych sporów nie jest zalecane zwracanie się do właścicieli prywatnych w procesie tworzenia szlaków turystycznych. Jeżeli już jest to konieczne, to ważne jest wynegocjowanie odpowiednich postanowień mających na celu zachowanie trwałości szlaku, oraz udzielanie turystom rzetelnej informacji na temat statusu prawnego danej ścieżki.

Umowa o udostępnieniu drogi prywatnej do publicznego użytku zawierana pomiędzy właścicielem a jednostką samorządu terytorialnego podlega zasadzie swobody umów, dlatego możliwe jest zawarcie w niej przeróżnych klauzul mających na celu zachowanie trwałości szlaku turystycznego w ten sposób utworzonego. W zależności od przypadku umowa może dotyczyć tylko udostępnienia drogi turystom lub regulować wszelkie pozostałe kwestie z tym prawem przechodu związane takie jak



zagospodarowanie terenu, zarządzanie nim, oraz instalacja oznakowania. To pozwolenie na przechód turystów nie powinno być utożsamiane ze służebnością podlegającą prawu administracyjnemu. Właścicielowi przysługuje prawo jednostronnego odstąpienia od umowy za wypowiedzeniem. Zawarcie o udostępnieniu drogi prywatnej do publicznego użytku powoduje przejście obowiązków związanych z jej zagospodarowaniem, utrzymaniem i konserwacją na odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego państwa która staje się jej zarządcą, a właściciel prywatny musi te prace znosić. Jednostka zarządzająca wstępuje w miejsce właściciela w zakresie odpowiedzialności cywilnej oraz karnej związanej z terenem w oddanym w zarząd. Szczególny status uzyskuje szlak wytyczony na podstawie umowy zawartej pomiędzy właścicielem prywatnym a departamentem, ponieważ prawo francuskie przyznaje departamentom uprzywilejowaną pozycję w ramach realizacji departamentalnych planów ścieżek wypoczynkowych i pieszych (fr. *Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées*, określane skrótem PDIPR)<sup>8</sup>. Dlatego w tym przypadku właścicielowi przysługuje prawo zwrócenia się do rady generalnej o całkowite przejście odpowiedzialności prawnej za uczęszczające na tym terenie osoby. Podjęcie uchwały nie pozbawia właściciela możliwości zachowania swojego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej.

Szczegółowa treść umowy o udostępnieniu drogi prywatnej do publicznego użytku jest regulowana przez jej strony na zasadzie swobody kontraktowania<sup>9</sup>. Zaleca się jednak zawarcie pewnych elementów bazowych takich jak: dokładne określenie stron, ścieżki lub drogi stanowiącej przedmiot umowy, uprawnień właścicieli prywatnych oraz zobowiązań stron, zleceń w zakresie stanu utrzymania i konserwacji ścieżki oraz określenie rozkładu ciężaru odpowiedzialności stron umowy. Ponadto pożądane jest uregulowanie kwestii ubezpieczenia oraz terminów, zwłaszcza terminu wypowiedzenia umowy przez właściciela. W praktyce Francuska Federacja Turystów Pieszych (FFRP) opracowuje wzory postanowień minimalnych mających na celu ułatwienie właścicielom prywatnym ścieżek negocjowanie umów, których postanowienia mogą się im wydawać trudne do wykonania i skomplikowane w treści. Jeżeli chodzi o wzajemne zobowiązania stron, to mając na uwadze fakt, że zgoda na udostępnienie ścieżki turystom jest udzielana przez właściciela nieodpłatnie, wykonawca prac adaptacyjnych może zrealizować lub zorganizować odpowiednie roboty mające na celu zagospodarowanie terenu na własny koszt i na swoją odpowiedzialność. Ponosi wtedy wszelkie koszty związane z niezbędną dla udostępnienia turystom adaptacją terenu, utrzymaniem oraz konserwacją infrastruktury oraz ponosi odpowiedzialność za podmioty publiczne oraz prywatne które te prace adaptacyjne, sygnalizacyjne oraz konserwatorskie wykonują. Umowa powinna wyraźnie wskazywać że właściciel respektuje wolny przechód turystów, wykonywanie prac zagospodarowania terenu oraz jego oznakowania. Właściciel powinien także poinformować swojego ewentualnego najemcę o istniejącym prawie przechodu turystów przez nieruchomość. W ramach troski o respektowanie prawa własności właściciela, oraz ochrony fauny i flory, strony powinny powziąć środki porządkowe w celu wymuszenia na turystach nieoddalania się od wytyczonych ścieżek. W razie wystąpienia szkody związanej z przechodem turystów odpowiedzialność stron podlega regulowana jest zgodnie z zasadami ogólnymi o wypracowanymi w orzecznictwie francuskich sądów administracyjnych i cywilnych<sup>10</sup>. W żadnym wypadku umowa nie może zawierać postanowienia o całkowitym zwolnieniu właściciela z odpowiedzialności za wynikające z używania ścieżki szkody na osobie lub na mieniu, które będą wynikały z jego winy.

Pożądane jest aby umowa zawierała postanowienia dotyczące zezwolenia na zagospodarowanie terenu oraz wykonywanie bieżących prac utrzymania i konserwacji szlaków turystycznych. Umowa o udostępnieniu drogi prywatnej do publicznego użytku lub odrębna umowa dotycząca pozwolenia na zagospodarowanie terenu powinna precyzować zakres prac oraz rozkład zobowiązań i odpowiedzialności stron. Kwestie te powinny zostać uregulowane nie tylko w umowie z właścicielem prywatnym lecz także w ewentualnych umowach z innymi podmiotami, które mogą brać udział w finansowaniu lub realizacji robót (prace wykonywane przez serwis techniczny jednostki samorządu terytorialnego, lub podmiot który wygrał przetarg na prace publiczne). Te umowy z wykonawcami powinny całościowo kompleksowo regulować zagadnienie i zawierać odpowiednie postanowienia wymagane przez przepisy kodeksu zamówień publicznych. W uwagi na kompleksowość tych umów zalecane zapewnienie każdej ze stron odpowiedniej pomocy prawnej w trakcie negocjowania ich szczegółowych postanowień.

### **1.3. Szczególne kategorie ścieżek pieszych**

Nie bez powodu Francja od wielu lat zajmuje pozycję światowego lidera wśród krajów turystycznych. Jak już zostało podkreślone we wstępie państwo to przywiązuje ogromną uwagę rozwojowi infrastruktury ścieżek pieszych, wypoczynkowych i krajoznawczych, które są realizowane za pomocą projektów rządowych. Doskonały przykład sukcesu na tym polu stanowi sieć zielonych ścieżek oraz sieć departamentalnych planów ścieżek wypoczynkowych i pieszych (fr. *Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées*, określane skrótem PDIPR). Zielone ścieżki (fr. *voie vertes*) to utworzona dekretem z 16 września 2004 r.<sup>11</sup> kategoria ścieżek wypoczynkowych, dostępnych dla turystów pieszych, pojazdów niezmotoryzowanych, oraz jazdy konnej, z zastrzeżeniem że jazda konna jest wyraźnie dozwolona na tablicy informacyjnej. Ścieżki te podlegają reżimowi określonymu w przepisach o ruchu drogowym. Z kolei projekt PDIPR ustanawia możliwość włączenia danej ścieżki do departamentalnego planu tras wycieczkowych oraz spacerowych, według

zasad określonych w artykule 361–1 kodeksu ochrony środowiska w celu zapewnienia stałości i pewności ścieżek spacerowych. Tworzenie sieci tych ścieżek zapoczątkowała ustawa z 18 lipca 1983 która przyznała departamentom odpowiednie kompetencję w tym zakresie. Włączenie danej ścieżki do planu PDIPR gwarantuje trwałość ponieważ jej zbycie lub zlikwidowanie jest możliwe tylko pod warunkiem obowiązkowej substytucji która zapewnia kontynuację trasy. Poza tym w celu wzmocnienia ochrony ścieżki te mogą zostać wpisane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, na skutek czego uzyskują status miejsc zarezerwowanych. Inna szczególna kategoria to ścieżki pasterskie które są regulowane przepisami prawa wodnego<sup>12</sup>.

## **2. Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody powstałe na ścieżkach udostępnionych turystom, przepisy porządkowe oraz odpowiedzialność za utrzymanie oraz konserwację szlaków**

### **2.1. Odpowiedzialność za szkody**

Odpowiedzialność za szkody powstałe na osobie i mieniu turystów korzystających ze ścieżek pieszych może zostać rozpatrywana na płaszczyźnie odpowiedzialności państwa za władze publiczne na zasadach ogólnych, oraz na płaszczyźnie odpowiedzialności cywilnej. Odpowiedzialność ta pozostaje bez wpływu na ewentualną odpowiedzialność karną określoną w odpowiednich przepisach (art. 221-6 nowego kodeksu karnego, fr. *nouveau code penal*). Zasady ogólne odpowiedzialności odszkodowawczej zostały wypracowane w orzecznictwie sądów francuskich. Poszkodowany turysta jest zobowiązany wykazać winę oraz związek przyczynowy między winą a powstałą szkodą. W razie sporu którego nie uda się zakończyć polubownie, wszczynane jest postępowanie cywilne lub administracyjne w zależności od kwalifikacji podmiotu od którego turysta domaga się odkodowania. Do kategorii podmiotów, które mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności należą: podmiot odpowiedzialny za prace zagospodarowania terenu oraz podmiot któremu wykonawca zlecił wykonanie robót, podmiot zarządzający terenem, właściciel terenu, oraz sam turysta.

Podmiot odpowiedzialny za zagospodarowanie terenu dokonuje niezbędnych robót adaptacyjnych na potrzeby utworzenia szlaku turystycznego. Może zostać pociągnięty do odpowiedzialności w sytuacji gdy nie zapewni on spacerowiczom wystarczającego bezpieczeństwa, z powodu niedostecznej adaptacji terenu lub wadliwej realizacji prac. Na podmiocie tym ciąży obowiązek starannego oszacowania obiektywnego ryzyka związanego z ukształtowaniem terenu lub związanego z zachowaniem się turystów korzystających ze ścieżki. Spoczywa na nim obowiązek zapewnienia użytkownikom szlaku bezpieczeństwa, którego poziom zależy od specyfiki terenu przy uwzględnieniu zachowania przeciętnego turysty. Odpowiedzialność podmiotu realizującego wykonanie robót określona została w art. 1792 i nast. francuskiego kodeksu cywilnego. Zgodnie z tą dyspozycją każdy wykonawca dzieła jest w pełni odpowiedzialny wobec swojego zwierzchnika jak odbiorcy robót, za szkody, również te wynikające z naturalnego ukształtowania terenu, które poddają w wątpliwość solidną realizację robót, lub które poprzez naruszenie jednego z elementów konstytutywnych dzieła lub jednego z elementów jego wyposażenia, sprawiają że dzieło nie nadaje się do realizacji jego celów przeznaczenia<sup>13</sup>. Odpowiedzialność ta nie znajdzie zastosowania jeżeli wykonawca udowodni, że szkoda wynika z przyczyny zewnętrznej.

Z kolei odpowiedzialność podmiotu zarządzającego ścieżką wynika z marginesu jakim podmiot ten decyduje w zakresie zagospodarowania terenu. Ostateczny kształt szlaku może zostać zdeterminowany przez przeróżne działania takie jak: oznakowanie, edycja przewodników praktycznych oraz specjalnych map. Odpowiedzialność tego podmiotu jest większa, z uwagi na fakt że zachęca on swoimi działaniami do zwiększonej frekwencji pieszych a więc zwiększa ryzyko wystąpienia szkody. Spoczywa na nim obowiązek poinformowania użytkowników o ryzyku i obiektywnych trudnościach na trasie. Ponadto podmiot ten ponosi odpowiedzialność za treść informacji zachęcających do korzystania ze szlaku i może spotkać się z zarzutem rozpowszechniania niewystarczających lub nieprawdziwych informacji. Odpowiedzialność właściciela regulowana jest w przepisach kodeksu cywilnego, na mocy których jest on odpowiedzialny za utrzymanie we właściwym stanie przedmiotu swojej własności, którym zarządza osobiście. Ponadto odpowiedzialność właściciela została uregulowana w art. Art. 365–1 kodeksu ochrony środowiska umiejscowionym w rozdziale 5 poświęconym odpowiedzialności w razie wypadku, w części zatytułowanej „dostęp do środowiska”. Zgodnie z tą dyspozycją na właścicielach terenów, jednostkach samorządu terytorialnego państwa lub organach zarządzających obszarami naturalnymi, spoczywa odpowiedzialność cywilna lub administracyjna związana z ruchem turystów pieszych lub z podjętą aktywnością rozrywkową. Podmioty te są postrzegane jako odpowiedzialne za ryzyko związane z aktywnością turystów na tych terenach naturalnych które stanowiły przedmiot adaptacji. Odpowiedzialność ta ograniczona jest przepisami mającymi na celu ochronę terenu naturalnego, zakresem powziętych środków informacyjnych oraz przepisami porządkowymi, powziętych przez właściwe organy w celu zagwarantowania bezpieczeństwa publicznego.

Podsumowując, zgodnie z zasadą ogólną ten kto jest odpowiedzialny za utrzymanie oraz konserwację ścieżek które zostały zaadoptowane na szlaki turystyczne jest odpowiedzialny za szkody które ponieśli spacerowicze oraz turyści. Oznacza to że podmiotem odpowiedzialnym za szkodę będzie jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana do utrzymania i konserwacji trasy. Odpowiedzialność za szkody powstałe na PDIPR ciąży na departamencie.

Jeżeli natomiast właściciel prywatny zasygnalizował zamknięcie drogi dla użytku publicznego odpowiedzialność za szkody spoczywa na spacerowiczu który naruszył zakaz wstępu na teren prywatny.

Odpowiedzialność samego turysty wynika z ryzyka, jakie wiąże się z uprawianiem turystyki (trudne ścieżki, osuwiska, obsunięcie się kamieni, powódź), które każdy powinien wziąć pod uwagę i rozsądnie ocenić. Turysta pieszy ma obowiązek zachowania należytej ostrożności za siebie oraz za dzieci pozostające pod jego opieką. W razie nastąpienia szkody jest on odpowiedzialny zgodnie z zasadami określonymi w art. 1382 do 1385 kodeksu cywilnego określającymi reżim odpowiedzialności deliktowej za własne czyny<sup>14</sup>.

## 2.2. Przepisy porządkowe

Trasa udostępniona do użytku publicznego powinna podlegać przepisom porządkowym, które różniły się będą w zależności od statusu prawnego danej ścieżki. Na prywatnych ścieżkach udostępnionych dla publicznego dostępu turystów na mocy umowy z właścicielem oraz na ścieżkach należących do jednostek samorządu terytorialnego zastosowanie znajdują przepisy kodeksu drogowego, oraz przepisy porządkowe za których stosowanie odpowiedzialny jest mer na mocy art. L. 2213–4 kodeksu generalnego o samorządzie terytorialnym (fr. *code general des collectivites territoriales*). Merowi przysługują uprawnienia powzięcia w drodze zarządzenia wszelkich środków niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa na szlaku. Środki te mogą polegać na wydaniu umotywowanego zakazu wstępu na niektóre ścieżki lub na niektóre fragmenty ścieżek lub pewne sektory gminy przy użyciu środków transportu, których ruch spowodowałby na tych terenach naruszenie spokoju publicznego, zagrożenie gatunków zwierząt lub roślin, zagrożenie dla obszarów chronionych, pejzaży lub krajobrazów lub ich rozwoju na cele estetyczne, ekologiczne, rolnicze, leśne lub turystyczne. Należy zwrócić uwagę, że pomimo iż departament zarządza trasami PDIPR nie ma on żadnych uprawnień porządkowych ani kontroli zachowania zaleceń na tych ścieżkach.

Na drogach stanowiących własność prywatną, które nie zostały udostępnione turystom na mocy umowy, uprawnienia porządkowe wykonuje właściciel. Może on zakazać wszelkiego ruchu oraz przechodu przez na swoją działkę poprzez zwykłe zasygnalizowanie tablicą „zakaz wstępu” lub instalacją barierki.

## 2.3. Podmioty odpowiedzialne za utrzymanie i konserwację ścieżek

Utrzymanie i konserwacja ścieżek jest niezbędna dla zapewnienia trwałości i jakości szlaku turystycznego. Ponadto realizacja szlaku oraz jego utrzymanie może wymagać czasem wykonania skomplikowanych prac niezbędnych dla odpowiedniego dostosowania terenu takich jak: odtworzenie przejścia, usunięcie krzewów, wykonanie robót ziemnych, nasypów, instalacji kładki, itd.... Koszt zagospodarowania terenu zależeć będzie od wielu czynników, takich jak przykładowo: pierwotny stan ścieżki, jej lokalizacja, stopień oraz zaawansowanie przewidywanych prac oraz instalacji. Obowiązek konserwacji infrastruktury ciąży na jednostkach samorządu terytorialnego wspomaganym ewentualnie przez inne jednostki administracyjne. Artykuł L. 142–2 kodeksu urbanistycznego (fr. *code de l'urbanisme*) przewiduje także możliwość dla departamentu, za pomocą środków pochodzących z podatków departamentalnych na rzecz terenów natury zagrożonych oraz w ramach PDIPR zapewnić utrzymanie, konserwację oraz zarządzanie drogami wpisanymi do planu departamentalnego ścieżek spacerowych oraz szlaków turystycznych. Koszty utrzymania tras turystycznych zapewniają komitety Francuskiej Federacji Turystów Pieszycy, które mogą zostać dostawcami usług turystycznych. Udział wolontariuszy oraz stowarzyszeniami w działaniach mających na celu konserwację oraz zarządzanie ścieżkami spacerowymi określony jest w umowach. Podmioty te biorą udział w rozwiązywaniu problemów praktycznych związanych z użytkowaniem szlaków przez turystów. Jako przykład takich działań można wskazać inicjatywę „eco-veille” promująca udział samych użytkowników w utrzymaniu stanu szlaku poprzez udostępnianie im prospektów które mogą zwrócić do komitetu Francuskiej Federacji Turystów Pieszycy w celu zasygnalizowania zauważonych problemów.

## 3. Wnioski

Prawo francuskie kompleksowo reguluje zasady tworzenia, znakowania, konserwacji i finansowania szlaków oraz ścieżek pieszych. Prawo to wskazuje kto jest odpowiedzialny za konserwację udostępnianego publicznie szlaku oraz kto jest odpowiedzialny za utrzymanie na nich bezpieczeństwa i porządku publicznego. Regulacje te zapewniają nie tylko trwałość ścieżek pieszych lecz także bezpieczeństwo wędrujących po nich turystów. Na uwagę zasługują także mechanizmy ochrony prawa własności właścicieli prywatnych, którzy w każdym momencie mogą wypowiedzieć umowę o udostępnieniu drogi do użytku publicznego, oraz zagwarantowanie praw autorskich twórcom szlaków turystycznych. Mając na uwadze te wielopłaszczyznowe korzyści wynikające z uregulowania prawnego problematyki szlaków turystycznych należy dążyć do przyjęcia odpowiednich regulacji w prawie polskim, których wzór mogą stanowić sprawdzone rozwiązania prawa francuskiego. Przyszła regulacja powinna przede wszystkim umożliwić stworzenie jednolitego systemu organizacyjnego powstania, funkcjonowania oraz konserwacji szlaków turystycznych w Polsce oraz wyraźnie wskazywać nowe kompetencje i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie<sup>15</sup>.

<sup>1</sup> Dane pochodzą z oficjalnej strony Francuskiej Federacji Turystów Pieszycy: <http://www.ffrandonnee.fr>

2 Wyrok Francuskiego Sądu Kasacyjnego z 30 czerwca 1998 r., Pierwsza Izba Cywilna, nr skargi 96–15151. Zob. M. Vivant, J.-M. Bruguiere, *Droit d'auteur*, Paryż 2009, s. 137 i nast.

3 F. Kouchner, *La valorisation du tourisme de randonnée dans territoires ruraux. Guide pédagogique sur élaboration et la mise en oeuvre d'un projet de randonnée pedestre*, AFIT et LEADER 2001, s. 21.

4 C. Chamard, *La distinction des biens publics et des biens privés*, Paris 2004.

5 D. Costa, *L'inaliénabilité et l'irascibilité du domaine public*, [w:] *Bien public, bien commun. Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme*, Paryż 2011, s. 87; É. Fatôme, *A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public*, *AJDA* 2003. 1192–1201 et 1404–1405, J.-B. Seube, *Un souffle de fondamentalisation du droit des biens*, *Dr. et patr. juill.* 2007, s. 161.

6 Przyjęta przez Konstytuante 26 sierpnia 1789 roku Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela jest jednym z najważniejszych dokumentów Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Została umieszczona na wstępie pierwszej konstytucji Francji z 3 września 1791 r. Kolejne konstytucje francuskie (z 1852 r., z 1946 r. oraz 1958 r.) zawierają odesłanie do wartości wyrażonych w Deklaracji. Aktualnie Deklaracja stanowi blok przepisów konstytucyjnych, jej walor normatywny został potwierdzony w fundamentalnej decyzji Francuskiej Rady Konstytucyjnej (fr. Conseil Constitutionnel) z 17 lipca 1971 r., decyzja nr 71–44 DC.

7 J. Zatorska, *Évolution du droit de propriété dans la Constitution française et polonaise [w:] 50e anniversaire de la Constitution française. Les journées du droit français en Pologne, 20–21 novembre 2008*, red. J. Leroy, K. Wojtyczek, P. Baleyraud, M. Pyziak-Szafnicka, Orléans 2011, s. 209–224.

8 N. Hasmar-Noé, *L'aménagement des chemins de randonnée: un instrument d'identification et de „gouvernance” territoriales*, *Espaces et sociétés*, 2009/3, nr 138, s.117 i nast.

9 Ph. Delebecque, Fr. Collart Duteilleul, *Contrats civils et commerciaux*, Paris 2011; Y. Lequette, F. Terre, P. Simpler, *Droit civil. Les obligations*, Paris 2009.

10 Zasady odpowiedzialności państwa francuskiego za działania władzy publicznej zostały, ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Kompetencyjnego (fr. *Tribunal des Conflits*) oraz Rady Stanu (fr. *Conseil d'État*). W swym fundamentalnym orzeczeniu *Blanco* Francuski Trybunał Kompetencyjny stwierdził, że sądy administracyjne są właściwe dla rozstrzygnięcia o odpowiedzialności państwa z tytułu wadliwego działania władz publicznych oraz, że w sprawach o odszkodowanie z uwagi na ich specyficzny charakter nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu cywilnego, ale szczególne reguły, odpowiednie do powagi i funkcji władzy publicznej oraz potrzeby wyważenia pomiędzy interesem podmiotu prywatnego oraz publicznego. Ta generalna kompetencja sądów administracyjnych pozostaje regułą, od której istnieją odstępstwa ze względu na specyfikę odpowiedzialności lub dyspozycję przepisu szczególnego nakazującego dochodzenie odszkodowania przed sądami powszechnymi (patrz: orzeczenie TC *Blanco* z 8.02.1873, Rec. Lebon 1873, s. 61; streszczenie orzeczenia dostępne na stronie: <http://www.conseil-etat.fr>).

11 Dekret nr 2004–998 z 16 września 2004 r. dotyczący zielonych ścieżek, zmieniający kodeks drogowy, *Décret n° 2004–998 du 16 septembre 2004 relatif aux voies vertes et modifiant le code de la route*, *Journals Officiel* du 23/09/2004.

12 FFR, *Guide du droit des chemins*, 2008, s. 53.

13 J.P. Karila, *Bilan des responsabilités et garanties spécifiques des constructeurs et fabricants en matière immobilière*, *AJDI* 1997 s. 4; J. P. Karila, *Garanties légales et responsabilité contractuelle de droit commun des locataires d'ouvrages immobiliers après la réception de l'ouvrage*, *D.* 1990, *chron. s.* 30; J. P Karila, *Les responsabilités des constructeurs, évolution de la jurisprudence: 1991–1992*, *AJPI* 1993, s. 583.

14 C. Queze-Ambrunaz, *Essai sur la causalité en droit de la responsabilité civile*, Paryż 2010; F. Terré, *Pour une réforme du droit de la responsabilité civile*, Paryż 2011.

15 Na temat potrzeby uchwalenia w Polsce ustawy o szlakach turystycznych zob. J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, s. 65

# Wyznaczanie lądowych szlaków turystycznych i korzystanie z nich (zagadnienia administracyjnoprawne)

## Wprowadzenie

Problematyka dotycząca szlaków turystycznych może być przedstawiana i jest omawiana z różnych punktów widzenia<sup>1</sup>. W rozważaniach tych, mimo ich zróżnicowanego zakresu, szczególną uwagę zwraca się przede wszystkim na kwestie dotyczące zasad wyznaczania tych szlaków i określenia reguł korzystania z nich. Powyższe kwestie są istotne nie tylko dla samych turystów jako bezpośrednich użytkowników szlaków. Równie ważne są one dla wszystkich innych podmiotów zainteresowanych nimi. W szczególności dotyczy to właścicieli lub innych osób władających terenem przez który szlak ma być wytyczany bądź już prowadzi jak i podmiotów odpowiedzialnych, w różnym zakresie, za organizowanie tam ruchu turystycznego czy wreszcie organów administracji publicznej. Z tych względów, niezależnie od przyczyny czy też powodu owego zainteresowania istotnym, a nawet koniecznym, jest ustalenie uprawnień i obowiązków poszczególnych podmiotów zarówno w zakresie projektowania, wyznaczania, utrzymania szlaków, jak i korzystania z nich. Powyższa potrzeba uzasadnia omawianie aspektów prawnych wskazanej problematyki<sup>2</sup>.

W niniejszym opracowaniu przedstawiam swoje stanowisko, co do niektórych zagadnień administracyjnoprawnych dotyczących wyznaczania lądowych szlaków turystycznych i korzystania z nich. W szerszym zakresie rozważałem je w innym, wcześniejszym opracowaniu<sup>3</sup>. Mimo upływu czasu i wielu zmian, w tym też prawnych, większość kwestii tam omawianych jest nadal aktualnych. Urzędowe stanowisko, co do zakresu ustawowej regulacji oraz rozwiązań prawnych w odniesieniu do szlaków turystycznych przedstawia dokument Ministerstwa Sportu i Turystyki, Departament Turystyki z 14 maja 2010r. „Założenia do projektu ustawy o szlakach turystycznych”<sup>4</sup>.

W tak wyznaczonych ramach dalsze rozważania dotyczą następujących zagadnień administracyjnoprawnych, jakie powstają w związku z wytyczaniem lądowych szlaków turystycznych i korzystaniem z nich:

1. regulacji prawnej,
2. organizowania szlaków turystycznych jako zadania publicznego,
3. administracyjnoprawnych form działania w zakresie wytyczania szlaków turystycznych i korzystania z nich.

## Regulacja prawna

Jak stwierdzono w „Projekcie 2010” do chwili obecnej problematyka szlaków turystycznych nie miała swojej całościowej regulacji prawnej. Podkreślono także iż powyższa problematyka była (i jest nadal) regulowana fragmentarycznie, przede wszystkim na marginesie regulacji dotyczących innych zagadnień (ochrona przyrody, bezpieczeństwo w górach, bezpieczeństwo ruchu drogowego itd.). Zaznaczono również, że w praktyce zagadnienia dotyczące w szczególności wytyczania i znakowania szlaków są przedmiotem regulacji wewnętrznych stowarzyszeń (np. kolejne wersje dokumentu Polskiego Towarzystwa Turystyczno – Krajoznawczego pn. „Instrukcja znakowania szlaków turystycznych”)<sup>5</sup>.

Powyższe stanowisko jest zasadne o ile przyjąć iż regulacja prawna w omawianym zakresie winna być zawarta w jednym akcie prawnym i dotyczyć wszystkich rodzajów szlaków turystycznych. W odniesieniu do lądowych szlaków turystycznych regulacja taka istniała i obowiązywała przez ponad 26 lat Zawarta była ona w zarządzeniu Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki w sprawie lądowych szlaków turystycznych<sup>6</sup>. Był to akt prawny centralnego organu administracji państwowej działającego w zakresie kultury fizycznej i turystyki, którego kierownik (przewodniczący GKFiT), z tytułu kierownictwa wskazanym działem administracji państwowej upoważniony został do wydawania zarządzeń ogólnych jako aktów wykonawczych<sup>7</sup>. Zakres regulacji Zarządzenia nr 73 był typowy dla wydawanych w tym czasie aktów prawnych wykonawczych mających charakter pośredni pomiędzy aktami obowiązującymi wyłącznie w stosunkach wewnątrzorganizacyjnych administracji państwowej a aktami bezpośrednio regulującymi prawa i obowiązki obywateli<sup>8</sup>. Regulacja zawarta w Zarządzeniu nr 73 została rozwinięta w przepisach wydanych przez PTTK<sup>9</sup>, nawiązywał do niej też tzw. „Kodeks narciarski”<sup>10</sup>. Dla prowadzonych obecnie rozważań dotyczących projektowanej ustawy o systemie szlaków turystycznych Zarządzenie nr 73 może mieć pewną wartość. W szczególności uwzględniając zakres i sposób regulacji wskazanego aktu można ustalić czy przyjęte w nim rozwiązania mogą być przydatne dla planowanej ustawowej regulacji omawianej problematyki. Szczegółowe porównywanie Zarządzenia nr 73 z „Projektem 2010” nie jest celem niniejszych rozważań. Dlatego też jedynie, w odniesieniu do 16 kwestii wymienionych w „Projekcie 2010”, podano, bez przeprowadzenia szerszej analizy, czy i jak były one regulowane w Zarządzeniu nr 73, a jak ujęto je w „Projekcie 2010”. Powyższa informacja<sup>11</sup>, odnosząca się przede wszystkim do lądowych szlaków turystycznych, dotyczy:

1. Charakteru regulacji,
2. Definicji legalnej lądowego szlaku turystycznego,

3. Podziału szlaków turystycznych
4. Podmiotów uprawnionych do działania w przedmiotowym zakresie
5. Zadań powierzonych podmiotom uprawnionym ,
6. Rozwiązań i form prawnych stosowanych przy powierzaniu zadań w zakresie szlaków turystycznych,
7. Uprawnień kontrolnych administracji państwowej
8. Warunków prawnych wytyczania, budowy i przebudowy oraz znakowania szlaków na poszczególnych obszarach (terenach),
9. Prawa autorskie do szlaku i zasady ich ograniczenia,
10. Zasad rejestracji i ewidencjonowania szlaków,
11. Odpowiedzialności za bezpieczeństwo na szlakach,
12. Zasad korzystania ze szlaków,
13. Zasad finansowania, wytyczania i konserwacji szlaków,
14. Odpłatność za korzystanie ze szlaku turystycznego.
15. Delegacji dotyczącej wydania przepisów o charakterze wykonawczym,
16. Spraw regulowanych przez przepisy odrębne lub wyłączonych spod regulacji.

Przedstawiając powyższą informację zaznaczyć należy, że po uchyleniu Zarządzenia nr 73<sup>12</sup>, sytuacja faktyczna w odniesieniu do lądowych szlaków turystycznych nie uległa zmianie w tym sensie iż zarówno PTTK, a także inne podmioty podejmowali i nadal prowadzą działania dotyczące szlaków turystycznych często na dotychczasowych zasadach, mimo braku odpowiedniej regulacji prawnej. Mamy tu do czynienia z przypadkiem gdy rzeczywisty stan rzeczy jest szerszy niż obowiązujące w tej dziedzinie prawo. W efekcie powoduje to, że z jednej strony organy administracji publicznej akceptują istniejącą sytuację, z drugiej zaś strony wykonawcy powyższych zadań starają się ją legalizować o czym świadczy wskazywanie różnych podstaw prawnych w oparciu o które podejmowane są prace w zakresie wytyczania, znakowania i odnawiania szlaków turystycznych. Przykładowo w PTTK powyższe prace prowadzone są z powołaniem na podstawy prawnej zawarte w sześciu ustawach i czterech rozporządzeniach<sup>13</sup>, a znakowanie szlaków Nordic Walking następuje z powołaniem się na podstawę wskazaną w trzech ustawach lub pozwolenie odpowiednich organów administracji publicznej<sup>14</sup>.

Nie dokonując szerszej analizy prawnej tych aktów zaznaczyć trzeba iż w większości są to przepisy o charakterze administracyjnym. Podzielić również należy stanowisko W. Robaczyńskiego, zgodnie z którym, w przypadku gdy szlaki turystyczne zorganizowane zostają na terenach nie służących wyłącznie celom turystycznym lub rekreacyjnym „funkcja turystyczna danego ciągu komunikacyjnego schodzi niejako na dalszy plan”<sup>15</sup>. Znajduje to również wyraz w regulacji prawnej, która kwestie odnoszące się bezpośrednio do szlaków turystycznych bądź pomija bądź reguluje fragmentarycznie. Według W. Robaczyńskiego również wtedy jeżeli szlaki te wytyczone są ciągami służącymi wyłącznie celom turystycznym regulacja ta jest częściowa i niepełna<sup>16</sup>. Zawsze jednak dominuje regulacja o charakterze administracyjnym

Inaczej wygląda stan regulacji prawnej co do korzystania ze szlaków turystycznych. W Zarządzeniu nr 73 kwestie te, w zasadzie, nie były przedmiotem regulacji. Wynikało to przede wszystkim z jej podstawowego celu, którym, jak sądzę, było określenie stosunków pomiędzy organami administracji państwowej, a PTTK i innymi organizacjami społecznymi głównie w sprawach szeroko rozumianego wytyczania lądowych szlaków turystycznych. Przy takim założeniu określenie zasad i rozwiązań prawnych korzystania ze szlaków turystycznych, czy też ich udostępniania zostało pominięte. Przyjęto iż w tym zakresie jest to problematyka, która winna być regulowana w obszarze prawa cywilnego, bądź też w przepisach odrębnych. Powyższy stan rzeczy w zasadzie nie uległ zmianie. Nadal brak tu rozwiązań prawnych, które uwzględniłyby zarówno interes społeczny jak i słuszny interes indywidualny właścicieli gruntów przez który wiedzie szlak turystyczny i czyniłyby możliwym ogólnodostępne korzystanie z niego. Legislacyjna regulacja „prawa szlaku” nie jest prosta mimo że przekonanie o konieczności uregulowania tego prawa jest już powszechna<sup>17</sup>. Jest też niezbędne, chociażby z uwagi na korzystanie z uprawnień jakie w zakresie prawa do własności i jego ochrony prawnej, prawa obywateli do dostępu do walorów środowiska naturalnego oraz prawa każdego człowieka do wypoczynku, wynikają wprost lub pośrednio z unormowań konstytucyjnych<sup>18</sup>.

### **Organizowanie szlaków turystycznych jako zadanie publiczne**

Ustawa o usługach turystycznych definiuje szereg terminów między innymi: „usługi turystyczne”, „wycieczka”, „organizowanie imprez turystycznych”, „organizator turystyki” „wycieczka”<sup>19</sup>. Nawiązując do tych pojęć a zarazem uwzględniając wszystkie podobieństwa i różnice, jakie istnieją i zapewne występować będą nadal między celem i zakresem regulacji prawnej usług turystycznych i szlaków turystycznych można jak sądzę nie tylko dla potrzeb niniejszego opracowania, używać określenia „organizowanie szlaku turystycznego”. Przez powyższe określenie rozumie całokształt działań związanych z wytyczaniem i eksploatacją szlaków turystycznych. Działania te obejmują różne czynności prawne i

faktyczne podejmowane w związku z realizacją zadań w zakresie planowania, projektowania, wytyczania w terenie i utrzymywania szlaków turystycznych. Analiza prawna tych zadań stanowi temat wielu opracowań i została dokonana z różnych punktów widzenia<sup>20</sup>. Jednym z nich jest rozważenie zagadnienia czy, a jeżeli tak to na jakich warunkach organizowanie szlaków turystycznych jest zadaniem publicznym. Odpowiedź w tej kwestii nie jest prosta. Warto podkreślić iż historia turystycznego zagospodarowania w Polsce w tym tworzenia sieci szlaków turystycznych wskazuje, iż od zarania wytyczanie tych szlaków było prowadzone w ramach działalności statutowej organizacji turystycznych, społecznie bez oczekiwania iż uczyni to państwo i jego administracja<sup>21</sup>. Nie oznacza to jednak iż organizowanie szlaków turystycznych było i jest wyłącznie obszarem działalności prywatnej. Analiza obowiązującej regulacji prawna oraz faktycznie istniejącego stanu rzeczy wskazuje, iż brak odpowiedniej regulacji dotyczącej bezpośrednio szlaków turystycznych stanowi wprawdzie istotną przeszkodę w organizowaniu szlaków turystycznych, lecz nie powoduje aby z wykonywania tych zadań organy państwowe lub samorządowe były zwolnione. Sfera działania tych organów nie ogranicza się tylko do zadań reglamentacyjno-porządkowych, ale obejmuje także różnorodną działalność świadcząca, zapewniająca dostarczanie określonych usług niezbędnych dla funkcjonowania zbiorowości<sup>22</sup>. W doktrynie przyjmuje iż zadania publiczne mogą być ujmowane w trojaki sposób<sup>23</sup>:

1. według ujęcia pierwszego zadaniami publicznymi są takie, które rzeczywiście wykonują organy państwowe lub samorządowe,
2. zgodnie z ujęciem drugim są to zadania swoiste i charakterystyczne dla państwa (zadania publiczne w czystej postaci),
3. w ujęciu trzecim chodzi o „wszelkie zadania wyznaczone przez obowiązujące prawo; suma ustalonych w ten sposób zadań daje obraz normatywnie nakazanej aktywności państwa”<sup>24</sup>.

Porównując powyższe ujęcia z istniejącym stanem rzeczy w zakresie organizowania szlaków turystycznych można przyjąć, iż aktywność państwa jest różna w zależności od rodzaju i charakteru zadań podejmowanych w wskazanym zakresie. Bardziej dostrzegalna jest na przykład w zakresie planowania przestrzennego, zróżnicowana jest co do utrzymywania szlaków turystycznych i zapewnienia bezpieczeństwa osobom z nich korzystającym, prawie nie występuje w odniesieniu do sposobów oznaczania szlaku w terenie. W tym stanie rzeczy nie sposób pominąć zagadnienia zmiany sposobu dalszego wykonywania omawianych zadań. Kwestia ta stanowi fragment szerszej problematyki jaką jest prywatyzacja zadań publicznych. W monografii poświęconej temu zagadnieniu, jej Autor Stanisław Biernat przyjął, iż prywatyzacja zadań publicznych może polegać na zmianie cech podmiotu wykonującego zadanie i/lub zmianie form wykonywania zadań oraz zmianie charakteru stosunków, jakie istnieją pomiędzy podmiotami wykonującymi zadania publiczne a obywatelami<sup>25</sup>. W odniesieniu do zadań objętych organizowaniem szlaków turystycznych, tak rozumiana prywatyzacja nie tylko jest możliwa, lecz w praktyce społecznej w dużym zakresie funkcjonuje. Poprzednio w tym zakresie wykorzystana była forma decentralizacji w postaci zlecenia zadań (i funkcji) państwowych organizacjom społecznym. W szczególności ta forma została przyjęta w stosunku do PTTK i innych organizacji społecznych, chociaż warunki prawne w tym zakresie dla wyżej wskazanych podmiotów były ustalone odmiennie<sup>26</sup>. Zatem PTTK nie posiadało, jak niekiedy się twierdzi, wyłączności w wykonywaniu zadań w zakresie lądowych szlaków turystycznych. Uważam też iż mimo odmiennych zasad na jakich opiera się prywatyzacja zadań publicznych w obecnych warunkach ustrojowych należy wykorzystać niektóre dotychczasowe rozwiązania prawnych. W szczególności byłoby celowe aby w przypadku podjęcia inicjatywy w zakresie wytyczania i urzędzenia szlaków turystycznych przez inne podmioty niż PTTK odpowiedzialność za krajoznawczą i fachową stronę podjętej inicjatywy przyjęło PTTK. Do niego mógłby należeć także odbiór szlaku.

W obecnym stanie prawnym dla potrzeb omawianej prywatyzacji należałoby przede wszystkim wykorzystać rozwiązania określone ustawowo dla działalności pożytku publicznego<sup>27</sup>. Przemawia za tym nie tylko cel i charakter działalności pożytku publicznego lecz także dotychczasowe doświadczenia jakie w zakresie organizowania szlaków turystycznych posiadają organizacje społeczne (pozarządowe) w szczególności PTTK.

### **Administracyjnoprawne formy działania w zakresie wytyczania szlaków turystycznych i korzystania z nich**

Zadania zaliczane do organizowania szlaków turystycznych w przyjętym tutaj znaczeniu podejmowane mogą być i wykonywane są na różnych terenach (obszarach). Dla niniejszych rozważań istotny jest podział według kryterium ich statusu prawnego. Z tego punktu widzenia status ten omawiać można bądź w kontekście stosunków własnościowych bądź reżimu prawnego obowiązującego na danym obszarze

Biorąc pod uwagę stosunki własnościowe istotnym jest, czy obszar, a ściślej grunty przez które prowadzi względnie ma być wytyczony szlak turystyczny stanowi własność prywatną czy też własność Skarbu Państwa (własność państwowej) lub własność jednostek samorządu terytorialnego (własność komunalną).

Z uwagi na reżim prawny obowiązujący na określonym obszarze wyróżnić można obszary specjalne o szczególnym reżimie prawnym <sup>28</sup>i tereny pozostałe. W następstwie utworzenia obszaru specjalnego na jego terenie obowiązują ograniczenia o charakterze administracyjnoprawnym.

Problematyka stosunków własnościowych jest domeną prawa cywilnego. Dlatego też przede wszystkim w tym obszarze jest ona rozważana i omawiana. Koncentrując uwagę na zagadnieniach administracyjnoprawnych należy się zastanowić, czy możliwe jest tu wykorzystanie instytucji wywłaszczenia. Analiza przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>29</sup> pozwala na zajęcie stanowiska negatywnego. Wywłaszczenie na cele rekreacyjne lub turystyczne nie zostało w orzecznictwie sądów administracyjnych uznane za cel publiczny<sup>30</sup>. Wytyczenie szlaku turystycznego nie pozbawia trwale właściciela jego prawa własności w stosunku do tej części nieruchomości, po której wiedzie szlak. Jedyne następuje pewne ograniczenia – i to stosunkowo mało uciążliwe. Takie ograniczenie w obecnym stanie prawnym także nie jest możliwe. Można by ewentualnie rozważać czy szlak turystyczny, a ściślej jego oznakowanie może być zaliczone do urządzeń sygnalizacji publicznej, gdyż na założenie takiej możliwe jest udzielenie zezwolenie. Jednak ta propozycja interpretacyjna w świetle orzecznictwa sądowego nie wydaje się możliwa do przyjęcia. Przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 124) regulujący kwestie ograniczenia korzystania z nieruchomości ma charakter uregulowania szczególnego, które – tak jak pozostałe przepisy tej ustawy dotyczące ograniczania bądź pozbawiania praw do nieruchomości dla celów publicznych – musi być interpretowane dosłownie. Niedopuszczalne jest więc formułowanie jakichkolwiek innych przesłanek umożliwiających albo wykluczających zastosowanie ograniczenia, o jakim mowa w tym przepisie<sup>31</sup>.

Nieco inaczej wygląda sytuacja, gdy teren przez który planowane jest wytyczenie szlaku turystycznego jest własnością państwową lub komunalną. W tych wypadkach wystarczające jest zawarcie pomiędzy podmiotem wytyczającym szlak, a organem reprezentującym właściciela terenu odpowiedniego porozumienia. Może mieć ono charakter czynności cywilnoprawnej, ale również przyjąć można za dopuszczalne zawieranie porozumień administracyjnych zaliczanych do grupy czynności administracyjnoprawnych. Innym rozwiązaniem o charakterze administracyjno – prawnym, jest uzyskiwanie zgody na oddanie określonego terenu w zarząd i użytkowanie, bądź też na przekazanie określonego terenu. Następuje to w formie decyzji administracyjnej wydawanej przez upoważniony organ administracji publicznej.

Wytyczanie i użytkowanie szlaków turystycznych podlega różnym ograniczeniom wynikającym z faktu prowadzenia szlaku przez obszary specjalne. Omawiając problematykę tych obszarów w związku z zagadnieniem ochrony walorów turystycznych na obszarach specjalnych, jak i poza tymi obszarami Wojciech Radecki przedstawił między innymi problematykę reżimu prawnego obowiązującego na tych obszarach<sup>32</sup>. Kwestia ta jest istotna dla niniejszych rozważań chociażby dlatego, iż szlaki turystyczne są zaliczane do turystycznych jednostek przestrzennych<sup>33</sup>, w których kwestią kluczową są walory turystyczne. Podstawą prawną wskazanych ograniczeń zawierają głównie przepisy prawa administracyjnego. Regulują one prawne warunki korzystania z tych obszarów. Z tych względów działalność podmiotu organizującego szlak turystyczny na wskazanych obszarach wymaga uzgodnienia dokonywanych prac z organami zarządzającymi tymi obszarami i dostosowanie prowadzonych robót do warunków określonych przez te organy. Warunki te są dla podmiotu organizującego wiążące. Dotyczą przede wszystkim sposobu i możliwości wytyczenia szlaku. Mogą określać także zasady i warunki użytkowania, co oczywiście ma istotne znaczenie dla korzystających ze szlaku. Postanowienia w tym zakresie można zaliczyć do grupy przepisów porządkowych. Zarządzenie nr 73 regulowało kwestie uzgodnienia wytyczenia szlaku w lasach państwowych, parkach narodowych, w granicach nadmorskiego pasa nadbrzeżnego, w strefie nadgranicznej, oraz na drogach publicznych w drodze porozumienia<sup>34</sup>. Projekt 2010 przewiduje podobne rozwiązanie co do obszarów chronionych.

## **Podsumowanie**

Problematyka prawna dotycząca wytyczania i korzystania z szlaków turystycznych, nawet ograniczona do kwestii administracyjnoprawnych może być omawiana w o wiele szerszym niż zdołano to uczynić tutaj. Można jednak jak sądzę na tle zawartych powyżej rozważań przedstawić kilka uwag .

W zakresie omawianej problematyki spotykamy się obecnie z sytuacją polegającą przede wszystkim na jej niejednolitej prawnej regulacji. Większość kwestii pozostaje poza ową regulacją, gdyby za taką uważać unormowania odnoszące się wprost czy wyłącznie do szlaków turystycznych. Inne pozostawiono do bezpośredniego rozwiązywania drogą praktycznego działania zainteresowanych podmiotów administracji publicznej, organizacji pozarządowych czy też mniej lub bardziej zorganizowanych grup społecznych. W tej sytuacji niewątpliwie proponowana regulacja jest konieczna ale jednocześnie winna mieć ona charakter ogólny z przewagą rozwiązań o charakterze administracyjno-prawnym.

W zakresie wytyczania szlaków winna ograniczać się do kwestii wspólnych dla wszystkich rodzajów szlaków turystycznych i raczej mieć charakter zasad bez określania szczegółów. Te winny być zawarte w aktach wykonawczych o charakterze instrukcji obowiązujących dla poszczególnych rodzajów szlaków. Opracowanie powyższego rodzaju przepisów należy powierzyć zainteresowanym organizacjom pozarządowym z jedynie niezbędnym udziałem organów administracji. Wytyczenie szlaku winno nastąpić na wniosek zainteresowanego podmiotu, po przeprowadzeniu stosownego postępowania administracyjnego. Należy tu zastosować odpowiednio przepisy z zakresu planowania przestrzennego i prawa budowlanego. Zatwierdzenie przebiegu szlaku winno być poprzedzone wydaniem opinii w zakresie spełnienia wymogów krajoznawczych oraz bezpieczeństwa. Z rozważą należy podejść do regulacji szlaków narciarskich. Trzeba bowiem rozważyć czy



uzasadnione i prawnie celowe jest, aby zasady wytyczania szlaków, w tym przypadku lądowych prowadzących, jak niegdyś przyjmowano po drogach i ścieżkach, był stosowane w odniesieniu do nartostrad.

W zakresie korzystania ze szlaków należy ustalić, na podstawie i w granicach odpowiednio sformułowanego upoważnienia ustawowego, przepisy porządkowe, np. na wzór takich jakie obowiązują w lasach państwowych. Podobnie jak przypadku wytyczania szlaków szczegółowa regulacja dotycząca korzystania winna być zawarta w aktach o charakterze wykonawczym. Istotne jest również ustalenie zasad prawnych regulujących otwieranie i zamykanie szlaków turystycznych dla ruchu turystycznego.

## **Porównanie zakresu przedmiotowego regulacji prawnej dotyczącej szlaków turystycznych**

### **1.**

#### **Przedmiot regulacji:**

Charakter regulacji.

#### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Akt wykonawczy regulujący problematykę lądowych szlaków turystycznych, co do zasady całościowo (z wyjątkiem szlaków turystyki motorowej).

#### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Akt ustawowy regulujący problematykę szlaków turystycznych kompleksowo.

### **2.**

#### **Przedmiot regulacji:**

Definicja legalna lądowego szlaku turystycznego.

#### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Podana: „Lądowymi szlakami turystycznymi są drogi i ścieżki lądowe oznakowane właściwymi znakami turystycznymi”.

#### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Podana: „Szlak turystyczny obejmuje oznakowaną trasę, wraz z obiektami towarzyszącymi”.

Nie podano rodzaju oznakowania.

### **3.**

#### **Przedmiot regulacji:**

Podział szlaków turystycznych.

#### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Według jednego kryterium przedmiotowego (charakter szlaku). Wyznaczono cztery rodzaje szlaków lądowych: nizinne, górskie, narciarskie, nartostrady).

#### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Według dwóch kryteriów przedmiotowych, ze względu na:

- 1) zasięg terytorialny (przewidziano pięć rodzajów szlaków: międzynarodowe, krajowe, regionalne, lokalne i miejskie); klasyfikacja ta ma charakter ogólny i dotyczy wszystkich kategorii szlaków wyznaczanych w oparciu o pozostałe kryteria;
- 2) lokalizację, charakter oraz stopień trudności szlaków - obejmuje szlaki lądowe (5 rodzajów) i szlaki wodne (3 rodzaje).

### **4.**

#### **Przedmiot regulacji:**

Podmioty uprawnione co do spraw lądowych szlaków turystycznych.

#### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

PTTK na zasadzie zlecenia zadań (całość spraw).

#### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Brak ograniczeń podmiotowych.

Ustawa powinna być adresowana do każdego podmiotu, który zamierza wytyczyć w terenie jakikolwiek szlak turystyczny. Podmiotami takimi mogą być jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne oraz osoby fizyczne (operator szlaku). W szczególności zainteresowane wyznaczaniem i eksploatacją szlaków mogą być stowarzyszenia, które w zakresie swej statutowej działalności mają cele związane z turystyką.

## 5.

### **Przedmiot regulacji:**

Zadania podmiotu uprawnionego w zakresie spraw lądowych szlaków turystycznych.

### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Katalog otwarty. W szczególności :

- 1) wytyczanie, budowa, przebudowa szlaków;
- 2) znakowanie szlaków;
- 3) zakładanie urządzeń orientacyjnych dla potrzeb ruchu turystycznego (kierunkowskazów, tablic i map orientacyjnych, itd.);
- 4) konserwacja szlaków i urządzeń zapewniających bezpieczeństwo turystów na szlaku;
- 5) szkolenie kadry dla realizacji zadań wymienionych w pkt. 1–4.

### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Przewiduje się instytucję „operatora szlaku”, która oznaczałoby każdy podmiot, któremu przysługują prawa do szlaku turystycznego (w tym w szczególności prawa autorskie, o ile jest autorem albo zlecił wykonanie projektu szlaku i prawa autorskie zostały na niego przeniesione przez autora projektu) i na którym spoczywają obowiązki związane z utrzymaniem i konserwacją oraz zapewnieniem bezpieczeństwa na szlaku, w tym także obowiązek rejestracji szlaku.

## 6.

### **Przedmiot regulacji:**

Wymogi prawne dotyczące podejmowania zadań.

### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Dotyczą innych (poza PTTK) organizacji społecznych zainteresowanych rozwojem turystyki.

Wymogi:

- 1) uprzednie uzyskanie zgody Komitetu KFiT Prezydium właściwej wojewódzkiej rady narodowej wyrażonej na podstawie oświadczenia właściwego zarządu okręgu PTTK o przyjęciu odpowiedzialności za krajoznawczą i fachową stronę podjętej inicjatywy,
- 2) odbiór prac przez odpowiednią jednostkę organizacyjną PTTK.

### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Ustalając zasadę braku ograniczeń podmiotowych, przyjęto, iż regulacją dotyczącą wyznaczania i eksploatacji szlaków mogą być zainteresowane w szczególności stowarzyszenia, które w zakresie swej statutowej działalności mają cele związane z turystyką.

## 7.

### **Przedmiot regulacji:**

Uprawnienia kontrolne administracji państwowej.

### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Kontrola uprzednia działalności PTTK w zakresie realizacji zadań (patrz pkt. 5 tabeli).

- Szczebel krajowy: zatwierdzenie przez GKFiT wieloletniego programu zadań wymienionych w punkcie 5 tabeli.
- Szczebel lokalny: zatwierdzanie przez właściwe komitety KFiT. Prezydiów rad narodowych rocznych planów w dziedzinie lądowych szlaków turystycznych.

### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Kontrolę nad przestrzeganiem ustalonych zasad należałoby powierzyć organom administracji publicznej, które miałyby prawo sprzeciwu wobec złożonego w celu zarejestrowania projektu szlaku, który nie spełniałby wymogów zawartych w ustawie albo aktach wykonawczych do ustawy.

## 8.

### **Przedmiot regulacji:**

Warunki prawne wytyczania, budowy i przebudowy oraz znakowania szlaków na poszczególnych obszarach (terenach).

### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Warunki odnoszące się do prac dotyczących lądowych szlaków turystycznych.

- 1) obszar lasów:

- a) porozumienie z właściwymi okręgowymi zarządami lasów i konserwatorami przyrody;
  - b) budowa lub przebudowa szlaku związana ze zmianą uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania – zgoda Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego;
- 2) obszar parków narodowych - porozumienie z dyrektorami tych parków;
  - 3) granice nadmorskiego pasa nadbrzeżnego – porozumienie z właściwymi urzędami morskimi;
  - 4) strefa nadgraniczn: porozumienie z właściwymi jednostkami Wojsk Ochrony Pogranicza;
  - 5) drogi publiczne – porozumienie z właściwymi organami administracji drogowej;
  - 6) inne obszary (w tym grunty prywatne) – nie określono warunków prawnych.

### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Odpowiednio – zasady projektowania, wytyczania oraz oznakowania szlaków turystycznych z uwzględnieniem dostępności prawnej terenu, przez który przebiega szlak oraz możliwości jego użytkowania, Projektowana regulacja prawna opierać się musi na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym szlak może być wytyczony i eksploatowany wyłącznie na terenie pozyskanym do tego celu z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa. Pozyskiwanie terenów (prywatnych) w celu wytyczania i eksploatacji szlaków turystycznych, w tym także tras narciarskich, mogłoby następować w drodze ustanowienia obciążenia na nieruchomości w postaci ograniczonego prawa rzeczowego. Pierwszeństwo, gdy chodzi o pozyskiwanie gruntów, miałyby nadal umowa z właścicielem (właścicielami) tych gruntów; inne środki wchodziłyby w grę dopiero w razie niemożności osiągnięcia porozumienia; proponuje się określenie w ustawie terminu, po upływie którego – w razie nieosiągnięcia porozumienia z wszystkimi właścicielami – możliwe byłoby zastosowanie tych środków. Gdy chodzi o obszar chroniony (lasy państwowe, parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, itp.) wytyczanie szlaku turystycznego na obszarze chronionym winno następować po porozumieniu z dyrektorem obszaru chronionego.

## **9.**

### **Przedmiot regulacji:**

Prawa autorskie do szlaku i zasady ich ograniczenia.

### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Brak regulacji.

### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Według regulacji ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.). W niektórych jednak wypadkach (np. gdy szlak jest wytyczany istniejącymi tradycyjnie drogami lub ścieżkami) wyznaczenie przebiegu szlaku może pozostawać poza zakresem ochrony prawa autorskiego. W odniesieniu do problematyki szlaków turystycznych szczególne znaczenie mogą mieć dwie kwestie z zakresu prawa autorskiego:

- 1) wynagrodzenie dla twórcy projektu szlaku (lub podmiotu, na który twórca przeniósł autorskie prawa majątkowe – w praktyce będzie to najczęściej operator szlaku);
- 2) możliwość dokonywania przez operatora szlaku modyfikacji przebiegu szlaku w porównaniu do stanu wytyczonego na podstawie opracowanego projektu.

## **10.**

### **Przedmiot regulacji:**

Zasady rejestracji i ewidencjonowania szlaków

### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Brak regulacji.

### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Ustawa powinna zawierać przepisy przewidujące odpowiednią procedurę rejestracji każdego szlaku – zarówno już istniejącego, jak też nowotworzonego. Rejestracja staje się możliwa, jeżeli gmina w określonym terminie (proponujemy zakładamy termin 1 miesiąca) nie zgłosi sprzeciwu. Ustawa powinna wskazywać organ administracji publicznej uprawniony i zobowiązany do prowadzenia ewidencji szlaków turystycznych. Wydaje się, że powinien nim być marszałek województwa. Rejestracji w urzędzie marszałkowskim podlegałyby także - w części prowadzącej przez dane województwo - odcinki szlaków krajowych i międzynarodowych.

Wpis do rejestru powinien mieć dla szlaku charakter „konstytutywny”, co oznacza, że eksploatacja szlaku mogłaby rozpocząć się dopiero po dokonaniu tego wpisu.

## **11.**

### **Przedmiot regulacji:**

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo na szlakach.

**Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Brak regulacji.

**Treść regulacji według Projektu 2010**

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo na szlakach powinna zostać powiązana z obowiązkami utrzymywania i konserwacji szlaków, które – co do zasady – spoczywają na podmiocie będącym operatorem danego szlaku. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której szlak znajduje się na terenie parku narodowego. W takim wypadku odpowiedzialność za bezpieczeństwo powinien ponosić park narodowy, który przejmuje na siebie także obowiązki w zakresie utrzymania i konserwacji szlaków turystycznych. Proponowana regulacja nie powinna w żadnym razie ograniczać odpowiedzialności innych podmiotów zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa w przypadkach wskazanych w innych aktach prawnych. Ustawa o szlakach turystycznych nie powinna określać zasad odpowiedzialności za szkody. Wystarczające dla rozstrzygnięcia odpowiedzialności cywilnej określonego podmiotu będzie naruszenie tych warunków stanowić będzie przesłankę przypisania odpowiedzialności temu podmiotowi, który – będąc do tego zobowiązany z mocy ustawy – nie zapewnił przestrzegania stosownych zasad, w wyniku czego doszło do wyrządzenia szkody osobie korzystającej ze szlaku. Odpowiedzialność ta obciążałaby przede wszystkim operatora szlaku. Zagadnieniem ściśle związanym z odpowiedzialnością za ewentualne szkody jest kwestia ubezpieczenia, w tym przede wszystkim ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Ze względu na wysoki stopień zagrożeń związanych z korzystaniem ze szlaków turystycznych, należy opowiedzieć się za wprowadzeniem obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej operatora szlaku.

**12.**

**Przedmiot regulacji:**

Zasady korzystania ze szlaków.

**Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Brak regulacji.

**Treść regulacji według Projektu 2010**

Ustawa powinna regulować podstawowe zasady korzystania ze szlaków, w szczególności dotyczące osób korzystających ze szlaków. Regulacje takie odnoszą się do tych szlaków, do których nie mają zastosowania przepisy odrębne. Regulacje w tym zakresie powinny mieć charakter ogólny, natomiast co do kwestii szczegółowych powinna być w ustawie zawarta delegacja do wydania rozporządzenia wykonawczego, ustalającego szczegółowe zasady, związane z korzystaniem ze szlaków, zwłaszcza niektórych ich rodzajów. Jest to szczególnie istotne zwłaszcza dla zapewnienia bezpieczeństwa na trasach narciarskich.

W odniesieniu do ogółu szlaków należy rozstrzygnąć kwestie związane z zakazem zbaczania ze szlaków na niektórych terenach – dotyczy to w szczególności obszarów chronionej przyrody. W tym zakresie postanowienia ustawy o szlakach turystycznych powinny być spójne z przepisami regulującymi zasady ochrony przyrody.

Naruszanie zasad korzystania ze szlaków turystycznych może stanowić źródło szkody wyrządzonej operatorowi szlaku (szkody majątkowe) lub innym podmiotom. Dla określenia zasad odpowiedzialności w takich przypadkach nie jest konieczne tworzenie odrębnej regulacji, (należy zastosować ogólne reguły cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej).

Ze względu na wysokie ryzyko wyrządzenia szkody na osobie w przypadku korzystania z niektórych rodzajów szlaków (szlaki narciarskie, szlaki podziemne) należy rozważyć wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej osób korzystających z tych szlaków.

**13.**

**Przedmiot regulacji:**

Zasady finansowania, wytyczania i konserwacji szlaków.

**Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Brak regulacji.

**Treść regulacji według Projektu 2010**

Przedmiotem regulacji powinno być określenie podmiotów odpowiedzialnych za czynności związane z projektowaniem, wytyczaniem, znakowaniem i utrzymaniem szlaków. Ustawa nie powinna regulować zagadnień związanych z finansowaniem tych czynności. Zagadnienia te muszą być rozstrzygane w oparciu o inne przepisy prawa. Nie wydaje się celowe wprowadzanie odrębnego systemu finansowania szlaków turystycznych, poza kanałami finansowania określonych zadań w ramach administracji rządowej i samorządowej. Nie dotyczy to jednak systemu rejestracji i ewidencji szlaków

(sfinansowanie powstania takiego systemu z budżetu państwa). Finansowanie zadań podmiotów publicznych w zakresie określonym przez ustawę może następować także w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Część zadań związanych ze szlakami turystycznymi może być przedmiotem współfinansowania ze środków unijnych. Kwestie te nie powinny być jednak przedmiotem regulacji w ustawie o szlakach turystycznych, podlegają bowiem odrębnym regulacjom.

#### 14.

##### **Przedmiot regulacji:**

Odpłatność za korzystanie ze szlaku turystycznego.

##### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Brak regulacji.

##### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Rekomendowanym rozwiązaniem jest udostępnianie szlaków turystycznych bezpłatnie. Wyjątek mogą stanowić sytuacje regulowane innymi przepisami szczegółowymi, np. ustawą o ochronie przyrody. Biorąc pod uwagę aktualny stan prawny nie jest konieczne uregulowanie zasad pobierania opłat w odniesieniu do całego systemu szlaków. W przypadku szlaków turystycznych, jako publicznych i niekomercyjnych, nie powinno nakładać się opłat. Można rozważyć pozostawienie możliwości wprowadzenia opłat w określonym zakresie, w zależności od kierunku projektowanych rozwiązań.

#### 15.

##### **Przedmiot regulacji:**

Delegacja dotycząca wydania przepisów o charakterze wykonawczym.

##### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Zobowiązanie Zarządu Głównego PTTK do opracowania instrukcji określającej szczegółowe zasady i tryb realizacji zadań wynikających z zarządzenia.

##### **Treść regulacji według Projektu 2010**

W ustawie powinny znaleźć się delegacje dla ministra właściwego do spraw turystyki do wydania następujących rozporządzeń wykonawczych:

- 1) rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji szlaków turystycznych oraz sposobu ich oznakowania w zależności od rodzaju oraz stopnia trudności szlaku (załączniki określające wzory znaków umieszczanych na szlakach);
- 2) rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad umieszczania znaków na szlakach turystycznych wraz ze wskazaniem obiektów, na których mogą być one umieszczane;
- 3) rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania związanego z rejestracją szlaku oraz dokumentów i uzgodnień niezbędnych dla dokonania rejestracji (to rozporządzenie powinno być wydane w porozumieniu z ministrem infrastruktury).

Ponadto dla zapewnienia bezpieczeństwa na trasach narciarskich wydaje się niezbędne określenie – w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy – zasad bezpieczeństwa przy korzystaniu z tych tras.

Niezależnie od delegacji do wydania wskazanych wyżej rozporządzeń wykonawczych, w ustawie powinna być także przewidziana możliwość określania przez operatora szlaku w regulaminie szczegółowych zasad korzystania z konkretnego szlaku oraz zasad zachowania się na szlaku przez korzystających ze szlaków.

#### 16.

##### **Przedmiot regulacji:**

Odesłanie

##### **Treść regulacji według Zarządzenia nr 73:**

Odrębne przepisy określają:

- 1) całość spraw dotyczących szlaków turystyki motorowej;
- 2) zasady wynagradzania pracowników zatrudnionych przy budowie, znakowania i konserwacji lądowych szlaków turystycznych.

##### **Treść regulacji według Projektu 2010**

Odrębne przepisy mają określać:

- 1) problematykę związaną z trasami narciarskimi;
- 2) regulacje dotyczące bezpieczeństwa na szlakach narciarskich;
- 3) zagadnienia związane z planowaniem przestrzennym i przeznaczaniem terenów na cele turystyczno-rekreacyjne.

1 Problematyka szlaków turystycznych omawiana była na wielu konferencjach, między innymi na: „Forum ds. Szlaków Turystycznych” (listopad 2002 r.), „Konferencji związanej z turystycznym planowaniem przestrzeni, zwłaszcza tworzeniem i funkcjonowaniem szlaków turystycznych, w szczególności na podstawie szlaków i infrastruktury rowerowej w Polsce” (listopad 2006 r.), międzynarodowej konferencji „Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna” (październik 2007 r.), konferencji „Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne prawa w turystyce” (maj 2008 r.), konferencji „Transformacja prawa turystycznego (czerwiec 2009), konferencji „Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją, a deregulacją” (marzec 2011 r.).

2 W tej kwestii patrz w szczególności: W. Robaczyński, *Refleksje na temat prawnej regulacji szlaków turystycznych, [w:] Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna. Materiały z konferencji, red. P. Kuleczka, Warszawa 2007, s. 55–64.*

3 Patrz J.Z. Szwaja, *Łądowe szlaki turystyczne (problematyka administracyjnoprawna)*, „Krakowskie Studia Prawnicze”, rok IV, 1971, s. 177–198.

4 Projekt uwzględnia wymagania wynikające z dokumentu Rządowego Centrum Legislacji z dnia 1 czerwca 2009 r. pt. *Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw*, a także uwagi urzędów marszałkowskich: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Powyższy dokument przedstawiony na stronie internetowej <http://www.msit.gov.pl> oznaczony jest w tekście skrótem „Projekt 2010”.

5 „Projekt 2010” *op.cit.* s. 3.

6 Zarządzenie nr 73 Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki z dnia 10 kwietnia w sprawie łądowych szlaków turystycznych (M.P. Nr 38, poz. 183). Powyższy akt obowiązywał od 6 maja 1962 r. do 31 stycznia 1989 r. W tekście oznaczony jest skrótem: Zarządzenie nr 73.

7 Zarządzenie nr 73 zostało wydane na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1960 r. w sprawie szczegółowego zakresu organizacjami (Dz. U.Nr 38, poz. 224). Powyższe rozporządzenie było aktem wykonawczym Ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o organizacji spraw kultury fizycznej i turystyki (Dz. U. Nr 10, poz. 65).

8 Na temat warunków prawnych wydawania przez organy administracji państwowej zarządzeń na podstawie upoważnienia zawartego w rozporządzeniu Rady Ministrów patrz bliżej S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1962, s. 283–287.

9 Do przepisów tych zaliczam: Zarządzenie nr 15/66 Zarządu Głównego PTTK z dnia 30 maja 1966 r. w sprawie wykonywania zadań PTTK w zakresie łądowych szlaków turystycznych oraz przepisy zainteresowanych Komisji Zarządu Głównego PTTK (*Instrukcja Komisji Turystyki Pieszej* zatwierdzona uchwałą powyższej Komisji z dnia 11 III 1967 r., *Instrukcja Komisji Turystyki Górskiej*, wydana przez Podkomisję Zagospodarowania Terenu (bez daty jej przyjęcia) w sprawie znakowania górskich szlaków turystycznych, *Instrukcja w sprawie szlaków narciarskich* Komisji Turystyki Narciarskiej z dnia 15 października 1966 r. Instrukcje te w sposób identyczny lub podobny regulowały między innymi całokształt zagadnień związanych z projektowaniem, budową i eksploatacją szlaku. Przepisy instrukcji dotyczyły też znaków turystycznych jako niezbędnych elementów składających się na całokształt szlaku. Instrukcje były opublikowane w formie odrębnych broszur.

10 „Kodeks narciarski” opracowany przez Włodzimierza Lenkiewicza i Andrzeja Rozmarynowicza wybitnych teoretyków, a zarazem praktycznych znawców sportu narciarskiego był propozycją legislacyjną dotyczącą prawnego uregulowania materii w nim omówionych w szczególności dotyczących zasad, korzystania ze szlaków narciarskich oraz nartostrad. Patrz W. Lenkiewicz, A. Rozmarynowicz, *Kodeks narciarski, czyli narciarskie savoir-vivre*, Warszawa 1969.

11 Załącznik: Tabela porównawcza zakresu przedmiotowego regulacji prawnej dotyczącej szlaków turystycznych.

12 Zarządzenie Przewodniczącego Komitetu Do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej z dnia 22 listopada 1988 r. w sprawie uznania niektórych zarządzeń dotyczących kultury fizycznej i sportu oraz turystyki ogłoszonych w Monitorze Polskim za nieobowiązujące (M.P. 1989 nr 2 poz. 18 z 31 stycznia 1989 r.).

13 Uchwała nr 170/XVI/2007 Zarządu Głównego PTTK z dnia 21 IV 2007 r. w sprawie wytyczania, znakowania i odnawiania szlaków turystycznych przez PTTK.

14 Postanowienie Zarządu Polskiego Stowarzyszenia Nordic Walking w sprawie zatwierdzenia instrukcji znakowania szlaków do uprawiania Nordic Walking.

15 Patrz W. Robaczyński, *op.cit.* s. 56.

16 Tamże. Według W. Robaczyńskiego dotyczy to szlaków turystycznych poprowadzonych na terenach górskich, w odniesieniu do których są regulowane przede wszystkim zasady bezpieczeństwa tych szlaków. Obecnie kwestie reguluje ustawa z dnia 18 sierpnia o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. Nr 208, poz. 1241)

17 Stanowisko takie zostało przedstawione nie tylko w „Projekcie 2010”, ale i w literaturze. Patrz np. P. Kostański, *Prawo szlaku – Analiza projektu zmian legislacyjnych*, [w:] *Transformacja prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009, s. 16, s. 20–51 oraz J. Długopolski, M. Kulig-Juźwiak, *Prawo szlaku. Projekt zmian ustawodawczych w zakresie umożliwienia dostępu do terenów dla uprawiania sportu, turystyki i rekreacji*, „Palestra” 2008, nr 3–4, s. 103–107 (podają za P. Kostańskim, *op.cit.* s. 18–20); J. Gospodarek, *Celowość i konieczność uchwalenia ustawy o szlakach turystycznych*, [w:] *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna. Materiały z konferencji*, red. P. Kuleczka, Warszawa 2007, s. 69–70.

18 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

19 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (jednolity tekst Dz. U. z 2004 r Nr 223, poz. 2268 ze zm.). Definicja legalna tych pojęć (w kolejności wymienionej w tekście) w art. 3 pkt. 1, pkt. 3, pkt. 4, pkt. 5 powyższej ustawy.

20 Patrz np. w zakresie analizy całości zagadnień: W. Robaczyński *op.cit.* s. 56–64, J. Gospodarek *op.cit.* s. 65–69, w zakresie analizy zagadnienia bezpieczeństwa J. Gospodarek, *Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych*, [w:] *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne prawa w turystyce*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka-Kraków 2008, w zakresie analizy prawa autorskiego do szlaku M. Załucki, *Autorskoprawna ochrona trasy wycieczki*, [w:] *Transformacja prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009.

21 Patrz J. Kapłon, *Zarys historii tworzenia sieci szlaków turystycznych przez Towarzystwo Tatrzańskie i Polskie Towarzystwo Tatrzańskie w latach 1873–1950*, [w:] *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna. Materiały z konferencji*, red. P. Kuleczka, Warszawa 2007, s. 75–85.

22 Stanowisko takie prezentuje Hubert Izdebski. Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 91.

23 S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994, s. 15–18.

24 Tamże, s. 16.

25 S. Biernat, *op.cit.* s. 26.

26 Kwestie te omówiłem szerzej w artykule: *Łądowe szlaki turystyczne (problematyka administracyjnoprawna, op.cit. s. 182–184.*

27 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. j. Dz. U. 2010.234.1536 z zm.). Zgodnie z art. 4 ust 1 pkt. 15 sfera zadań publicznych w ramach których prowadzona jest działalność pożytku publicznego obejmuje zadania z zakresu turystyki i krajoznawstwa.

28 Problematyka obszaru specjalnego została po raz pierwszy w polskiej literaturze prawniczej przedstawiona i omówiona przez Andrzeja Wasilewskiego. Zob. A. Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 107 i nast.

29 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U 2010 r. Nr 102, poz. 651, z zm.),

[30](#) Szerzej zagadnienia te omawia P. Kostański, *op.cit.* s. 16–18.

[31](#) Por. wyrok NSA z dnia 22 lipca 2008 r., (I OSK 1165/07, LEX nr 483193).

[32](#) W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.

[33](#) T. Lijewski, M. Mikułowski, J. Wyrzykowski, *Geografia turystyki Polski*, Warszawa 1985, s. 12–15.

[34](#) Zarządzenie nr 73 §5.

## Możliwości ograniczenia właściciela w wykonywaniu prawa własności dla celów turystycznych

Potrzeba zwiększenia aktywności fizycznej człowieka jako warunku jego zdrowia fizycznego i psychicznego jest dziś powszechnie rozumiana, ale nie realizowana. Stres, tempo życia, sposób odżywiania, brak aktywności ruchowej, urbanizacja i przemiany cywilizacyjne niszczą organizm i psychikę każdego z nas.

Zmiana naszej mentalności i wytworzenie nawyków aktywności fizycznej uzależniona jest jednak nie tylko od nas, lecz także od ustanowienia stosownych regulacji prawnych dla umożliwienia korzystania z cudzych nieruchomości, dla celów turystyki i rekreacji.

Porządek prawny w naszym kraju nie zna takich uprawnień. Wobec niewątpliwej społecznej potrzeby tworzenia i utrzymywania szlaków turystycznych zachodzi konieczność regulacji prawnej dla określenia powszechnego uprawnienia do korzystania z cudzych terenów celem realizacji aktywności ruchowej i wypoczynku, przy równoczesnym zagwarantowaniu właścicielom odpowiedniego wynagrodzenia za ograniczenie ich w korzystaniu ze swej nieruchomości. Przedmiotowy artykuł ma wskazywać argumenty przemawiające za legalnością i celowością takich rozwiązań<sup>1</sup>.

Rodzi się zatem pytanie, czy w oparciu o reżim prawny Unii Europejskiej oraz porządek konstytucyjny Rzeczypospolitej takie ograniczenie prawa własności nieruchomości dla celów turystyczno-rekreacyjnych jest dopuszczalne. Podstawowym aktem dla ocen zasadności takiego ograniczenia jest art. 1 Protokołu nr 1 z 20 marca 1952 r. do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 4 listopada 1950 r.<sup>2</sup> Ta norma prawa międzynarodowego przewidująca ochronę własności obowiązuje także Polskę.

Użyte w konwencji określenie mienia jest traktowane jako pojęcie szersze od pojęcia własności. Obejmuje bowiem także korzyści majątkowe, wierzycelności, własność intelektualną, patenty, prawa autorskie, itp. Konwencja, poprzez jej protokół dodatkowy, gwarantuje poszanowanie prawa własności, dopuszczając jednocześnie możliwość pobawienia właściciela tego prawa, jednakże pod szczegółowymi i znaczącymi warunkami. Podstawowym warunkiem takiego pozbawienia jest „interes publiczny”, który w konkretnych okolicznościach za takim działaniem ma przemawiać. Nadto musi się to odbywać w ramach określonego reżimu prawnego, o czym stanowi zapis; na warunkach przewidzianych przez prawo oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Przesłanki w postaci „interesu publicznego” czy też „interesu powszechnego” nie są zdefiniowane. Orzecznictwo odnosi je do konkretnego zamierzenia ocenianego przez pryzmat celów politycznych, gospodarczych i szeroko rozumianych celów społecznych<sup>3</sup>.

Określona w Konwencji możliwość ingerencji w prawo własności tak chronione, dokonuje się poprzez regulacje prawne zawarte w ustawach. Stanowią one podstawę prawną orzeczeń sądów lub decyzji administracyjnych, pozbawiających własności lub ograniczających właściciela w korzystaniu z prawa własności. Sens i istota tego odstępstwa od ochrony własności może się urzeczywistnić tylko wówczas, gdy regulacje prawne dopuszczające konkretne ingerencje są redagowane czytelnie i logicznie i nie pozostawiają znacznego marginesu dowolności ich stosowania.

Zatem ocena, czy zgodnie z normami prawa międzynarodowego dopuszczalna jest ingerencja ustawodawcy w prawo własności nieruchomości dla celów turystycznych i rekreacyjnych, jednoznacznie wskazuje, iż ingerencja taka nie jest zakazana. Odpowiedź zaś pozytywna zależy od uznania potrzeb turystycznych społeczeństwa jako możliwych do zakwalifikowania za leżące w interesie publicznym.

Dokonując powyżej opisanej oceny w oparciu o przepisy prawa wewnętrznego, odnieść musimy się do przepisów Konstytucji, gdyż własność, jako jedna z najważniejszych wartości stanowiących podstawę funkcjonowania społeczeństwa i ustroju gospodarczego demokratycznego państwa chroniona jest normami prawnymi najwyższej rangi. Odmiennie od zasad poprzedniego ustroju PRL ochroną konstytucyjną objęta jest wszelka własność bez prymatu dla służącej celom produkcyjnym.

Koniecznym więc staje się odniesienie do regulacji o ochronie własności opisanej w art. 20, 21, 31 ust. 3 i 64 Konstytucji<sup>4</sup>.

Treść wymienionych przepisów *expressis verbis* wskazuje, że ochrona prawa własności nie ma charakteru absolutnego (*ius infinitum*). Wywłaszczenie, a więc pozbawienie właściciela własności nieruchomości, jest dopuszczalne w zależności od celu w jakim jest dokonywane. Koniecznym jednocześnie warunkiem jest odpowiednie odszkodowanie. Jednakże wywłaszczenie nieruchomości w oparciu o Ustawę o gospodarce nieruchomościami nie oznacza tylko możliwości pozbawienia, ale także ograniczenia własności nieruchomości. Nadto przy zastrzeżeniu, iż może być dokonywane wyłącznie wówczas, gdy cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy<sup>5</sup>. Możliwość ograniczenia prawa własności przewiduje art. 64 ust. 3 Konstytucji, wskazując, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie



narusza ona istoty prawa własności. Jednocześnie art. 31 ust. 3 Konstytucji ponawia te warunki, odnosząc je do ogółu praw i wolności obywatelskich, stanowiąc, iż możliwe jest ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (a więc również z prawa własności), jeśli przedmiotowe ograniczenie ustanowione jest w ustawie i jest 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. Przepisy te określają konstytucyjnie dopuszczalne formy ingerencji we własność. Stanowiąc o możliwości pozbawienia własności, art. 21 Konstytucji nie stawia wymogu oparcia tej czynności na ustawie, uzależnia jedynie wyłączenie od celu jego przeprowadzenia oraz stosownego odszkodowania. Możliwość zaś ograniczenia własności wynika z art. 31 ust. 1 Konstytucji, który najpełniej wyraża przesłanki konieczne dla dopuszczalności tej czynności. Art. 64 ust. 3 Konstytucji powtarza przesłanki z art. 31 ust. 3 co do możliwości ograniczenia własności jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Nie wymienia zaś warunków ograniczenia, jak przy korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, w postaci możliwości ich ustanowienia tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Dlatego warunkiem ustanowienia zgodnego z Konstytucją ograniczenia własności jest nadto konieczność działania dla ochrony także tych wymienionych wartości.

Zasadne jest w tym miejscu pytanie czy „cel publiczny” określony w art. 21 ust. 2 Konstytucji jako warunek wyłączenia oraz „konieczność zapewnienia bezpieczeństwa, zdrowia (...)” w demokratycznym państwie jako warunek ograniczenia własności to odrębne i dodatkowe przesłanki ingerencji we własność? Rozważania w tym zakresie należy jednak odnieść do wypowiedzi konstytucjonalistów.

Konstytucyjna gwarancja ochrony własności dozwala zatem na ingerencję ustawodawcy dopuszczającego, pod opisanymi warunkami, do pozbawienia lub ograniczenia praw właściciela. Forma, ustawowa jako wymóg konieczny ingerencji określa jedynie sposób przeprowadzenia zmian, ich treść zaś determinowana jest przez „cel publiczny”, jakiemu zmiany mają służyć. Zatem hierarchia wartości chronionych konstytucyjnie stanowi o wyższości interesu publicznego nad prawem własności.

Dla dalszego toku wyводу celowe jest ustalenie jaka forma ingerencji we własność nieruchomości jest dla turystyki i jej rozwoju potrzebna oraz czy uprawianie turystyki realizuje znamiona celu publicznego, a nadto czy nie narusza ona istoty własności.

Można zasadnie twierdzić, iż dla samego wytyczenia i korzystania ze szlaku turystycznego wystarczającym jest ograniczenie właściciela w wykonywaniu prawa własności przez udzielenie zezwolenia na wytyczenie i korzystanie ze szlaku przebiegającego po jego nieruchomości przez inne osoby w celach turystycznych. Inaczej oceniać należy tę potrzebę, gdy chodzić będzie o infrastrukturę związaną ze szlakiem w postaci schronisk, budynków sanitarnych, czy też izb pamięci itp. Taka infrastruktura, w postaci obiektów budowlanych, wymagać będzie zapewne praw własności do nieruchomości.

Ograniczenie własności dokonywać się może w trybie cywilnym umowami cywilnoprawnymi, w trybie sądowym w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego, głównie poprzez ustanowienie służebności lub w trybie administracyjnym. Pozbawienie własności odbywa się w trybie administracyjnym poprzez wyłączenie. Żaden z wymienionych trybów nie przewiduje możliwości ingerencji we własność dla celów uprawiania turystyki bądź budowy jej infrastruktury. Wytyczanie szlaków turystycznych celem uprawiania turystyki nie jest ustawowo określonym celem publicznym. Jednocześnie brak jest podstaw prawnych dla formułowania roszczeń cywilnoprawnych względem właściciela o umożliwienie korzystania z nieruchomości w celach turystycznych.

Konstytucja RP dopuszczając możliwość wyłączenia wskazuje, że musi być ono przeprowadzane na podstawie ustawy. Stąd Ustawa o gospodarce nieruchomościami, która określa również zasady i tryb wyłączenia nieruchomości. Przy czym instytucja wyłączenia tam ustanowiona obejmuje zarówno możliwość pozbawienia, jak i ograniczenia w drodze decyzji prawa własności nieruchomości. W szczególności zaś w art. 6 określa „cele publiczne” w rozumieniu tej ustawy stanowiące konieczne przesłanki wyłączenia<sup>6</sup>.

Ustawa nie zawiera definicji tego pojęcia, lecz wylicza konkretne cele, które uznaje za mające charakter publiczny. Jednocześnie stanowi, że w innych ustawach może nastąpić określenie innych celów publicznych. Stosownie do definicji zawartej w art. 2 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.<sup>7</sup>, przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć inwestycje o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, stanowiące realizację celów określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stąd też uważa się, że wyliczenie to ma charakter katalogu zamkniętego. Lista celów publicznych tam opisana nie może zostać poszerzona drogą wykładni. Zgodnie z intencją ustawodawcy celem publicznym jest tylko ten cel, który został ujęty w ustawie o gospodarce nieruchomościami lub określony jako cel publiczny w innej ustawie<sup>8</sup>.

Jak wyżej wskazano, wymieniony art. 6 ustawy nie zawiera definicji celu publicznego. Brak jest również określenia kryteriów do uznania określonych obiektów czy działań za spełniające cel publiczny. Niewątpliwie, wyliczenie celów w tym

artykule pozwala stwierdzić, że cel publiczny to cel powszechnie dostępny. Tę zaś cechę spełnia każdy szlak turystyczny. Lecz zawsze o tym, czy dany cel ma charakter publiczny przesądza fakt istnienia o nim zapisu ustawowego. Celowym jest w tym miejscu przytoczyć wyrok WSA z Bydgoszczy, który uznał za cel publiczny budowę ciągu pieszo-rowerowego<sup>9</sup>.

Tworzenie szlaków turystycznych realizuje cel publiczny wynikający zarówno z powszechnej dostępności, a nade wszystko z faktu służenia zdrowiu fizycznemu i psychicznemu społeczeństwa. Zasadne, celowe i możliwe jest zatem tworzenie własnej regulacji ustawowej określającej prawną dostępność do terenu (nieruchomości) dla celów wytyczania szlaków turystycznych, a także innych służących rekreacji każdego człowieka, w przypadku braku zgody właściciela nieruchomości, po której ma przebiegać szlak. Istnieją ku temu konstytucyjne podstawy<sup>10</sup>. Żadna z podobnych instytucji prawnych ograniczających prawo właściciela do nieruchomości nie może mieć tutaj zastosowania z uwagi na specyfikę szlaku, jego długość, przebieg, powszechną dostępność, konkretne walory widokowe, środowiskowe, historyczne, kulturowe, itp. W szczególności instytucja służebności gruntowych opisana w kodeksie cywilnym wyklucza przede wszystkim powszechną do niej dostępność i brak podmiotu uprawnionego do żądania jej ustanowienia, gdyż nie ma prawnej możliwości obciążenia nieruchomości na rzecz innej osoby niż właściciel nieruchomości władnącej<sup>11</sup>.

Z uwagi na fakt, iż uzyskanie tytułu do ustanowienia szlaku na cudzych nieruchomościach winno wiązać się z planowaniem przestrzennym, gdyż ustawowe wytyczne do tworzenia planów winny być także przesłankami dla powstania szlaku, a także z uwagi na powszechny charakter korzystania ze szlaku, najwłaściwszym i najskuteczniejszym trybem uzyskiwania praw do terenu po którym ma on przebiegać i jego ustanowienia wydaje się być tryb administracyjny<sup>12</sup>. Jednakże sugestie rozwiązania tego zagadnienia poprzez uzupełnienie jedynie art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami i wyszczególnienie tam, jako celu publicznego, tworzenia szlaków turystycznych, nie wydaje się być rozwiązaniem trafnym. Ograniczenie właściciela w korzystaniu z nieruchomości, określone w tej ustawie ograniczone jest do terenów objętych planami zagospodarowania przestrzennego. To zaś w odniesieniu do szlaków turystycznych stanowi zasadniczą przeszkodę. Jednakże, bez wątpienia, tryb takiego stanowienia winien uwzględniać wszelkie rygory i procedury chroniące właściciela nieruchomości przed nadużyciem prawa, które wymienia ustawa o gospodarce nieruchomościami.

<sup>1</sup> Zarzut niezgodności ingerencji ustawodawcy dla celów sportu i turystyki w prawo własności chronione prawem międzynarodowym podnoszony był przez wąską grupę niektórych właścicieli gruntów, w sposób demagogiczny i bez znajomości sensu zmian, którzy wystąpili w trakcie Konferencji „Międzynarodowe Forum Górskie” w Zakopanem 23–25 września 2010 r.

<sup>2</sup> Art. 1 Protokołu: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swojego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba, że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez prawo oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takiego prawa, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczenia podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

<sup>3</sup> *M.A. Nowicki, Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Kraków 2002, s. 359 i nast.*

<sup>4</sup> Art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. 2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 31. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej. 2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. 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.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 t. j. ze zm., art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy.”

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. O gospodarce nieruchomościami Dz. U. z 2010 r. Nr 102.651 t. j. Art. 6. Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są:

1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;

1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;

1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;

2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;

3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;

4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;

- 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
- 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych;
- 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia przez operatora publicznego powszechnych usług pocztowych, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
- 7) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym
  - 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
  - 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem;
  - 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;
  - 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
  - 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach

Art. 112. 1. Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych, z zastrzeżeniem art. 122a, art. 124b, art. 125 i art. 126, na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

2. Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.

3. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy.

4. Organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

7 art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717): Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;

2) „zrównoważonym rozwoju” – należy przez to rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 i Nr 115, poz. 1229, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 233, poz. 1957 oraz z 2003 r. Nr 46, poz. 392);

3) „środowisku” – należy przez to rozumieć środowisko, o którym mowa w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;

4) „interesie publicznym” – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;

5) „inwestycji celu publicznego” – należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 i Nr 106, poz. 675);

8 *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, red. G. Bieniek, Warszawa 2005, s. 396, a także Wyrok NSA z 10 października 2000 r. II SA/Kr 1010/2000, ONSA 4/20011, poz. 186, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2007 r., sygn. IV SA/Wa 2037/06 LEX.

9 Wyrok z 23 września 2003, II SA/Br 533/08, LEX 515618.

10 Ograniczenie właściciela w korzystaniu z nieruchomości dla zaspokajania potrzeb społecznych w innych ustawach poza ustawą o gospodarce nieruchomościami występuje w szczególności: prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Nr 145 t. j. ze zm.): art. 27 ust. 1 tej ustawy zabrania właścicielom nieruchomości przylegających do wód publicznych ich grodzenia w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania i uniemożliwiania przechodzenia przez ten teren, również jednoznacznie problem ten rozstrzygają pozostałe artykuły tej ustawy. W art. 28 ust. 2: „Właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający to korzystanie – części nieruchomości umożliwiające dostęp do wody wyznacza wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji.” Zaś ust. 3 tego artykułu gwarantuje za to właścicielowi nieruchomości odszkodowanie na warunkach określonych w ustawie. Kolejną przewidzianą ustawowo instytucją ograniczenia prawa własności jest tworzenie obwodów łowieckich na podstawie prawa łowieckiego (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 t. j. ze zm.). Zgodnie z art. 27 prawa łowieckiego podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa właściwy sejmik województwa w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej Izby Rolniczej. Żaden przepis prawa łowieckiego nie wskazuje, aby kwestie własności miały jakieś znaczenie dla podziału na obwody łowieckie. Oznacza to, że podział na obwody łowieckie nie jest zależny od praw własnościowych, a w konsekwencji, że zgodne z prawem jest polowanie na cudzych nieruchomościach wchodzących w skład obwodu łowieckiego. Wobec tego, jeśli nieruchomość prywatna znajduje się w obwodzie łowieckim, znaczy to, że wolno na niej polować nawet bez zgody właściciela (tak: W. Radecki, *Komentarz do prawa łowieckiego*).

11 Warto wskazać, iż szerszą regulację stanowił w tym względzie Kodeks Napoleona, art. 650. Ustanowione dla użytku publicznego, lub wspólnego, mają za cel ścieżki wzdłuż brzegów rzek w jakikolwiek sposób splawnych, zrobienie lub naprawę dróg, i innych dzieł publicznych, albo wspólnych. Wszystko to co się tyczy takiego gatunku służebności, oznaczone jest prawami, albo urządzeniami szczególnymi. Art. 285 kodeksu cywilnego §1. Nieruchomość można obciążyć na rzecz właściciela innej nieruchomości (nieruchomości władzącej) prawem, którego treść polega bądź na tym, że właściciel nieruchomości władzącej może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, bądź na tym, że właściciel nieruchomości obciążonej zostaje ograniczony w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać określonych uprawnień, które mu względem nieruchomości władzącej przysługują na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności (służebność gruntowa). §2. Służebność gruntowa może mieć jedynie na celu zwiększenie użyteczności nieruchomości władzącej lub jej oznaczonej części.” Rozwiązanie tego problemu w trybie kodeksu cywilnego na podstawie regulacji odnoszącej się do służebności gruntowych było przedmiotem dyskusji na Kongresie Prawników Polskich w Zakopanem w 2009 r. i zostało tam jednoznacznie odrzucone.

12 Zob. przepisy nadzwyczajne: 1. ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. 2003 nr 80, poz. 721), 2. ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. 2007 nr 16 poz. 94 ze zm.), 3. ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. 2009 nr 42 poz. 340), 4. ustawa z 7 września

2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA Euro 2012 (Dz. U. 2010 nr 26 poz. 133 z późn. zm), 5. ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. 2009 nr 84 poz. 700), 6. ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu oraz niektórych innych ustaw.

## Problematyka utrzymania szlaków turystycznych. Uwagi de lege lata i de lege ferenda

Na wstępie należy zaznaczyć, iż w chwili ukończenia niniejszego artykułu nie jest znany ostateczny projekt ustawy o szlakach turystycznych, nad którym trwają prace w Ministerstwie Sportu i Turystyki<sup>1</sup>. Dlatego też poniższe rozważania nie odnoszą się do przyjętych tam rozwiązań, lecz stanowią próbę analizy kwestii obciążania budżetu gminy kosztami utrzymania istniejących na jej terenie szlaków turystycznych oraz na wytyczenie nowych<sup>2</sup>. Obecną sytuację w tym zakresie należy ocenić jako niekorzystną. Organy gmin borykają się poważnymi trudnościami z pozyskiwaniem środków finansowych na realizację coraz większej liczby zadań własnych, natomiast brak odpowiednich rozwiązań prawnych dotyczących utrzymania szlaków turystycznych doprowadził do zmniejszenia się ich liczby, głównie z powodu naturalnej degradacji. Działania podejmowane na tym polu przez PTTK są niewystarczające, głównie z braku stabilnych źródeł finansowania prac konserwatorskich<sup>3</sup>.

Z uwagi na fakt, iż szlaki turystyczne zazwyczaj przebiegają przez tereny, którymi zarządzają różne podmioty (gminy, lasy, parki narodowe) ich utrzymywanie jest problemem złożonym. Wysokość potrzebnych na ten cel środków finansowych wynika z rodzaju szlaku, jego położenia, w tym poszczególnych odcinków (np. nizinne, górskie, piesze, rowerowe itp.) oraz możliwości budżetowych danej jednostki. Dotyczy to również kwestii wytyczania nowych szlaków umożliwiających ruch turystyczny na atrakcyjnych terenach. W obydwu wskazanych wyżej przypadkach na pierwszy plan wysuwa się aspekt pozyskiwanie środków finansowych przeznaczonych nie tylko na infrastrukturę szlaku (oznakowanie, instalacja zabezpieczeń itp.), ale także na pokrycie ewentualnych roszczeń właścicieli nieruchomości z tytułu naruszenia ich prawa własności.

1. Proces zmian w funkcjonowaniu państwa rozpoczął się w roku 1989, z których w pierwszej kolejności należy wymienić reformę samorządową. Uchwalenie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.)<sup>4</sup> zobowiązującej gminy do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w ramach zadań własnych, m.in. spraw kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (art. 7 ust. 1 pkt 10) nie spowodowało początkowo radykalnego pogorszenia stanu istniejących szlaków turystycznych. W przeważającej większości odziedziczony po poprzednim ustroju system funkcjonował nadal, utrzymywany przez PTTK, zgodnie z jego zadaniami statutowymi na podstawie dotychczasowych przepisów prawnych.

Nowo powołane władze samorządów gminnych obowiązków rozpoczęły szereg działań zmierzających w pierwszej kolejności do zaspokojenia najpilniejszych potrzeb mieszkańców. Szlaki turystyczne musiały zatem ustąpić miejsca np. chodnikom, wodociągom, drogom i innym urządzeniom składającym się na poprawę dotychczasowego stanu infrastruktury komunalnej. Jej unowocześnienie w wielu przypadkach doprowadziło do przerwania trasy lub nawet likwidacji istniejących szlaków turystycznych przebiegających zwłaszcza przez obszary zabudowane. Regułą było wykorzystanie różnych urządzeń do umieszczania na nich znaków szlaku turystycznego (zwłaszcza słupów linii energetycznych lub telefonicznych, budynków technicznych itp.), na których po wymianie lub odnowieniu nie umieszczano z powrotem oznakowania szlaku.

2. Problem umiejscawiania znaków w taki sposób, aby był on widoczny i łatwo dostrzegalny dla osób poruszających się szlakiem turystycznym występuje nadal. Modernizacja infrastruktury polegająca m.in. na likwidacji słupów telefonicznych i umieszczenia kabli pod ziemią, prowadzić może do znacznie większych kosztów odtworzenia (lub wytyczenia) szlaku np. z uwagi na konieczność umieszczenia przy drogach osobnych tablic z umieszczonymi na nich oznakowaniem. Oprócz związanych z tym kwestii finansowych, niezbędne będzie spełnienie innych wymogów określonych przepisami prawa administracyjnego (np. uzgodnienia z zarządcą drogi itd.).

Bardzo pozytywnym zjawiskiem jest dostrzeżenie przez władze lokalne korzyści płynących z ruchu turystycznego nie tylko w gminach o szczególnych walorach i ugruntowanych tradycjach, ale również w pozostałych. Słusznie jest traktowany jako szansa dla aktywizacji gospodarczej terenu oraz podniesienie się dochodów jego mieszkańców. Dlatego w większości wypadków władze wiele uwagi poświęcają dbałości o całą niezbędną infrastrukturę (w tym należyty stan oznakowania szlaków) i prawidłowe zagospodarowanie. Niestety wcześniejsze działania zmierzały nie zawsze w dobrym kierunku. Podejmowano bowiem szereg inicjatyw mających na celu uatrakcyjnienie terenu, zwłaszcza dla potrzeb dynamicznie rozwijającej się turystyki weekendowej. Wyrazem tego było m.in. wytyczanie w sposób mniej lub bardziej profesjonalny różnego rodzaju tras (zwanych często szlakami lub ścieżkami, oznakowanymi w dowolny sposób), które miały służyć odwiedzającym. Zazwyczaj liczyły kilka lub najwyżej kilkanaście kilometrów i ograniczały się do terenu jednej gminy, nie stanowiąc spójnego systemu z innymi szlakami, np. położonymi w gminach sąsiednich<sup>5</sup>. Wiele z nich było inwestycjami nie

trafionymi, z których korzystała nieliczna grupa odwiedzających, a często istniało bardzo krótko, gdyż z braku należytej konserwacji oznakowanie ulegało naturalnej degradacji<sup>6</sup>.

3. Niestety wprowadzane rozwiązania prawne dotyczące szlaków turystycznych nie były najtrafniejsze przede wszystkim z uwagi na marginalne potraktowanie tej problematyki. Zgodnie z postanowieniami art. 54 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. Nr 25, poz. 113 ze zm.), rozwiązania szczegółowe ograniczone zostały do zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach lub nad wodą, przez nałożenie takiego obowiązku na organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, dyrekcje parków narodowych oraz osoby fizyczne i prawne prowadzące działalność w zakresie kultury fizycznej. Na podstawie art. 54 ust. 3 wspomnianej ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, płynających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne (Dz. U. Nr 57, poz. 358). Trudno znaleźć uzasadnienie dla stanowiska ustawodawcy o rezygnacji z istniejących od 1935 r. zasad znakowania szlaków turystycznych<sup>7</sup> i wprowadzenia możliwości stosowania dowolnych kolorów z wyjątkiem białego (§1 załącznika nr 2). Został jednak zachowany na początku i końcu szlaku obowiązek umieszczenia drogowskazu z kolorem szlaku i czasem jego przejścia.

4. Dalsze działania podejmowane w zakresie regulacji prawnych odnoszących się do spraw kultury fizycznej i turystyki pozwalają na postawienie tezy, iż organy państwa borykały się poważnymi problemami dotyczącymi wypracowania kompleksowych rozwiązań w omawianej dziedzinie, a wskutek opóźnień z wydawaniem aktów wykonawczych dochodziło powstawania luk prawnych albo wprowadzania nieskoordynowanych wzajemnie przepisów<sup>8</sup>. Początkowo sprawy z zakresu bezpieczeństwa w górach i nad wodą próbowano rozwiązać za pomocą jednego art. 39 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.), ale nie ukazały się wydane na jego podstawie akty wykonawcze. Dopiero uchwalenie dwóch ustaw z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. Nr 208, poz. 1240) oraz o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. Nr 208, poz. 1241) zlikwidowało, w pewnym stopniu, tą niekorzystną sytuację. Ustawodawca w obydwu przypadkach uznał organy jednostek samorządu terytorialnego za główny podmiot zobowiązany do zapewnienia bezpieczeństwa na terenach górskich i wodnych. Jak wyżej wspomniano prace związane z projektem ustawy o szlakach turystycznych dobiegają końca i wypada mieć nadzieję, że problematyka szlaków turystycznych zostanie rozwiązana w sposób kompleksowy<sup>9</sup>.

5. Z powyższych rozważań wynika, że podmiotem, który powinien być odpowiedzialny za utrzymanie oraz wytyczanie nowych szlaków turystycznych jest gmina<sup>10</sup>. Wypada jednak zauważyć, iż właśnie na tą jednostkę nałożono szereg zadań własnych, z których na czoło wysuwają się edukacja oraz opieka zdrowotna. Sprawia to samorządom poważne problemy finansowe. Znanym powszechnie zjawiskiem jest likwidacja mniejszych szkół lub szpitali oraz łączenie ich w wielkie kompleksy, co w przypadku takich placówek należy uznać za skrajnie niekorzystne. Stan taki prowadzi do maksymalnego ograniczania wydatków samorządów na inne zadania własne, w tym na turystykę i rekreacji. Czy zatem perspektywa dalszego obciążania ich budżetów nie doprowadzi do prób wyłączenia z planów zagospodarowania przestrzennego szlaków turystycznych albo prowadzenia tras wyłącznie po terenach należących do gminy, nawet mniej atrakcyjnych, lecz pozwalających dzięki temu na uniknięcie naruszenia własności prywatnej? Nie może dziwić fakt, iż władze gmin ostro występowały przeciwko nałożeniu na nie kolejnego obowiązku<sup>11</sup>. Na problem braku środków na realizację co raz większej liczby zadań własnych władze samorządowe wskazują praktycznie od początku swego istnienia, dlatego każda inicjatywa prowadzi do zajmowania krytycznego stanowiska. W tym przypadku nie chodzi wyłącznie o koszty wynikające z konieczności utrzymywania dotychczasowej sieci szlaków, ale również z obowiązku tworzenia nowych, co wiąże się m.in. z wykupem gruntów lub wypłatą odszkodowań dla właścicieli włącznie. Ponadto trzeba tu wziąć pod uwagę odpowiedzialność cywilną za szkody powstałe w trakcie poruszania się turystów po wyznaczonych szlakach<sup>12</sup>.

Dla gmin o licznych walorach turystycznych, które posiadają tradycje oraz znaczną liczbę ludności czerpiącą dochody z obsługi ruchu turystycznego, prawidłowe utrzymanie szlaków turystycznych nie powinno stanowić większych problemów. Często bowiem członkowie władz gminy są bezpośrednio zaangażowani w tej dziedzinie i zdają sobie sprawę z konieczności ponoszenia wielu kosztów, w tym na wytyczanie i utrzymanie szlaków turystycznych. Natomiast może być to problematyczne tam, gdzie walory są mniejsze, a tradycje nie istnieją. Szlak turystyczny jest urządzeniem liniowym przebiegającym w wielu przypadkach przez granice administracyjne gmin, powiatów lub województw. Nie można zatem całkowicie wykluczyć sytuacji przerwania jego trasy przez brak widocznych znaków, na skutek podjętej przez władze jednej gminy decyzji, iż np. ze względu na konieczne oszczędności nie będą przyznawane środki z budżetu na utrzymanie oznakowania szlaku turystycznego, z którego nikt z miejscowej ludności nie czerpie jakichkolwiek korzyści. Tego typu scenariusz można uznać za skrajny pesymizm, ale nie jest on całkowicie nierealny. Pociuszającym jest fakt, iż zdecydowana większość władz samorządowych dostrzegła w turystyce poważny potencjał umożliwiający rozwój oraz podniesienie dochodów lokalnej społeczności i nadal upatruje tu spore szanse, chociaż wiele inicjatyw jest odkładana na tzw. „lepsze czasy”.

Konieczne jest zatem wprowadzenie takich rozwiązań, które gwarantowałyby stabilne źródła finansowe umożliwiające gminom wykonywanie zadań w tym zakresie.

6. Z uwagi na wskazane wyżej znaczne obciążenie budżetów gmin realizacją szeregu zadań własnych, traktowanych i realizowanych jako priorytetowe dla mieszkańców (drogi, oświata, służba zdrowia itp.), wydaje się słuszne stanowisko, iż środki na ten cel powinny być zapewnione ze strony budżetu państwa. Za takim stanowiskiem przemawia art. 52 Konstytucji RP gwarantujący każdemu obywatelowi wolność poruszania się po kraju, w czym zawiera się także swoboda wykorzystania do tego celu szlaków turystycznych<sup>13</sup>. Można zaproponować analogiczne rozwiązanie do zastosowanych w art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. 2010 Nr 80, poz. 526). Odnosi się ono do budowy lub remontów obiektów sportowych oraz rozwijania sportu, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży oraz osób niepełnosprawnych. Na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 5a i ust. 7 minister właściwy do spraw kultury fizycznej wydał rozporządzenie z dnia 6 kwietnia 2009 r. w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu (Dz. U. Nr 56, poz. 463), zgodnie z którym dokonuje podziału środków i przekazuje je jednostkom samorządu terytorialnego.

7. Uwzględnienie takiej propozycji wymagałoby zawarcia w ustawie o szlakach turystycznych legitymacji dla ministra właściwego do spraw turystyki do wydania odpowiedniego aktu wykonawczego, co gwarantowałoby stabilność finansowania działań w omawianym zakresie oraz nie obciążałoby budżetu gminy. Na ich podstawie władze gminy mogłyby ubiegać się o dotacje celowe z budżetu państwa, na dofinansowanie zadań własnych w każdej sytuacji, niezależnie od tego czy szlak turystyczny wykracza poza obszar granic administracyjnych jednej gminy oraz czy dochodzi do naruszenia własności prywatnej i konieczności zaspokojenia roszczeń właściciela<sup>14</sup>. W przeciwnym wypadku gminy samodzielnie nie będą w stanie podjąć kosztów wynikającym z obowiązków utrzymywania szlaków turystycznych, a w szczególności wypłacania ewentualnych odszkodowań z tytułu ograniczenia właściciela w prawie korzystania z nieruchomości, innych roszczeń odszkodowawczych lub wykup gruntów prywatnych (pomimo np. zwolnienia z opłat za wpis do ksiąg wieczystych ustanawiającego proponowaną służebność szlaku)<sup>15</sup>. Propozycja utrzymania szlaków turystycznych w oparciu o możliwość ubiegania się przez samorządy o dotacje celowe nie zakłada, iż pokryją one wszelkie koszty, jakie mogą wystąpić w omawianym zakresie. Mogły by one pokrywać np. tylko określoną część. Natomiast gmina zapewniałaby w projektach budżetu odpowiednio mniejsze środki z przeznaczeniem na realizację zadań własnych, podobnie jak ma to miejsce w przypadku tzw. dotacji unijnych.

Ponadto władze gminy miałyby prawo zlecić czynności związane z konserwacją lub wytyczaniem nowych szlaków turystycznych wyspecjalizowanym organizacjom, dzięki czemu byłoby to dokonane w sposób profesjonalny w ramach ujednoczenia systemu szlaków turystycznych.

Nie wydaje się natomiast słuszne rozwiązanie tej kwestii w ramach zadań zleconych. Oczywiście z punktu widzenia zapewnienia niezbędnych środków finansowych na ich realizację sprawa wyglądałaby stosunkowo prosto, ale naruszałaby podstawowy cel reformy samorządowej. Nie wdając się szerzej w rozważania na ten temat wypada stwierdzić, że gospodarzem terenu są władze gminy i one w pierwszej kolejności powinny dbać o jego prawidłowy rozwój (w tym zagospodarowanie turystyczne).

8. Oprócz tego wydaje się uzasadnione doprecyzowanie postanowień art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż sprawy „turystyki” jako jedno z zadań własnych jest bardzo ogólnym określeniem i nie odzwierciedla wyraźnie obowiązków gminy w zakresie utrzymywania szlaków turystycznych. Element obligatoryjności w odniesieniu do zadań własnych gminy jako podmiotu odpowiedzialnego za ich utrzymanie wydaje się niezbędny. Natomiast w przypadku inicjatyw podejmowanych przez różne podmioty w celu wytyczenia nowego szlaku automatyczne narzucenie radzie gminy obowiązku uwzględnienia jego trasy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się rozwiązaniem słusznym. Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) wymagają od rady gminy uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego obszarów przeznaczonych do wykorzystywania w celach turystycznych i rekreacyjnych, co daje wystarczającą podstawę do wytyczenia nowych szlaków lecz nie jest to obowiązkowe. Naruszałoby to kompetencje organu, który ma prawo decydować o przeznaczeniu gruntów.

9. Na zakończenie wypada podkreślić, że wytyczanie nowych szlaków turystycznych, zwłaszcza o zasięgu ponadlokalnym nie jest sprawą prostą. Ponadto, jak słusznie podkreśla PTTK, cały system szlaków powinien być odpowiednio skoordynowany, spójny, a także jednolicie i czytelnie oznakowany. Ponad 130-letnie doświadczenia w tym zakresie nie pozostawiają wątpliwości. Pojawiają się zatem pytania czy władze samorządowe (gmin, powiatów i województw) posiadają właściwie przygotowane kadry, aby sprostać temu zadaniu oraz czy powstałe lokalne lub regionalne organizacje turystyczne mogłyby udzielać stosownej pomocy, zwłaszcza merytorycznej<sup>16</sup>. Trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Wydaje się, że jeżeli ma powstać jednolity system (bardzo różnych) szlaków turystycznych w całym kraju powinna się zająć tym jedna organizacja, a mianowicie PTTK. Jest ono najbardziej kompetentne i najlepiej przygotowane do wykonywania zadań w tym zakresie. Świadczą o tym nie tylko jego doświadczenia, praktyka, ale przede wszystkim zaangażowanie członków, którzy

nadal gotowi są działać dla dobra wspólnego. Oczywiście mogą pojawić się głosy o braku wolnej konkurencji, wprowadzania monopolu itp. wysuwane przez różne organizacje społeczne (lub quasi społeczne), zwłaszcza w perspektywie otrzymywania stosownych dotacji itp. Nie mogą one jednak zanegować bezspornego faktu działania PTTK na rzecz dobra wspólnego, jakim jest turystyka.

1 Z dostępnych autorowi informacji wynika, że trwające w Ministerstwie Sportu i Turystyki są na ukończeniu i w najbliższym czasie ma zostać podany do publicznej wiadomości projekt ustawy o szlakach turystycznych w celu konsultacji społecznych.

2 Istniejące szlaki turystyczne przebiegające po terenach parków narodowych są utrzymywane w stanie należyтым. Gorzej wygląda sytuacja na pozostałych obszarach stanowiących własność Skarbu Państwa, samorządów terytorialnych albo osób prywatnych. W odniesieniu do tych ostatnich najpoważniejsze trudności legislacyjne powoduje wytyczanie nowych szlaków. Za bezsporny należy zatem uznać fakt, iż prowadzić to będzie do wzrostu kosztów utworzenia oraz utrzymania szlaku turystycznego.

3 J. Kapłon, *Co dalej ze szlakami turystycznymi?*, „Gazeta Górská” 2010, nr 6, s. 6.

4 Należy tu wspomnieć również o ustawach z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1590) oraz o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1592), które razem ze wspomnianą.

5 Nie należy do wyjątkowych sytuacja, w której z wielu istniejących wcześniej szlaków turystycznych, z których do dnia dzisiejszego nie zachował się ani jeden. Z kolei w odniesieniu do wytyczania nowych „szlaków” często miało miejsce zjawisko, iż władze lokalne koncentrowały się przede wszystkim na zagospodarowaniu przyznanych na ten cel środków finansowych, a nie na wyeksponowaniu rzeczywistych atrakcji danego terenu. W jednej z podkrakowskich miejscowości istnieje szlak turystyczny „bocianie gniazda”, który ma dość nieprecyzyjnie wyznaczony początek, bez podania długości oraz oznaczenia jego zakończenia. Trudno stwierdzić czy można go zaliczyć do samochodowych szlaków turystycznych, a przede wszystkim czy jego wytyczenie i oznakowanie jest prawidłowe biorąc pod uwagę bezpieczeństwo drogowe. Położony jest on wzdłuż wąskiej i ruchliwej drogi, przebiegającej przez teren zabudowany, po której mieszkańcy poruszają się wąskim poboczem.

6 Zob. J. Gospodarek, *Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych [w:] Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka – Kraków 2008, s. 275.

7 J. Kapłon, *Co dalej ze szlakami turystycznymi?*, „Gazeta Górská” 2010, nr 6, s. 5.

8 Można tu wskazać m.in. na wyłączenie z dziedziny kultury fizycznej sportu uprawianego w celach zarobkowych, wygaśnięcie mocy obowiązującej szeregu aktów wykonawczych i nie wydanie nowych (np. rozporządzenia w sprawie uprawiania żeglarstwa), pominięcie w ustawach pojęcia „rekreacji ruchowej” i włączenia go do rozbudowanej definicji sportu, uchylene (z wyjątkiem przepisów dotyczących rehabilitacji) ustawy o kulturze fizycznej itp.

9 Szczególną aktywnością w tym zakresie wykazywała się COTG PTTK, który zorganizował (lub był współorganizatorem) szereg konferencji, seminariów i prelekcji na ten temat. Zob. artykuł J. Kapłona w tej publikacji. Na opóźnienie prac w tym zakresie poważny wpływ miały zapewne przekształcenia na szczeblu administracji rządowej, a mianowicie przejęcie dotychczasowych zadań związanych z turystyką realizowanych w Ministerstwie Gospodarki przez Ministerstwo Sportu i Turystyki.

10 Na ten organ wskazują też reprezentanci doktryny. Zob. W. Robaczyński, *Refleksje na temat prawnej regulacji szlaków turystycznych*, s. 59 i n. oraz P. Kostański, *Prawo szlaku – analiza projektu zmian legislacyjnych [w:] Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009, s. 33.

11 J. Gospodarek, *Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych...*

12 Tamże.

13 J. Gospodarek, *Celowość i konieczność uchwalenia...*, s. 66.

14 Podstawę dla roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego stanowi art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

15 P. Kostański, *Prawo szlaku – analiza projektu zmian legislacyjnych, [w:] Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009, s. 33.

16 Lokalne i regionalne organizacje turystyczne mogą być powoływane na podstawie art. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. Nr 62, poz. 689 ze zm.). Szerzej na ten temat zob. P. Stec, *Lokalne i regionalne organizacje turystyczne jako stowarzyszenia szczególnego rodzaju*, [w:] *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka-Kraków 2008, s. 356 i nast.



## Odpowiedzialność cywilna za wypadki na szlakach turystycznych (zagadnienia wybrane)

1. Nie ulega wątpliwości, że z korzystaniem przez turystów ze szlaków turystycznych wiąże się niebezpieczeństwo nieszczęśliwych zdarzeń. Zdarzenia te mogą w szczególności wiązać się z różnego rodzaju uszkodzeniami ciała, niewykluczone są także szkody w mieniu turysty. Pojawia się wówczas kwestia odpowiedzialności za te szkody. Poniżej przedstawione będą wybrane zagadnienia związane z cywilną odpowiedzialnością za szkody wynikające z wypadków na szlakach turystycznych. Zaznaczmy, że pojęcie wypadku rozumieć będziemy w sensie potocznym, jako każde zdarzenie związane z korzystaniem ze szlaku, z którego wynika szkoda w mieniu lub na osobie turysty<sup>1</sup>. Poza zakresem naszego zainteresowania pozostaną natomiast kwestie ewentualnej odpowiedzialności samego turysty za szkody polegające na uszkodzeniu czy zniszczeniu infrastruktury szlaku lub obiektów niezwiązanych ze szlakiem turystycznym, a zlokalizowanych w jego pobliżu.

Podstawowe pytanie, które należy postawić w związku z omawianym problemem, jest kwestia, na kim spoczywają obowiązki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na szlaku turystycznym. W tym zakresie nie da się jednak udzielić jednej, uniwersalnej odpowiedzi. Przesądzające mogłyby być dopiero ewentualne przepisy ustawowe, które regulowałyby tę kwestię. Tak być może stanie się w przypadku uchwalenia ustawy o szlakach turystycznych, której przygotowanie zostało już zadeklarowane<sup>2</sup>. W aktualnym stanie prawnym mamy do czynienia z fragmentaryczną regulacją interesującego nas zagadnienia. Kwestie bezpieczeństwa i związane z tym zagadnienia odpowiedzialności uregulowane są bowiem wyłącznie w odniesieniu do terenów górskich i obszarów wodnych. Chodzi tu o ustawę z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich<sup>3</sup> oraz ustawę – z tej samej daty – o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych<sup>4</sup>.

Poza wskazanymi wyżej ustawami nie dysponujemy innymi regulacjami prawnymi rangi ustawowej, które w sposób szczególny regulowałyby zagadnienia bezpieczeństwa turystów i innych osób znajdujących się na terenach wykorzystywanych dla celów turystycznych i rekreacyjnych. Powoduje to, że kwestie bezpieczeństwa na szlakach uregulowane są jedynie fragmentarycznie, co nie jest stanem właściwym.

Ponadto, należy zaznaczyć, że wspomniane ustawy nie regulują problematyki odpowiedzialności za szkody wyrządzone na szlakach turystycznych i terenach rekreacyjnych. Uprzedzając dalsze rozważania podkreślam jednak, że nie jest to uwaga krytyczna<sup>5</sup>. Oznacza to konieczność odwołania się w zakresie odpowiedzialności do zasad ogólnych prawa cywilnego, tj. regulacji zawartej przede wszystkim w art. 415–449 k.c., dotyczącej odpowiedzialności deliktowej.

2. Interdyscyplinarny charakter publikacji, której częścią jest niniejsze opracowanie, skłania do krótkiego naszkicowania podstawowych zagadnień cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej, dla prawnika oczywistych<sup>6</sup>. Podstawową zasadą odpowiedzialności cywilnej jest zasada winy, statutowana w art. 415 k.c. Zgodnie z tym przepisem, kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Dla powstania odpowiedzialności konieczne jest kumulatywne spełnienie następujących przesłanek: szkoda, zawinione zachowanie określonego podmiotu i tzw. normalny (adekwatny) związek przyczynowy między tym zachowaniem a powstałą szkodą. Kwalifikacja zachowania podmiotu odpowiedzialnego jako zawinionego wskazuje na to, że zachowanie to jest bezprawne i jednocześnie zachodzi podstawa do sformułowania określonej osobie zarzutu nagannego zachowania. Zachowanie to może polegać zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu, przy czym w każdym przypadku może być ono umyślne lub nieumyślne. Z punktu widzenia tematyki odpowiedzialności za wypadki na szlakach turystycznych można przyjąć, że najczęściej będziemy mieli do czynienia z nieumyślnością zachowania, w postaci lekkomyślności lub niedbalstwa. Należy wskazać, że art. 355 k.c. wskazuje kryterium oceny prawidłowości zachowania, jako dołożenie staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju (tzw. należyta staranność – art. 355 §1 k.c.), przy czym w przypadku działalności profesjonalnej należyta staranność ocenia się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności (art. 355 §2 k.c.). Z punktu widzenia odpowiedzialności cywilnej istotne znaczenie ma także kwestia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, co reguluje art. 417 k.c. Chodzi o bezprawne działania lub zaniechania podmiotu wykonującego władzę publiczną. Trzeba jednak zaznaczyć, że odpowiedzialność z art. 417 k.c. dotyczy wyłącznie przypadków realizacji tzw. imperium, czyli funkcji władczych. Oprócz tego, podmioty władzy publicznej odpowiadać mogą na „zwykłych” zasadach, na równi z wszystkimi innymi podmiotami, w zakresie zachowań, które nie mieszczą się w sferze władczych kompetencji. W interesującej nas dziedzinie pewne problemy pojawić się mogą w odniesieniu do gminy. Chodzi o ustalenie, w jakim zakresie odpowiadać będzie ona za działania władcze na podstawie art. 417 §1 k.c.<sup>7</sup> (tu wystarczy zakwalifikowanie

zachowania jako niezgodnego z prawem), w jakim zaś za działania i zaniechania związane z uczestnictwem gminy w obrocie prawnym (w tym przypadku w szczególności na podstawie art. 416 i 430 k.c.<sup>8</sup>).

Odpowiedzialność odszkodowawcza może też być – w określonych ustawowo przypadkach – oparta na zasadzie ryzyka. Oznacza to, że odpowiedzialność nie jest wówczas związana z możliwością sformułowania zarzutu pod adresem sprawcy, ale wynika z samego faktu prowadzenia określonej działalności czy posiadania określonego mienia. W takim przypadku mówimy o odpowiedzialności obiektywnej, oderwanej od winy (przy zachowaniu przesłanki szkody i związku przyczynowego). Motywem wprowadzenia tak surowych zasad odpowiedzialności jest z reguły niebezpieczeństwo związane z określoną działalnością, przy jednoczesnym osiąganiu korzyści z tej działalności przez podmiot, który ją prowadzi. Jako przykłady wskazać można odpowiedzialność posiadacza budowli (art. 434 k.c.), odpowiedzialność za ruch przedsiębiorstwa (art. 435 k.c.), odpowiedzialność za ruch pojazdu mechanicznego (art. 436 k.c.)<sup>9</sup>.

Dodać także trzeba, że wspomniany wyżej związek przyczynowy, będący przesłanką odpowiedzialności cywilnej, rozumiany jest jako tzw. adekwatny związek przyczynowy, tj. zobowiązany do naprawienia szkody ponosi odpowiedzialność wyłącznie za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła (art. 361 §1 k.c.).

W przypadku szkód, jakich może doznać turysta na szlaku, na ogół mamy do czynienia z różnego rodzaju szkodami na osobie. Oczywiście, szkody w mieniu też mogą być istotne (zniszczenie lub uszkodzenie odzieży, sprzętu turystycznego, sprzętu fotograficznego itp.), ale w praktyce najpoważniejsze w zakresie skutków (także finansowych) są szkody na osobie, wyrażające się w uszkodzeniu ciała lub wywołaniu rozstroju zdrowia, o których mowa w art. 444 k.c. Podmiot odpowiedzialny zobowiązany może być wówczas zarówno do zapłaty jednorazowego odszkodowania, zwłaszcza z tytułu kosztów leczenia, rehabilitacji i opieki, jak i do płacenia renty odszkodowawczej, związanej w szczególności z częściową lub nawet całkowitą utratą zdolności do pracy zarobkowej. W grę oczywiście wchodzi także zadośćuczynienie za szkody niemajątkowe, związane z negatywnymi doznaniem fizycznymi i psychicznymi w wyniku szkody, które może być zasądzone na podstawie art. 445 §1 k.c. Pojawić się mogą także roszczenia związane z faktem śmierci osoby bliskiej (art. 446 k.c.). Zakres obowiązku odszkodowawczego może być bardzo duży, stąd tak wielkie znaczenie zyskuje dziś ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej.

3. Po przedstawieniu powyższych elementarnych kwestii związanych z odpowiedzialnością cywilną spróbujemy ustalić, jak – na tle obowiązującego stanu prawnego – przedstawia się kwestia odpowiedzialności za szkody, jakich może doznać turysta na szlaku. Jak już wyżej zaznaczono, w każdym przypadku, w którym turysta doznaje szkody, stwierdzić trzeba w pierwszej kolejności, na kim spoczywa obowiązek dbałości o stan bezpieczeństwa w odniesieniu do danego szlaku. Projektowana ustawa o szlakach turystycznych powinna ułatwić udzielenie odpowiedzi na to pytanie, rozdzielając zadania w tym zakresie między podmiot eksploatujący dany szlak lub jego fragment (operator szlaku) a gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego, na której spoczywa wynikająca z ogólnych zasad odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku na danym terenie. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że podstawowe zadania w tym zakresie ciążyą na gminie<sup>10</sup>. Obowiązki gminy w tym zakresie wskazują w sposób ogólny przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>11</sup>. W świetle art. 7 ust. 1 pkt 10 i 14 tej ustawy sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych oraz zagadnienia związane z bezpieczeństwem obywateli są zadaniami własnymi gminy<sup>12</sup>. Na odpowiedzialność gminy w interesującym nas zakresie wskazują także przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>13</sup>, w tym zwłaszcza art. 3 ust. 1 tej ustawy, z którego wynika, że utrzymanie czystości i porządku należy do zadań własnych gminy. Chodzić tu może np. o zbieranie i pozbywanie się śniegu i lodu (art. 3 ust. 2 pkt 3), ochronę przed zwierzętami bezdomnymi lub chorymi (art. 3 ust. 2 pkt 5 i 9).

Odpowiedzialność gminy za szkody doznane przez osoby przebywające na terenach eksploatowanych turystycznie była już wiele lat wcześniej przyjęta w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Orzeczenia te są znane i wielokrotnie powoływane w literaturze<sup>14</sup>. Dotyczą one m.in. zranienia plażowicza na niestrzeżonej, ale ogólnie dostępnej plaży (wyrok SN z dnia 4 marca 1965 r., III CR 9/65, Orzecznictwo Sądu Najwyższego 1966, nr 2, poz. 17), śmierci turysty w wyniku uderzenia spadającym kamieniem w czasie zwiedzania groty położonej w pobliżu szlaku turystycznego (wyrok SN z dnia 31 stycznia 1968 r., III PRN 66/67, Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1968, nr 12, poz. 261). Mimo upływu kilkudziesięciu lat orzeczenia te – jako wyznaczające kierunki poszukiwań w zakresie odpowiedzialności – zasługują nadal na uwagę.

W wielu przypadkach, oprócz odpowiedzialności gminy wynikającej z przytoczonych zasad ogólnych, gmina odpowiadać może jednocześnie jako operator szlaku. Dotyczy to sytuacji, gdy wytyczenie określonego szlaku turystycznego dokonane będzie przez podmioty funkcjonujące w strukturach gminy lub też działające na jej zlecenie.

4. Z poglądem, że to na gminie ciążyą podstawowe obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa (a przez to i odpowiedzialność w razie ich niewypełnienia), należy się co do zasady zgodzić, nie należy jednak przy tym lekceważyć

obowiązków innych podmiotów, w szczególności parków narodowych oraz operatora szlaku, będącego coraz częściej podmiotem komercyjnym (zwłaszcza w odniesieniu do terenów rekreacyjnych).

Jak wiadomo, prawo nie limituje kręgu podmiotów, które mogą wystąpić w roli operatora szlaku turystycznego. W praktyce jednak najczęściej będzie to park narodowy, organizacja turystyczna lub – jak wyżej wspomniano – gmina, coraz częściej też osoba fizyczna (np. gdy właściciel terenu leśnego organizuje szlak do jazdy konnej). W aktualnym stanie prawnym ustalenie takiego podmiotu nie jest zazwyczaj łatwe. W konkretnych przypadkach trudno bowiem niejednokrotnie rozdzielić obowiązki w zakresie bezpieczeństwa między np. organizacją turystyczną wytyczającą szlak, gminą, na której terenie szlak ten jest zlokalizowany a właścicielem konkretnej nieruchomości, przez którą szlak ten przebiega. W szczególności bezpodstawne byłoby obciążanie odpowiedzialnością właściciela gruntu, który często – a regułą było to w poprzednim ustroju – nie miał wpływu na przebieg szlaku. Wydaje się, że mogłoby to dotyczyć wyłącznie takich przypadków, w których jednocześnie właściciel gruntu byłby operatorem szlaku (przykładowo: szlak konny na terenie należącym do określonego podmiotu)<sup>15</sup>.

Pewne jest, że w zakresie wskazywania podmiotu odpowiedzialnego unikać należy schematyzmu, sądzę jednak, że najtrafniejsze jest uznanie, iż odpowiedzialność w zakresie bezpieczeństwa powinna ciążyć jednocześnie na podmiocie wytyczającym i eksploatującym szlak oraz na właściwej gminie.

Z kolei na obszarze parku narodowego to właśnie ten park powinien być – w świetle przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – uznany za podmiot odpowiedzialny za stan bezpieczeństwa. Zgodnie bowiem z art. 8b ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, do zadań parku narodowego należy m.in. udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony, zadaniach ochronnych i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego. Należy też dodać, o czym będzie mowa niżej, że obowiązki z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa nakładają na dyrektorów parków narodowych także art. 3 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych. Trzeba przy tym podkreślić, że park narodowy występował do końca 2011 r. jako *statio fisci* Skarbu Państwa i nie posiadał własnej osobowości prawnej. W związku z tym odpowiedzialność cywilną w interesującym nas zakresie ponosił za niego Skarb Państwa. Od 1 stycznia 2012 r. obowiązuje natomiast nowy art. 8a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym park narodowy jest państwową osobą prawną. Oznacza to, że obecnie park ten samodzielnie odpowiada za zobowiązania, w szczególności zaś za zobowiązania odszkodowawcze wynikające z czynów niedozwolonych.

Niekiedy istotne zadania w zakresie utrzymania we właściwym stanie urządzeń szlaku turystycznego przewidziane są także dla innego podmiotu. Dotyczy to w szczególności szlaków turystycznych poprowadzonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych, których dotyczą przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>16</sup>. W świetle art. 19 i 20 tej ustawy odpowiedzialność m.in. za zapewnienie bezpieczeństwa ponosi zarządca drogi.

5. Problemem *de lege lata* jest ustalenie źródła obowiązków w zakresie bezpieczeństwa (poza obszarami górskimi i wodnymi) po stronie operatora szlaku. Dla rozwiązania tego problemu niezbędne wydają się rozstrzygnięcia ustawowe. Chodzi tu o rozwiązania kompleksowe, dotyczące terytorium całego kraju. Nie można jednak pominąć w tym miejscu rozwiązań zawartych we wspomnianych już wyżej ustawach o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich oraz o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych. W ustawach tych uregulowano kwestie obowiązków w zakresie bezpieczeństwa w odniesieniu do terenów, których dotyczą ich rozwiązania, bez względu na to, czy w konkretnym miejscu znajdują się wytyczone i eksploatowane szlaki turystyczne. Z przepisów tych wynika, że odpowiedzialność za bezpieczeństwo rozkłada się między podmioty publiczne a inne podmioty, w tym także przedsiębiorców. Być może, zaprezentowane niżej rozwiązania ustawowe mogłyby być wykorzystane także dla określenia obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na wszelkich szlakach turystycznych, spoczywających zarówno na gminach, jak i na innych podmiotach.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach, zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, organów jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których wykonywane jest ratownictwo górskie, dyrekcji parków narodowych i krajobrazowych położonych na obszarze gór, a także do osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzących w górach zorganizowaną działalność w zakresie sportu, rekreacji lub turystyki. W ust. 2 wskazano natomiast, że zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach polega w szczególności na: oznakowaniu terenów, obiektów i urządzeń służących do uprawiania sportu, rekreacji lub turystyki, ustaleniu zasad korzystania z danego terenu, obiektu lub urządzenia, zapewnieniu podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego warunków do organizowania pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia oraz na ogłaszaniu komunikatu lawinowego. Z kolei w świetle art. 19 cytowanej ustawy, za zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających na zorganizowanych terenach narciarskich odpowiada zarządzający tymi terenami,

przy czym zapewnienie warunków bezpieczeństwa na tych terenach polega m.in. na: przygotowaniu, oznakowaniu, zabezpieczeniu terenów, obiektów i urządzeń służących do uprawiania narciarstwa i snowboardingu, oraz bieżącej kontroli stanu zabezpieczeń, oznaczeń i warunków narciarskich, zapewnieniu ratownictwa narciarskiego, określeniu i upowszechnieniu zasad korzystania z danego terenu, obiektu i urządzenia oraz informowaniu o warunkach narciarskich i ich zmianach. Szczegółowe obowiązki zarządzającego terenami narciarskimi określają art. 20–28 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach oraz przepisy wykonawcze<sup>17</sup>.

W odniesieniu do obszarów wodnych za zapewnienie bezpieczeństwa odpowiada – zgodnie z art. 4 ust. 2 powołanej wyżej ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych – zarządzający obszarem wodnym, którym jest: na terenie parku narodowego lub krajobrazowego – dyrektor parku, na terenie, na którym prowadzona jest działalność w zakresie sportu lub rekreacji – osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która prowadzi działalność w tym zakresie, na pozostałym obszarze – właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta). W świetle art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy, zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych polega m.in. na: oznakowaniu i zabezpieczeniu terenów, obiektów i urządzeń przeznaczonych do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji na obszarach wodnych, oznakowaniu miejsc niebezpiecznych, objęciu nadzorem miejsc niebezpiecznych, w tym miejsc zwyczajowo wykorzystywanych do kąpieli, informowaniu i ostrzeganiu o warunkach pogodowych oraz zapewnieniu warunków do organizowania pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia. Oczywiście, wskazanie w powołanym wyżej art. 4 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych organów zarządzających oznacza, że odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wynikające z niezapewnienia bezpieczeństwa ponosić będą podmioty, w imieniu których organy te działają, w szczególności zaś gmina.

Oczywiście pojawiają się w tym miejscu różnego rodzaju pytania, związane z możliwością zastosowania wyżej opisanych rozwiązań w odniesieniu do ogółu szlaków turystycznych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że rozwiązania te powinny być wzięte pod uwagę w pracach nad projektami regulacji prawnych dotyczących szlaków turystycznych. W tym miejscu zagadnienie to może być jedynie zasygnalizowane.

6. Ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za stan bezpieczeństwa na szlaku turystycznym nie przesądza jednak „automatycznie” kwestii jego odpowiedzialności w przypadku wystąpienia szkody. Należy bowiem ustalić, czy podmiot ten zachował określone reguły bezpieczeństwa. Tylko bowiem przy naruszeniu tych reguł można będzie operatorowi szlaku (lub tolerującej taki stan rzeczy gminie) postawić zarzut bezprawnego postępowania. Trzeba zauważyć, że z żadnego przepisu prawa nie wynika (nie jest także projektowana) generalna zasada odpowiedzialności za wypadki na szlaku na zasadzie ryzyka. Nie wystarczy zatem sam fakt istnienia związku przyczynowego między szkodą a korzystaniem ze szlaku. Konieczna jest możliwość sformułowania określonego zarzutu podmiotowi, na którym spoczywają obowiązki w zakresie bezpieczeństwa. W grę wchodzić mogą w szczególności zaniechania, np. brak właściwych zabezpieczeń w miejscach szczególnie eksponowanych, nieusuwanie obumarłych drzew grożących upadkiem, tolerowanie niezabezpieczonych nawisów skalnych. Niewykluczone są także rodzące niebezpieczeństwo działania, np. przeprowadzenie szlaku w miejscu szczególnie ryzykownym, oznaczenie szlaku trudnego i niebezpiecznego jako łatwego itd. Mnogość różnych możliwych sytuacji nie pozwala na stworzenie jakiegokolwiek zamkniętej listy. W każdym jednak przypadku stwierdzić trzeba, że nie zostały zachowane wymagania bezpieczeństwa wynikające bądź to z odpowiednich przepisów (np. przepisy dotyczące dróg publicznych, przepisy prawa budowlanego, przepisy ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach), bądź też z ogólnych zasad bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że brak ustawy o szlakach turystycznych nie oznacza, że reguły bezpieczeństwa nie można wywieść z ogólnie obowiązujących zasad. Podmiot wytyczający i eksploatujący szlak „zaprasza” przecież turystów do korzystania z niego. Bierze w ten sposób na siebie odpowiedzialność za zapewnienie im elementarnego bezpieczeństwa. W przeciwnym razie jego postępowanie uznać należy za bezprawne, a co dalej idzie – za umożliwiający sformułowanie zarzutu. Dopiero wówczas uzasadniona jest teza o odpowiedzialności cywilnej danego podmiotu. W odniesieniu zaś do gminy niebędącej w konkretnym przypadku operatorem szlaku, jej odpowiedzialność wiąże się ze wspomnianym wyżej tolerowaniem niebezpieczeństwa wynikającego bądź to z niewłaściwego stanu technicznego samego szlaku lub urządzeń jego infrastruktury, bądź to z samego faktu lokalizacji tego szlaku w miejscu nadmiernie niebezpiecznym.

W tym miejscu warto sformułować uwagę na temat odpowiedzialności za wypadki na szlakach turystycznych niepokrywającą się z tak czy inaczej rozumianym społecznym oczekiwaniem na z góry założoną tezę o odpowiedzialności. Należy bowiem zauważyć, że w bardzo wielu przypadkach, a może nawet w większości przypadków, nie uda się wskazać podmiotu odpowiedzialnego za szkodę powstałą w związku z korzystaniem przez turystę ze szlaku turystycznego. Choć na każdym szlaku może stać się coś złego, to wiele szlaków turystycznych jest po prostu z natury niebezpiecznych (w szczególności szlaki wysokogórskie). Nie ulega wątpliwości, że turysta korzystający z takiego szlaku działa w istotnym

zakresie na własne ryzyko, którego nie można przerzucić ani na gminę, ani na operatora szlaku. Nie chodzi przy tym o naruszanie zasad bezpieczeństwa przez samego turystę. Chodzi o to, że szlak może wprawdzie zapewniać taki stopień bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać w danych okolicznościach, a i tak pozostaje niebezpieczny. Czym innym bowiem jest niebezpieczeństwo wynikające z niezapewnienia właściwego stanu zabezpieczeń (barierki, łańcuchy itp.), czym innym natomiast niebezpieczeństwo wynikające z ukształtowania terenu, skutkującego np. szczególną ekspozycją szlaku lub chociażby jego fragmentów. Oczywiście, a może wręcz banalna, jest uwaga, że ścieżka wysokogórska to nie chodnik w mieście i w związku z tym oczekiwania co do stanu bezpieczeństwa nie mogą być takie same<sup>18</sup>. Nawet zresztą na szlaku „bezpiecznym” turysta może się przewrócić, zostać ugryzionym przez zwierzę czy ugodzony piorunem. Jest sprawą oczywistą, że – podobnie jak w innych sferach życia – nie za każdą szkodę ktokolwiek ponosi odpowiedzialność. W prawie cywilnym pozostaje bowiem margines przypadku, nieszczęśliwego zbiegu okoliczności prowadzącego do określonego uszczerbku. Nie za każdy zaś uszczerbek ktoś odpowiada. Z tego punktu widzenia tak dużą wagę przywiązuje się do potrzeby ustalenia normalnego związku przyczynowego, pozwalającego spiąć klamrą fakt doznania przez turystę szkody z określonymi zaniedbaniami w zakresie bezpieczeństwa szlaku. Ponieważ badanie związku przyczynowego – rozumianego tak, jak nakazuje art. 361 §1 k.c. – może w wielu przypadkach dać wynik negatywny, to szczególnego znaczenia nabiera propagowanie rozwoju ubezpieczeń turystycznych. Ponadto, nawet w przypadku ustalenia odpowiedzialności określonego podmiotu, odpowiedzialność ta może być zmniejszona z uwagi na przyczynienie się poszkodowanego, na podstawie art. 362 k.c., zgodnie z którym jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron. Ze względu na często obserwowaną nieostrożność turystów, przepis ten może mieć w praktyce istotne znaczenie.

7. Na marginesie zasadniczego tematu niniejszego opracowania warto wspomnieć, że w pewnych przypadkach odpowiedzialność za szkody doznane przez turystę ponosić mogą osoby trzecie, w tym inne osoby korzystające ze szlaku. W świetle art. 415 k.c. nie ulega wątpliwości, że w sytuacji np. poturbowania turysty w wyniku upadku spowodowanego nieostrożnością innej osoby, osoba ta poniesie odpowiedzialność za wyrządzoną turyście szkodę. Wynika to z zasad ogólnych i nie ma w tym zakresie istotnej różnicy z sytuacją, gdy zdarzenie ma miejsce bez związku z korzystaniem ze szlaku turystycznego. Dodajmy też, że podobnie przedstawia się sprawa odpowiedzialności w przypadku potrącenia turysty znajdującego się na szlaku przez pojazd mechaniczny<sup>19</sup>. W grę wejdzie wówczas odpowiedzialność samoistnego posiadacza mechanicznego środka komunikacji wprawianego w ruch za pomocą sił przyrody, która uregulowana jest w art. 436 k.c. jako jeden z przypadków odpowiedzialności na zasadzie ryzyka. Jest to jednak rozwiązanie ogólne, dotyczące wszystkich przypadków ruchu pojazdu mechanicznego.

8. W niniejszym opracowaniu kilkakrotnie stwierdzono, że pewne kwestie związane z funkcjonowaniem systemu szlaków turystycznych, istotne z punktu widzenia odpowiedzialności za szkody, powinny stać się przedmiotem projektowanej regulacji ustawowej. Należy jednak podkreślić, że nie chodzi tu o potrzebę konstruowania przepisów, które miałyby być podstawą odpowiedzialności. Groziłoby to zbędną kazuistyką lub prowadziło do powielania istniejących rozwiązań. W tym zakresie popieram pogląd wyrażony w założeniach do projektu ustawy o szlakach turystycznych, że wystarczające są istniejące do tej pory rozwiązania, zawarte w przepisach kodeksu cywilnego. Potrzeba doprecyzowania pewnych zagadnień dotyczy bowiem nie samych zasad odpowiedzialności, ale kwestii sprecyzowania kompetencji (a dopiero przez to wskazania podmiotu odpowiedzialnego) w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa osobom korzystającym ze szlaków<sup>20</sup>. Ustalenie w tej dziedzinie dostatecznie sprecyzowanych reguł pozwoliłoby na rozstrzygnięcie kwestii bezprawności określonego działania lub zaniechania w konkretnym przypadku. Stwierdzenie bezprawności stałoby się zaś punktem wyjścia do poszukiwania odpowiedzialności, której podstawą normatywną powinny pozostać ogólnie obowiązujące zasady, wynikające z przepisów kodeksu cywilnego. Także w kodeksie cywilnym należy poszukiwać reguł ustalania wysokości szkody, zasad rządzących naprawieniem szkody, kwestii solidarnej odpowiedzialności dwóch lub więcej podmiotów za szkodę itd.

<sup>1</sup> Dla potrzeb rozważań teoretycznych warto przyjąć szersze znaczenie pojęcia wypadku, niż wynika to np. z ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach (Dz. U. Nr 208, poz. 1241) – por. W. Górski, *Odpowiedzialność karna za wypadki na szlakach turystycznych*, opublikowane w niniejszym tomie.

<sup>2</sup> Por. *Założenia do projektu ustawy o szlakach turystycznych* opracowane w Ministerstwie Sportu i Turystyki.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 208, poz. 1241.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 208, poz. 1240.

<sup>5</sup> Por. pkt 8 niniejszego opracowania.

<sup>6</sup> Podstawowe zagadnienia odpowiedzialności cywilnej w sferze turystyki prezentuje obszerniej J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, rozdział VIII, *Odpowiedzialność cywilna w turystyce*, s. 371 i nast.

<sup>7</sup> Art. 417 §1 k.c.: „Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.”

<sup>8</sup> Art. 416 k.c.: „Osoba prawna jest obowiązana do naprawienia szkody wyrządzonej z winy jej organu”.

Art. 430 k.c.: „Kto na własny rachunek powierza wykonanie czynności osobie, która przy wykonywaniu tej czynności podlega jego kierownictwu i ma obowiązek stosować się do jego wskazówek, ten jest odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną z winy tej osoby przy wykonywaniu powierzonej jej czynności”.

9 Art. 434 k.c.: „Za szkodę wyrządzoną przez zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części odpowiedzialny jest samoistny posiadacz budowli, chyba że zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części nie wynikało ani z braku utrzymania budowli w należytych stanie, ani z wady w budowie”.

Art. 435 §1 k.c.: „Prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności”.

Art. 436 §1 k.c.: „Odpowiedzialność przewidzianą w artykule poprzedzającym ponosi również samoistny posiadacz mechanicznego środka komunikacji poruszanego za pomocą sił przyrody. Jednakże gdy posiadacz samoistny oddał środek komunikacji w posiadanie zależne, odpowiedzialność ponosi posiadacz zależny”.

10 Por. w tym zakresie K. Sondel, *Problematyka utrzymania szlaków turystycznych. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, opublikowane w niniejszym tomie. Autor słusznie podkreśla znaczenie rozwiązań prawnofinansowych, bez których właściwego ukształtowania gminy nie podołają obowiązkom z zakresu utrzymywania szlaków turystycznych.

11 T. j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

12 Zob. też W. Robaczyński, *Refleksje na temat prawnej regulacji szlaków turystycznych*, [w:] *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna*, red. P. Kuleczka, Warszawa 2007, s. 63 i nast.

13 T. j. Dz.U. z 2012 r., poz. 391.

14 M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2006, s. 220 i nast.; W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań zagospodarowania przestrzeni, zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych – analiza prawna*, [w:] *Ogólnopolska konferencja związana z turystycznym planowaniem przestrzeni, zwłaszcza tworzeniem i funkcjonowaniem szlaków turystycznych, w szczególności na podstawie szlaków i infrastruktury rowerowej w Polsce*, Warszawa 2006, s. 39–40.

15 W. Robaczyński, *Przegląd...*, s. 41–42.

16 T. j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.

17 Por. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie dopuszczalnego obciążenia narciarskiej trasy zjazdowej, sposobu jego obliczania oraz szczegółowych warunków oświetlenia zorganizowanych terenów narciarskich (Dz.U. z 2012 r., poz. 102). Na marginesie tego rozporządzenia warto jednak zaznaczyć, że do rozważenia jest kwestia ewentualnej odpowiedzialności operatora szlaku w sytuacji, gdy dopuszcza on do powstania niebezpiecznych sytuacji, np. do tego, aby na szczególnie niebezpiecznym odcinku szlaku znalazło się jednocześnie zbyt wiele osób i to jeszcze przemieszczających się w przeciwnych kierunkach. Na ogół liczba osób korzystających w danej chwili ze szlaku nie jest poddana jakiegokolwiek kontroli. Być może w niektórych przypadkach przydałyby się pewne ograniczenia. Podobną uwagę sformułować można co do ograniczenia możliwości korzystania ze szlaków turystycznych przez osoby przemieszczające się różnego rodzaju pojazdami. Problemem oczywiście staje się praktyczna możliwość skutecznej kontroli.

18 Zob. także W. Robaczyński, *Przegląd...*, s. 42–43.

19 Powszechnie wiadomo, że w praktyce coraz większym problemem staje się niebezpieczeństwo wynikające z jazdy po szlakach turystycznych czterokołowymi motocyklami, tzw. quadami.

20 W. Robaczyński, *Refleksje na temat prawnej regulacji...*, s. 62–64.

## Ochrona nazwy w obszarze usług turystycznych w kontekście przyszłej regulacji szlaku turystycznego

1. W nowoczesnym społeczeństwie, korzystającym na szeroką skalę z nowych technologii, szczególnego znaczenia nabiera problematyka ochrony dóbr intelektualnych<sup>1</sup>. Konstrukcje i poglądy prawne powstałe i głoszone w innej epoce, zwłaszcza – w przypadku naszego kraju – w okresie przed dokonaniem się transformacji ustrojowej, niekoniecznie są adekwatne do dzisiejszej rzeczywistości. Widać to także w obszarze usług turystycznych, gdzie sektor ten przeszedł znaczące przeobrażenia, wynikające choćby z faktu, iż w porównaniu do lat 80. czy 90. XX. wieku dzisiejsi Polacy na szeroką skalę zaczęli brać udział w różnego rodzaju imprezach turystycznych. Jak to często w takiej sytuacji bywa, wraz ze wzrostem w jakimkolwiek obszarze gospodarki pojawiają się nowe pokusy, mające m.in. na celu sprzedaż jeszcze większej ilości produktów. Chodzi tutaj np. o wykorzystanie cudzej renomy dla promocji organizowanych przez danego przedsiębiorcę imprez turystycznych, gdzie bez zaangażowania własnych pieniędzy i bez zgody osoby uprawnionej wkracza się w obszar zarezerwowany przez normy prawne dla innego podmiotu. Zagadnienia te związane są m.in. z wykorzystaniem cudzej nazwy dla oznaczenia własnych usług, imprez czy wycieczek turystycznych. Nie jest bowiem niczym nowym obserwacja, że renomowany, odpowiednio wypromowany produkt „sprzedaje się” znacznie lepiej niż produkt taki sam lub podobny, ale mniej znany<sup>2</sup>. Z racji tego, iż zachowania takie są nieuczciwe, rozważenia w tym obszarze wymagają zagadnienia ochrony praw uprawnionego. Na skutek dokonujących się metamorfoz prawa turystycznego rodzi się m.in. pytanie o to, czy obowiązujące przepisy z zakresu prawa dóbr intelektualnych wychodzą naprzeciw oczekiwaniom wyzwaniom prawa turystycznego, czy też w przyszłości pojawi się konieczność unormowania tak zarysowanej problematyki w ustawie o usługach turystycznych. Próba odpowiedzi na to pytanie będzie przedmiotem niniejszej wypowiedzi, gdzie szczególna uwaga, w kontekście postulowanych od kilku już lat zmian legislacyjnych dotyczących szlaku turystycznego<sup>3</sup>, zostanie zwrócona na zagadnienia nazwy, właśnie w tym obszarze.

2. Obowiązująca obecnie ustawa o usługach turystycznych określa warunki świadczenia przez przedsiębiorców usług turystycznych oraz definiuje podstawowe pojęcia z tego zakresu. Wyjaśnia m.in. czym są usługi turystyczne (usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym – art. 3 pkt 1), co to jest impreza turystyczna (co najmniej dwie usługi turystyczne tworzące jednolity program i objęte wspólną ceną, jeżeli usługi te obejmują nocleg lub trwają ponad 24 godziny albo jeżeli program przewiduje zmianę miejsca pobytu – art. 3 pkt 2) oraz wycieczka (rodzaj imprezy turystycznej, której program obejmuje zmianę miejsca pobytu jej uczestników – art. 3 pkt 3). To właśnie te przedmioty, tak jak i trasa wycieczki, która jednak nie ma ustawowej definicji, a którą można zdefiniować jako co najmniej program (plan, projekt, porządek, rozkład, systematyzację, ułożenie, ustawienie) wycieczki<sup>4</sup> oraz będący rodzajem trasy wycieczki – szlak turystyczny<sup>5</sup> – są najczęściej oznaczane przez podmioty świadczące usługi z tego zakresu. Podstawowym celem korzystania z oznaczenia, nadania danemu dobru nazwy, jest to, by doszło do jego wyróżnienia od takich samych czy podobnych dóbr dostępnych na rynku<sup>6</sup>, ale oferowanych turystom przez innych organizatorów turystyki.

Z kolei nazwa traktowana jest przede wszystkim jako kategoria syntaktyczna, czyli jeden z podstawowych elementów budujących dane wyrażenie<sup>7</sup>. Ma m.in. na celu określenie danego przedmiotu, czyli tzw. desygnatu nazwy. Można więc stwierdzić, że jest to słowo lub wyrażenie, które może stanowić jeden z rodzajów oznaczeń, umożliwiać odróżnienie danych dóbr od siebie. Ta jej cecha pozwala na przyznanie konkretnej osobie prawa do konkretnej nazwy, rozumianego przede wszystkim jako prawa do wykorzystywania nazwy komercyjnie, z wyłączeniem innych osób. Wkracza to w problematykę dóbr niematerialnych, intelektualnych, będących wytworem umysłu człowieka<sup>8</sup>. Cechą takich dóbr jest możliwość ich wielomiejscowego i wielo-podmiotowego wykorzystania<sup>9</sup>, nad którym to korzystaniem zazwyczaj jeden podmiot winien sprawować kontrolę i decydować o uprawnieniach innych osób<sup>10</sup>. Taki jest bowiem sens kreowania ochrony prawnej w tym obszarze i tylko w takim wypadku możliwe jest uzyskanie korzyści ekonomicznych płynących dla danego podmiotu z wyłączności nazwy. Przy czym nie każda nazwa może podlegać ochronie prawnej. By nazwa mogła korzystać z ochrony, musi mieć jakąś cechę pozwalającą odróżnić ją od innych stosowanych choćby w tej samej branży i nie stanowić określenia powszechnie używanego dla określenia danych towarów czy usług<sup>11</sup>. Nazwa musi więc posiadać tzw. zdolność odróżniającą<sup>12</sup>. Takiej zdolności nie mają zaś wszelkiego rodzaju symbole i znaki, które są powszechnie używane w obrocie do określenia pewnego rodzaju działalności i jako takie nie mogą być zawłaszczane przez jednego z konkurentów<sup>13</sup>.

3. Przepisy prawa w wielu miejscach regulują problematykę nazwy. W kontekście prawa turystycznego i nazw stosowanych w związku z usługami, imprezami turystycznymi czy dla oznaczenia szlaków turystycznych, podstaw ochrony nazwy poszukać należy przede wszystkim w pięciu reżimach odpowiedzialności cywilnoprawnej: prawie firmowym<sup>14</sup>,

prawie ochrony dóbr osobistych<sup>15</sup>, prawie autorskim<sup>16</sup>, prawie własności przemysłowej<sup>17</sup> i prawie zwalczania nieuczciwej konkurencji<sup>18</sup>. Na tym tle ogólnie można stwierdzić, iż po powstaniu ochrony prawnej uprawniony, na podstawie obowiązujących norm prawnych, uzyskuje swego rodzaju monopol na wykorzystanie nazwy, z którego to monopolu może w sposób zarobkowy i zawodowy korzystać<sup>19</sup>. Ochrona ta powstaje na różne sposoby, w zależności od rodzaju dobra, które jest jej przedmiotem (np. samoistnie, poprzez rejestrację, używanie w obrocie)<sup>20</sup>. Skutkiem jej powstania jest zaś na ogół to, iż uprawniony, z wyłączeniem innych osób, może eksploatować dane dobro, tak osobiście, jak i ewentualnie upoważniać do tego inne osoby. Prawo do firmy, prawo do dobra osobistego, prawo do utworu czy prawo do znaku towarowego, to prawa bezwzględne, jednak – o czym trzeba pamiętać – prawa o specyficznym charakterze. Poza tym, że większość z nich ma wymiar majątkowy, nie można tu zapominać – z wyjątkiem prawa do znaku towarowego – także o osobistym charakterze tych praw<sup>21</sup>. Ma to istotne konsekwencje dla wykorzystania nazwy w obrocie przez inne osoby, zwłaszcza gdy kojarzona jest z określonymi dobrami należącymi do uprawnionego. Teoretycznie bowiem wyobrazić sobie można sytuację, w której mimo zgody uprawnionego na korzystanie z danego oznaczenia przez osobę trzecią, taka eksploatacja nazwy będzie wprowadzać uczestników rynku w błąd co do pochodzenia danego dobra. W prawie dóbr niematerialnych na ogół powoduje to deprecjację nazwy i może nawet skutkować utratą ochrony prawnej<sup>22</sup>. Stąd ważne jest, by do korzystania przez osoby trzecie z nazwy pochodzić uważnie, tak w sytuacji wykorzystania tej nazwy zgodnie z prawem, jak i wówczas, gdy odbywa się to nielegalnie<sup>23</sup>. Zwłaszcza jednak w tym ostatnim wypadku konieczne jest szybkie reagowanie przez uprawnionego, gdyż naruszenia, na które nie reaguje uprawniony, także mogą w konsekwencji doprowadzić do utraty prawa wyłącznego.

4. Przed omówieniem zagadnień dóbr intelektualnych w kontekście szlaku turystycznego zasadnym wydaje się wskazanie ogólnych problemów z tej dziedziny na tle całego prawa turystycznego. Tutaj zaś trzeba wskazać, iż z jednym z najczęstszych zastosowań norm z zakresu własności intelektualnej w usługach turystycznych spotkać można się w sytuacji naruszeń nazwy w obszarze usług hotelarskich. Dzieje się tak albowiem hotelarze, by uatrakcyjnić swój obiekt, nadają mu nazwę, która bądź nawiązuje do jakiś istotnych wydarzeń (np. „Millenium”), bądź ma rodzić skojarzenia ze znaną, ogólnosięciową siecią, co w konsekwencji ma służyć przyciągnięciu większej liczby gości hotelowych. Nabywcy usług hotelarskich, zwłaszcza tych o wysokim standardzie, bardzo często są bowiem przywiązani do określonej sieci hoteli, przejawiając przy tym dość wysoki poziom uwagi przy zakupie tego rodzaju usług. Nie oznacza to jednak, że decydując się na skorzystanie z usług określonego hotelu sprawdzają dokładnie kto jest jego właścicielem, zwłaszcza że nie zawsze jest to możliwe. Korzystanie z usług hotelowych wiąże się bowiem z podróżami, często zagranicznymi, w różnych celach, nie zawsze turystycznych. Zwiększa to prawdopodobieństwo popełnienia błędu przy wyborze usługodawcy, w którego hotelu zatrzymuje się podróżujący. Słyszac lub widząc nazwę oznaczenie hotelu kojarzące się ze znaną lub renomowaną siecią zazwyczaj dana osoba skorzysta z takich usług, przenosząc nań pozytywne skojarzenia, związane choćby ze znanym znakiem towarowym<sup>24</sup>. Dla podmiotów korzystających z usług takiego hotelu decydujące znaczenie dla jego wyboru ma często charakterystyczny element odróżniający, pełniący niezależną funkcję odróżniającą<sup>25</sup>. Taka sytuacja rodzi ryzyko nadużyć ze strony nieuczciwych przedsiębiorców. Chodzi tutaj przede wszystkim o wykorzystanie w swojej nazwie cudzego znaku towarowego, co oczywiście bez zgody podmiotu uprawnionego jest niedozwolone i może podlegać sankcjom, zwłaszcza o charakterze cywilnoprawnym<sup>26</sup>. Podstawą stosownych roszczeń będzie zazwyczaj reżim ustawy prawo własności przemysłowej, o ile oczywiście w danym przypadku prawo polskie znajdzie zastosowanie jako prawo właściwe do oceny danego stosunku prawnego. Przy czym dodać trzeba, iż na terenie Unii Europejskiej występuje także samodzielna regulacja tzw. unijnego (określanego także jako wspólnotowy lub europejski) znaku towarowego, przewidziana przepisami rozporządzenia nr 207/2009<sup>27</sup>.

Innym problemem na tym tle jest to, że tak obrana nazwa obiektu hotelarskiego stanowi często nazwę przedsiębiorstwa, będąc także dobrem intelektualnym korzystającym z ochrony prawnej<sup>28</sup>. W wielu przypadkach nazwa ta popada w kolizję z chronionym na rzecz innej osoby znakiem towarowym. Stąd uprawnieni ze znaków towarowych, którzy przeciwdziałają deprecjacji znaku towarowego, występują do prowadzących obiekty hotelarskie naruszające ich oznaczenia, z roszczeniami zmierzającymi do zmiany nazwy obiektu, który stanowi nazwę przedsiębiorstwa. Taką kolizję (między ochroną nazwy danego przedsiębiorstwa a możliwością nabycia prawa ochronnego na znak towarowy zawierający tę nazwę) na etapie zgłoszenia znaku towarowego do rejestracji w prawie polskim rozstrzyga przepis art. 131 ust. 1 pkt 1 p.w.p. Według niego nie udziela się praw ochronnych na oznaczenia, których używanie narusza prawa osobiste lub majątkowe osób trzecich. Ponadto w myśl art. 131 ust. 5 p.w.p., zgłoszenie, w charakterze znaku towarowego, oznaczenia, którym inna osoba posługuje się jako nazwą, pod którą prowadzi działalność gospodarczą, w szczególności jeżeli jest ona wyrazem pospolitym, nie stanowi samoistnej podstawy do odmowy udzielenia prawa ochronnego, jeżeli zgłaszający działa w dobrej wierze, a nazwa ta nie jest używana jako znak towarowy powszechnie znany na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej dla towarów tego samego rodzaju i w chwili zgłoszenia znaku nie było konfliktu interesów, w szczególności ze względu na różny profil działalności, lokalny jej zasięg lub odmienne formy używania obu oznaczeń<sup>29</sup>. Pamiętać przy tym trzeba, że pojęcie



konfliktu interesów jest szerokie i obejmuje nie tylko konkurencję między przedsiębiorcami, wynikającą z podobnego przedmiotu działalności (profilu działalności) czy też jednakowego jej zasięgu terytorialnego, lecz obejmuje także i inne konflikty, a w szczególności możliwość wprowadzenia w błąd odbiorców co do pochodzenia towarów, a więc również co do tożsamości przedsiębiorstw. Zatem osoba zgłaszająca znak towarowy, obejmujący wyraz, który jest nazwą innego przedsiębiorstwa (np. spółki X), nie powinna otrzymać prawa ochronnego, jeśli w chwili zgłaszania zachodził konflikt interesów między nią a tą spółką, np. gdy oba te podmioty prowadzą działalność hotelarską. Natomiast jeżeli między tymi podmiotami nie ma konfliktu interesu lub cudza nazwa nie jest używana w Polsce jako znak towarowy powszechnie znany dla towarów tego samego rodzaju, dopuszczalna będzie rejestracja znaku towarowego zawierającego nazwę innego przedsiębiorstwa. W przypadku gdzie nazwa została naruszona przez udzielenie prawa ochronnego, poszkodowanemu przysługuje możliwość wystąpienia do Urzędu Patentowego o unieważnienie tego prawa. Prawo ochronne na znak towarowy może być unieważnione, w całości lub w części, na wniosek każdej osoby, która ma w tym interes prawny, jeżeli wykaże ona, że nie zostały spełnione ustawowe warunki wymagane do uzyskania tego prawa (art. 164 p.w.p. w zw. z art. 131 ust. 1 pkt 1 p.w.p.)<sup>30</sup>. Problemem jaki się tutaj może jednak pojawić jest fakt, iż w dniu zgłoszenia znaku towarowego dany przedsiębiorca, naruszający w przyszłości prawo do znaku, nie prowadził jeszcze obiektu hotelowego, w związku z tym nie nazwał jeszcze przedsiębiorstwa. Gdyby bowiem kolizja znaku towarowego z nazwą innego przedsiębiorstwa z zakresu usług hotelarskich, które było już prowadzone, istniałaby na dzień zgłoszenia znaku do rejestracji, wówczas istniałoby podstawy do unieważnienia rejestracji tego oznaczenia. W tym celu należałoby wykazać, że nie zostały spełnione ustawowe warunki wymagane do uzyskania prawa z rejestracji. W przeciwnym razie, a więc gdy przedsiębiorstwo naruszyło prawa do znaku nie było prowadzone w dniu zgłoszenia, rozstrzygnięcie byłoby z goła odmienne. W przypadku kolizji między nazwą przedsiębiorstwa a znakiem towarowym, pierwszeństwo przyznaje się zazwyczaj temu, kto wcześniej dane oznaczenie zarejestrował. W takim przypadku, korzystający z nazwy obiektu hotelarskiego bez zgody uprawnionego do znaku towarowego, byłby naruszcicielem prawa do znaku.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż w świetle obowiązującego prawa polskiego (art. 296 ust. 2 p.w.p.) naruszenie prawa ochronnego na znak towarowy polega na bezprawnym używaniu w obrocie gospodarczym: 1) znaku identycznego do zarejestrowanego znaku towarowego w odniesieniu do identycznych towarów; 2) znaku identycznego lub podobnego do zarejestrowanego znaku towarowego w odniesieniu do towarów identycznych lub podobnych, jeżeli zachodzi ryzyko wprowadzenia odbiorców w błąd, które obejmuje w szczególności ryzyko skojarzenia znaku ze znakiem towarowym zarejestrowanym; 3) znaku identycznego lub podobnego do renomowanego znaku towarowego, zarejestrowanego w odniesieniu do jakichkolwiek towarów, jeżeli takie używanie może przynieść użytkownikowi nienależną korzyść lub być szkodliwe dla odróżniającego charakteru bądź renomy znaku wcześniejszego<sup>31</sup>. Spory dotyczące wykorzystania znaku w obiekcie hotelarskim często kończą się zawarciem ugody. W wypadku gdy jednak nie dojdzie do porozumienia między stronami, naruszciciel prawa wyłącznego narażony jest przede wszystkim na odpowiedzialność o charakterze cywilnoprawnym. W świetle obowiązujących przepisów osoba, której prawo ochronne na znak towarowy zostało naruszone może żądać od osoby, która naruszyła to prawo, na podstawie art. 296 p.w.p., zaniechania naruszania, wydania bezpodstawnie uzyskanych korzyści, czy naprawienia wyrządzonej szkody: 1) na zasadach ogólnych albo 2) poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej opłacie licencyjnej albo innego stosownego wynagrodzenia, które w chwili ich dochodzenia byłyby należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie ze znaku towarowego.

5. Nieuczciwe wykorzystanie nazwy – na tle prawa turystycznego – zdarzyć może się także w wielu innych przypadkach. Znane usługi czy wycieczki, organizowane cyklicznie, zyskujące przez to odpowiednią renomę, to dobra, które również rodzą pokusę wkroczenia w sferę zarezerwowaną przez przepisy prawa dla innych podmiotów, co ma na celu zwiększenie sprzedaży i popularności własnych produktów. Interesującym przykładem na tym tle jest wykorzystywanie nazwy i projektu trasy turystycznej dla celów komercyjnych bez wiedzy twórcy. W literaturze pojawił się w związku z tym problem czy trasa wycieczki może być przedmiotem prawa autorskiego i korzystać z ochrony prawnoautorskiej<sup>32</sup>. Mimo podnoszonych argumentów przeciwnych<sup>33</sup> nie wydaje się, by można w takim przypadku wyłączyć zastosowanie prawa autorskiego i uznać, że trasa wycieczki nie stanowi utworu. Sprawę o zbliżonym charakterze, mającą za przedmiot autorskoprawną ochronę trasy półmaratonu, rozpatrywał m.in. jeden z sądów okręgowych. W toku postępowania dowodowego sąd ustalił, iż władze miasta corocznie organizowały obchody z okazji Święta Niepodległości, a ich częścią były także biegi dla upamiętnienia odzyskania niepodległości rozgrywane na trasie odpowiadającej swoją długością dystansowi półmaratonu. Trasa ta została opracowana przez powoda, przebiegała wzdłuż określonych ulic miasta, tak że tworzyła jedną całość od startu do mety i uwzględniała warunki topograficzne oraz komunikacyjne. Ponadto powód postarał się o to, by trasa była atestowana i wyniki jakie osiągnęli sportowcy mogły być porównywane w skali kraju z innymi imprezami biegowymi. Przebieg trasy został utrwalony w postaci mapki z zaznaczoną trasą biegu i opisem. Po organizacji kilku imprez wraz z powodem miasto wycofało się z tej współpracy, jednak nadal chciało organizować i zorganizowało taki bieg według wcześniej

zaprojektowanej przez powoda trasy, ale tym razem bez jego udziału w organizacji i bez jego zezwolenia. Powód wystąpił więc z roszczeniami opartymi m.in. na przepisach prawa autorskiego, wskazując że jego inicjatywa i pomysł wyczerpuje pojęcie utworu. Sąd pogląd ten w zasadzie podzielił, prezentując stanowisko, iż cechy utworu w rozumieniu art. 1 ust. 1 prawa autorskiego można przypisać także trasie biegu<sup>34</sup>.

Powyższe stanowisko co do zasady należy podzielić, choć oczywiście jego praktyczne wykorzystanie zależeć będzie każdorazowo od stanu faktycznego danej sprawy. Podkreślić przy tym trzeba, iż nie tylko nazwa, jako dobro intelektualne, korzysta z ochrony prawnej, ale także może to dotyczyć przedmiotu dla oznaczenia którego nazwa ta została obrana, co nie zawsze w obszarze usług turystycznych jest dostrzegane.

6. Problemem mogącym coraz częściej pojawiać się w branży turystycznej będzie także zagadnienie ochrony prawnej nazwiska, które stanowić może np. element nazwy imprezy turystycznej<sup>35</sup>. Oznaczenie to również może rodzić pozytywne skojarzenia z określonymi usługami. Z tego powodu może stać się przedmiotem zainteresowania innych, w tym podmiotów organizujących imprezy turystyczne, próbujących przyciągnąć większą liczbę turystów dzięki tzw. „magii nazwiska”. Jednym z przykładów takiego wykorzystania nazwiska może być próba nazwania usług przewodnickich w Tatrach imieniem Jerzego Kukuczki. Skojarzenie ze znanym alpinistą niewątpliwie ma na celu zwiększenie sprzedaży usług, co z pewnością może być uznane za niewłaściwe, o ile oczywiście nie zostało uzgodnione z uprawnionym. Niewątpliwie dzięki nazwisku świadczone usługi posiadają zdolność odróżniającą, co pozwala na ich odróżnienie od innych usług spotykanych na rynku. To ten element najczęściej będzie elementem o największej sile marketingowej, budzącym pożądanie innych do towarów i usług oferowanych przez przedsiębiorcę. Stanowiąc dobro osobiste danej osoby fizycznej, nazwisko może poprzez jego użycie w taki sposób, stać się sławnym, rodzącym pozytywne skojarzenia uczestników obrotu, nabierając w ten sposób charakteru majątkowego, stając się narzędziem do komercyjnego wykorzystania.

Zgodnie z art. 23 kodeksu cywilnego nazwisko osoby fizycznej należy zaliczyć do tzw. dóbr osobistych osoby fizycznej. Dobra te są chronione prawnie na podstawie art. 24 kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem, jeśli dobro osobiste osoby fizycznej zostaje naruszone wówczas przysługują jej odpowiednie środki prawne. Może ona żądać zaniechania działań naruszających jej dobra osobiste oraz tego, aby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków. Może również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny. Ponadto, jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia<sup>36</sup>.

Wykorzystanie nazwiska, w celu oznaczenia usług turystycznych, by nie naruszało przepisów o dobrach osobistych, winno odbywać się za zgodą uprawnionego. Na tle wykorzystania nazwiska znanego alpinisty dla oznaczenia świadczonych usług, zasadniczym problemem okazać może się jednak to, iż osoba ta nie żyje od 1989 r. W związku z tym pojawia się zagadnienie udzielenia ewentualnej zgody na komercyjne wykorzystanie nazwiska *ante mortem i post mortem*<sup>37</sup>. Obowiązujące przepisy prawa nie regulują tej sytuacji wprost. Posłużyć można się tu – jak sądzę – analogią do przepisów prawa firmowego. Kodeks cywilny zawiera zaś trzy przepisy odnoszące się do firmy w przypadku śmierci osoby fizycznej. Przepis art. 435 §3 stanowi, że firma osoby prawnej może zawierać nazwisko lub pseudonim osoby fizycznej, jeżeli służy to ukazaniu związków tej osoby z powstaniem lub działalnością przedsiębiorcy<sup>38</sup>. Umieszczenie w firmie nazwiska albo pseudonimu osoby fizycznej wymaga pisemnej zgody tej osoby, a w razie jej śmierci – zgody jej małżonka i dzieci. Z treści przepisu art. 438 §1 k.c. wynika, iż w przypadku utraty członkostwa przez współnika, którego nazwisko było umieszczone w firmie, spółka może zachować w swej firmie nazwisko byłego współnika tylko za wyrażoną na piśmie jego zgodą, a w razie jego śmierci – za zgodą jego małżonka i dzieci. Z kolei według art. 438 §2 k.c., przepis §1 stosuje się odpowiednio w wypadku kontynuowania działalności gospodarczej osoby fizycznej przez inną osobę fizyczną będącą jej następcą prawnym<sup>39</sup>.

Z powyższego wynika, iż sytuacja korzystania z firmy po śmierci przedsiębiorcy osoby fizycznej uregulowana została w treści art. 438 §2 k.c., gdzie ustawodawca odsyła do odpowiedniego zastosowania art. 438 §1 k.c.<sup>40</sup>. Regulacje te można rozumieć dwojako. Po pierwsze, iż osoba fizyczna może za swojego życia wyrazić zgodę na wykorzystanie jej nazwiska w firmie jej następców prawnych *post mortem*, a w razie braku takiej zgody po śmierci tej osoby decyzję podejmują jej najbliżsi. Po drugie, iż osoba fizyczna może dysponować swoim nazwiskiem jedynie za życia, natomiast po jej śmierci, bez względu na jej wolę, decyzja należy do jej najbliższych. Wydaje się jednak, że tylko to pierwsze jest uprawnione. Brak jest jakichkolwiek podstaw by kwestionować dopuszczalność czynności wedle której przedsiębiorca wyraziłby stosowną zgodę na wykorzystanie swojego nazwiska na okres *post mortem*<sup>41</sup>. Co więcej, na tle obowiązujących przepisów, tylko takie stanowisko wydaje się uzasadnione. Regulacja art. 438 §2 k.c. w zw. z art. 438 §1 k.c. mówi o sytuacji, w której w wypadku kontynuowania działalności gospodarczej osoby fizycznej przez inną osobę fizyczną konieczne jest uzyskanie stosownej zgody. Jeżeli zgodę wyrazi sam przedsiębiorca, wówczas nie jest do niczego potrzebna zgoda jego małżonka i dzieci, co więcej, osoby te nie mogą się takiej zgodzie sprzeciwić<sup>42</sup>. Jeżeli jednak przedsiębiorca za swojego życia zgody takowej nie

udzieli, co mógłby zrobić np. w testamencie<sup>43</sup>, to wówczas spadkobierca tej osoby dla korzystania z nazwiska spadkodawcy w swojej własnej firmie uzyskać musi łączną zgodę małżonka i dzieci zmarłego. Odpowiednio należy to odnieść do wykorzystania nazwiska stanowiącego dobro osobiste zmarłego poza regulacjami firmowymi, a więc np. właśnie dla oznaczenia świadczonych usług przewodnickich. Stosowną zgodę mógłby wyrazić zmarły (*ante mortem*) lub jego najbliżsi (*post mortem*)<sup>44</sup>.

7. W powyższym kontekście jako interesująca jawi się problematyka szlaku turystycznego, z którą zagadnienia ochrony własności intelektualnej tylko na pozór nie mają wiele wspólnego. Omówione przykłady hotelarskie czy dotyczące wykorzystania nazwiska dla oznaczenia przedmiotów związanych z usługami turystycznymi rodzą bowiem zbliżone trudności także na gruncie szlaków turystycznych. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, iż szlak turystyczny, jako element trasy wycieczki (trasy turystycznej) może korzystać z ochrony prawnoautorskiej jako utwór. Będzie tak wówczas, gdy w danym przypadku da się wykazać, iż jest to przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze i został ustalony w jakiegokolwiek postaci (art. 1 ust. 1 prawa autorskiego)<sup>45</sup>. Samo opracowanie projektu szlaku może być uznane za przejaw działalności twórczej, choćby z tej przyczyny, że opracowanie niektórych tras wymagać będzie rozważenia ich kształtu i przebiegu z uwzględnieniem walorów historycznych, dydaktycznych czy innych<sup>46</sup>. Rezultat takiego tworzenia powinien nosić cechy oryginalności, tak by możliwym było odróżnienie go od innych przejawów działalności człowieka. Chodzić tu będzie więc o swoisty układ elementów szlaku, ich trafne zestawienie, gdzie twórca wykorzysta obszar swobody w wyborze i uporządkowaniu składników szlaku. Wytyczenie przebiegu szlaku może stanowić o jego oryginalności choćby dlatego, że wcześniej nikt nie prowadził trasy turystycznej w takim układzie topograficznym. Zdarzy się tak w sytuacji, gdy autor z elementów powszechnie znanych lub przez autora poprzednio widzianych stworzy dzieło osobiste, odróżniające się od innych tego rodzaju. Przesądzać to może o uznaniu, że szlak turystyczny, będący niewątpliwie rezultatem pracy człowieka będzie w danym przypadku przejawem działalności twórczej, mającym indywidualny charakter<sup>47</sup>. Stąd w konkretnym przypadku, po zbadaniu tego rodzaju przesłanek, można będzie mówić o prawnoautorskiej ochronie szlaku turystycznego.

Konsekwencją uznania szlaku turystycznego za dobro spełniające kryteria wskazane w art. 1 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest powstanie ochrony prawnej tego dobra od chwili jego ustalenia, tj. uzewnętrznienia umożliwiającego percepcję szlaku turystycznego przez inne niż twórca osoby (art. 1 ust. 1 i 3 prawa autorskiego). W okresie poprzedzającym, a więc w czasie gdy szlak turystyczny znajduje się tylko w świadomości autora, brak jest podstaw do przyznawania autorskoprawnej ochrony. Natomiast po ustaleniu utworu ochrona ta przysługuje twórcy niezależnie od spełnienia jakichkolwiek innych formalności (art. 1 ust. 4 prawa autorskiego). Na skutek powstania ochrony autorskoprawnej osobie twórcy szlaku turystycznego przysługują prawa podmiotowe, które określane są mianem autorskich praw osobistych i autorskich praw majątkowych. Zwłaszcza te pierwsze mają tutaj duże znaczenie. Chronią nieulegającą zrzeczeniu, niezbywalną i nieograniczoną w czasie więź twórcy z utworem (art. 16 prawa autorskiego). Substratem ochrony jest tutaj więź twórcy z utworem. Utwór stanowi na ogół emanację osobowości twórcy i stanowi rezultat jego wysiłku twórczego. Ochronie owej więzi służą określone uprawnienia, wymienione enumeratywnie w ustawie: 1) prawo do autorstwa utworu i oznaczenia utworu swoim nazwiskiem lub pseudonimem albo udostępniania go anonimowo; 2) prawo do nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania; 3) prawo do decydowania o pierwszym udostępnieniu utworu publiczności; 4) prawo donadzoru nad sposobem korzystania z utworu<sup>48</sup>. Odnosząc to do szlaku turystycznego wskazać trzeba, iż prawo do autorstwa to pierwszorzędny atrybut autora wyrażający się w prawie do uznania go za autora szlaku przez okres całego życia, jak i po śmierci (np. poprzez nazwanie danego szlaku swoim nazwiskiem). Prawo do nienaruszalności treści i formy szlaku turystycznego (prawo do tzw. integralności) oznacza, że szlak ten może być udostępniony innym osobom tylko w postaci jaką nadał jej twórca, bez żadnych zmian. Prawo do decydowania o pierwszym udostępnieniu przejawia się w tym, że tylko twórca może podjąć decyzję o tym, czy jego dzieło może być ujawnione. Z kolei prawo do nadzoru nad korzystaniem z dzieła ma o tyle znaczenie na gruncie szlaku turystycznego, iż może on być przeniesiony czy urzeczywistniony w innej skali czy formie (np. w przewodniku)<sup>49</sup>. Nie wydaje się by te uprawnienia autora, w powiązaniu z przysługującymi mu prawami majątkowymi, mającymi znaczenie przy komercyjnym wykorzystaniu danego szlaku, mogły utrudniać rozwój ruchu turystycznego<sup>50</sup>. Trzeba bowiem mieć na uwadze to, że prawa autorskie nie są absolutne i możliwa jest ingerencja bez zgody podmiotu autorskoprawnionego w obszar chroniony prawem, dla umożliwienia realizacji innych wartości, w tym takich o charakterze naukowo-poznawczym (art. 23–35 prawa autorskiego).

Nieco bardziej złożonym zagadnieniem wydaje się natomiast odróżnienie szlaku turystycznego od innych, co będzie możliwe także za pomocą narzędzi znanych dziedzinie prawa własności intelektualnej, mianowicie poprzez użycie nazwy dla tego przedmiotu. Tutaj zaś trzeba wskazać, że w tym kontekście niejednokrotnie związane będzie to z użyciem nazwiska danej osoby, czy to z racji tego, że „odkryła” daną trasę, czy też niejako dla jej upamiętnienia. Podstawowy problem prawny jaki tutaj może się zrodzić dotyczyć będzie zaś wykorzystania w nazwie szlaku nazwiska, na ogół nazwiska sławnego, często bez większych związków danej osoby ze szlakiem turystycznym, ale po to, by zwiększyć w ten sposób atrakcyjność danego

szlaku, spowodować szersze zainteresowanie turystów danym miejscem, oczywiście bez zgody takiej osoby na takie wykorzystanie jej nazwiska (np. szlak im. Jana Pawła II). Technika ta, powszechnie stosowana, niejednokrotnie ociera się o granice legalności działania, gdyż wykazanie konkretnemu podmiotowi nieuczciwości jest w takiej sytuacji bardzo trudne. Granica między celem publicznym, jakim może być uhonorowanie danej osoby, a celem komercyjnym, nie jest bowiem łatwa do wytyczenia. Wydawać by się mogło, iż rozwiązanie tego problemu przyniosą przepisy prawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Odnoszący się do zbliżonej sytuacji przepis art. 10 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji stanowi, że czynem nieuczciwej konkurencji jest takie oznaczenie towarów lub usług albo jego brak, które może wprowadzić klientów w błąd co do pochodzenia, ilości, jakości, składników, sposobu wykonania, przydatności, możliwości zastosowania, naprawy, konserwacji lub innych istotnych cech towarów albo usług, a także zatajenie ryzyka, jakie wiąże się z korzystaniem z nich<sup>51</sup>. Nielegalne będzie więc np. oznaczanie nazwiskiem usług przewodnickich po danym szlaku bez zgody uprawnionego, ale już nie samo oznaczenie szlaku. Stąd przepisy te – jak sądzę – nie rozwiązują takiego problemu. Wydaje się zaś, że właściwym reżimem odpowiedzialności stosującego nieuczciwe oznaczenie szlaku będzie w takim wypadku regulacja ochrony dóbr osobistych. Nazwisko jako jedno z dóbr osobistych osoby fizycznej, korzysta z ochrony wskazanej w art. 23 i 24 k.c. Komercyjne jego wykorzystanie bez zgody uprawnionego naruszać będzie prawa tej osoby i rodzić odpowiedzialność w tych przepisach przewidzianą. Niewątpliwie bowiem zakazany przez prawo winno być oznaczenie szlaku w taki sposób, że może to wywołać omyłki wśród turystów co do jego związków z daną osobą. Takie oznaczenie w warunkach odpłatnego korzystania ze szlaku przez turystów będzie można także określić jako nieuczciwą praktykę rynkową. Oznaczenie szlaku nazwiskiem znanej osoby bez jej zgody, czy choćby nawet w warunkach zgody, ale bez związku takiej osoby z danym miejscem, można próbować kwalifikować jako działanie wprowadzające w błąd, albowiem działanie to może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta (turysty) decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął<sup>52</sup>. Stąd odpowiedzialności osoby oznaczającej w ten sposób szlak turystyczny poszukać można także w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (art. 5, art. 12). I choć zagadnienia te wydają się trudne dowodowo, a wykazanie przez konsumenta-turystę swoich racji może okazać się problematyczne, nie sądzę by uprawnionym było takie nazywanie szlaku turystycznego, które ma za zadanie jedynie przyciągnięcie turystów, a nie wykazanie prawdziwych związków danej osoby z danym miejscem. Cel komercyjny można bowiem osiągnąć bez wprowadzania odbiorcy usług turystycznych w błąd.

8. W związku z powyższym, pewnego znaczenia nabiera także zagadnienie oznakowania szlaków turystycznych. W aktualnym stanie normatywnym w zasadzie brak przepisów prawa powszechnie obowiązującego, regulujących zasady oznaczania szlaków turystycznych<sup>53</sup>. W tym obszarze pożądana zaś jest pewna jednolitość, tak dla sprecyzowania trybu wykonywania prac znakarskich, ustalenia zharmonizowanych wzorów znaków umieszczanych na szlakach turystycznych czy nawet decydowania o możliwości wykorzystania konkretnej nazwy dla oznaczenia szlaku. Brak jednolitej praktyki w zakresie znakowania szlaków turystycznych to zjawisko, które niewątpliwie należy wyeliminować. Obecny stan niejednokrotnie może wprowadzać turystów w błąd, prowadzić wręcz do sytuacji, w której na danym szlaku nie będzie możliwe należyte zagwarantowanie im bezpieczeństwa. Stąd zasadny wydaje się postulat wprowadzenia w tym zakresie powszechnie obowiązującej regulacji, która mogłaby precyzować kryteria oznakowania szlaku, ze wskazaniem wzorów znaków, jakie należy stosować. Modelowo taka regulacja mogłaby być ogłaszana przez ministra właściwego ds. turystyki w drodze rozporządzenia, na podstawie delegacji zamieszczonej w ustawie. Nadzór nad organizacją szlaków w ramach województwa mógłby zaś sprawować wojewoda, jako terenowy organ administracji rządowej. Wprowadzenie oznaczenia na danym szlaku można by np. uzależnić od przeprowadzenia stosownej procedury rejestracyjnej, gdzie dopuszczalność wykorzystania konkretnej nazwy dla konkretnego szlaku zostałaby uzależniona od oceny organu i przesłanek obiektywnych (przede wszystkim brak możliwości wprowadzenia w błąd).

9. Przeprowadzone rozważania pokazały, że związki prawa własności intelektualnej z prawem turystycznym są aktualne. Problemy prawne, które na tym tle mogą powstać dotyczą wieloaspektowego wykorzystania nazwy dla oznaczenia usług turystycznych bądź imprez turystycznych lub ich elementów. Mimo niewielkich tradycji ochrony własności intelektualnej w obszarze usług turystycznych można sądzić, iż w ramach wolnego rynku coraz częściej będą pojawiać się nieuczciwe zachowania i w tej materii. Rozwiązanie mogących powstać w ten sposób sporów oparte będzie zazwyczaj na jednym z pięciu reżimów odpowiedzialności cywilnoprawnej: prawie firmowym, prawie ochrony dóbr osobistych, prawie autorskim, prawie własności przemysłowej i prawie zwalczania nieuczciwej konkurencji. Przepisy te stanowią wystarczającą podstawę odpowiedzialności naruszcyciela prawa do nazwy, w związku z czym nie ma potrzeby odrębnej regulacji tej problematyki w prawie turystycznym, także w kontekście ewentualnego przyszłego unormowania szlaków turystycznych. Istniejące mechanizmy ochrony dóbr intelektualnych sprawdzą się także w obszarze usług turystycznych. Zasadnym wydaje się zaś ujednoczenie praktyki oznaczania szlaków turystycznych, czemu mogą posłużyć zmiany legislacyjne.

- 1 Por. W. Barfield, *Intellectual Property Rights in Virtual Enviroments: Considering the Rights of Owners, Programmers and Virtual Avatars*, „Akron Law Review” 2006, nr 3, s. 649 i nast.
- 2 E. Nowińska, *Zwalczanie nieuczciwej reklamy*, Kraków 2002, *passim*.
- 3 Zob. np. W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań zagospodarowania przestrzeni, zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych – analiza prawna*, [w:] *Ogólnopolska konferencja związana z turystycznym planowaniem przestrzeni, zwłaszcza tworzeniem i funkcjonowaniem szlaków turystycznych, w szczególności na podstawie szlaków i infrastruktury rowerowej w Polsce*, Warszawa, 8 listopada 2006 r., Warszawa 2006, s. 12–42 (materiały pokonferencyjne); J. Długopolski, M. Kulig-Juźwiak, *Prawo szlaku. Projekt zmian ustawodawczych w zakresie umożliwienia dostępu do terenów dla uprawiania sportu, turystyki i rekreacji*, „Palestra” 2008, nr 3–4, s. 103–107; P. Kostański, *Prawo szlaku – analiza projektu zmian legislacyjnych*, [w:] *Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009, s. 15–51.
- 4 Por. M. Załucki, *Autorskoprawna ochrona trasy wycieczki*, [w:] *Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009, s. 54–56.
- 5 Na temat pojęcia „szlak turystyczny” zob. np. W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań...*, s. 12–14.
- 6 R. Skubisz, *Własność przemysłowa. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji*, „Studia Prawa Prywatnego” 2011, nr 1, s. 33 i nast.
- 7 M. Lechniak, *Elementy logiki dla prawników*, Lublin 2006, s. 15–34.
- 8 M. Załucki, *Prawo własności intelektualnej. Repetytorium*, red. M. Załucki, Warszawa 2010, s. 18–19.
- 9 N.S. Gikkas, *International Licensing of Intellectual Property: The Promise and the Peril*, „Journal of Technology Law & Policy” 1996, nr 1, s. 1 i nast.
- 10 M. Załucki, *Licencja na używanie znaku towarowego. Studium prawno-porównawcze*, Warszawa 2008, s. 35 i literatura tam cytowana.
- 11 R. Skubisz, *Względne podstawy odmowy udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy*, „Studia Prawa Prywatnego” 2009, nr 3, s. 138 i nast.
- 12 P. Funka, *Zdolność odróżniająca znaku towarowego w aspekcie prawno-porównawczym*, „Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ” 2006, z. 95, s. 9 i nast.
- 13 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 25 stycznia 2006 r., I ACa 862/2005, LexPolonica nr 1605609.
- 14 Zob. np. J. Sitko, *Firma i jej ochrona*, Warszawa 2009, s. 15 i nast.
- 15 Zob. np. M. Pazdan, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1109–1170.
- 16 Zob. np. J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie*, Warszawa 2008, s. 17 i nast.
- 17 Zob. np. R. Skubisz, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo własności przemysłowej*, t. 14a, red. R. Skubisz, Warszawa 2012, s. 1 i nast.
- 18 Zob. np. J. Szwaja, [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. J. Szwaja, Warszawa 2006, s. 10 i nast.
- 19 D. Flint, *IP Rights or Wrongs*, *Business Law Review* 2004, nr 7, s. 142–148.
- 20 Ł. Cach, [w:] *Prawo własności intelektualnej. Repetytorium*, red. M. Załucki, Warszawa 2010, s. 89–94.
- 21 Zagadnienie osobistych praw podmiotowych, zwłaszcza w kontekście ochrony dóbr osobistych, jest w naszej doktrynie dyskusyjne. Zob. np. Z. Radwański, *Koncepcja praw podmiotowych osobistych*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 1988, z. 2, s. 1 i nast.
- 22 K. Szczepanowska-Kozłowska, *Unieważnienie prawa ochronnego*, „Studia Prawa Prywatnego” 2009, nr 3, s. 238 i nast.
- 23 Zob. także P. Kostański, *Dobra niematerialne w działalności biur podróży*, [w:] *Prawo w praktyce biur podróży*, red. P. Cybula, Warszawa 2006, s. 275 i nast.
- 24 Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2007 r., I ACa 87/07, niepubl.
- 25 Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości WE z dnia 6 października 2005 r., C-120/04, Lex nr 225757.
- 26 A. Tischner, [w:] *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, red. P. Kostański, Warszawa 2010, s. 1134 i nast.
- 27 Na temat unijnego prawa znaków towarowych zob. np. M. Załucki, *Europejskie prawo znaków towarowych. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2009, s. 13 i nast.
- 28 Zob. także J. Sitko, *Dualizm oznaczeń przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa – obrzeża prawa własności przemysłowej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 4, s. 18–26.
- 29 Z. Mikłasiński, *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 172–176.
- 30 Ch. Heats, *Trademarks Rights in Europe*, „European Review of Private Law” 1996, nr 4, s. 289 i nast.
- 31 P. Groves, *Trademark Owners Gunning for Infringers*, „Business Law Review” 2004, nr 1, s. 2 i nast.
- 32 M. Załucki, *Autorskoprawna...*, s. 60–64.
- 33 A. Suchoń, *Droga wspinaczkowa i jej twórca w świetle prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej”, Kraków 1999, z. 71, s. 55 i nast.
- 34 Wyrok Sądu Okręgowego w Tarnowie z dnia 20 grudnia 2007 r., I C 238/06, niepubl.
- 35 Zob. także M. Poźniak-Niedzielska, *Użycie cudzego nazwiska jako znaku towarowego*, „Rejent” 1994, nr 7–8, s. 26 i nast.
- 36 K. Grzybczyk, *Naruszenie dobra osobistego w reklamie*, „Rejent” 1999, nr 9, s. 120 i nast.
- 37 K. Skubisz-Kępka, *Ochrona nazwiska zmarłego jako dobra osobistego*, [w:] *Dobra osobiste w XXI wieku. Nowe wartości, zasady, technologie*, red. J. Balcarczyk, Warszawa 2012, s. 430–449.
- 38 M. Modrzejewska, *Użycie nazwiska osoby fizycznej w firmie osoby prawnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 4, s. 6 nast.
- 39 M. Pazdan, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2004, s. 146.
- 40 A. Janiak, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I. Część ogólna, red. A. Kidyba, Warszawa 2009, s. 230.
- 41 Tak trafnie wskazuje np. J. Mazurkiewicz, *Non omnis moriar: ochrona dóbr osobistych zmarłego w prawie polskim*, Wrocław 2010, s. 470.
- 42 Czym innym byłoby jednak dochodzenie roszczeń związanych z naruszeniem dóbr osobistych, co jednak wymaga odrębnego opracowania.
- 43 Co wskazuje np. M. Wyrwiński, [w:] *Komentarz do art. 43 kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 64.16.93)*, [w:] M. Wyrwiński, *Komentarz do niektórych przepisów kodeksu cywilnego (dotyczących firmy i prokury), zmienionych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 03.49.408)*, LEX 2003.
- 44 Szerzej zob. M. Załucki, *Korzystanie z nazwiska jako elementu firmy po śmierci przedsiębiorcy. Rozważania na tle zgody małżonka i dzieci zmarłego*, [w:] *Dobra osobiste w XXI wieku. Nowe wartości, zasady, technologie*, red. J. Balcarczyk, Warszawa 2012, s. 450–464.
- 45 M. Poźniak-Niedzielska, [w:] *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Zarys wykładu*, red. M. Poźniak-Niedzielska, Bydgoszcz-Warszawa-Lublin 2007, s. 16–18.
- 46 W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań...*, s. 31.
- 47 J. Barta, R. Markiewicz [w:] *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. J. Barta, R. Markiewicz, Kraków 2005, s. 66.

[48](#) Zob. np. K. Grzybczyk, *Autorskie prawa osobiste twórców reklamy*, Rejent 1998, nr 11, s. 38 i nast.

[49](#) Na temat autorskich praw osobistych zob. także. A. Wojciechowska, *Czy autorskie dobra osobiste są dobrami osobistymi prawa cywilnego?*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1994, z. 3, s. 371 i nast.

[50](#) Tego rodzaju obawę wyraża m.in. W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań...*, s. 32.

[51](#) M. Czajkowska-Dąbrowska, *Merchandising, czyli komercjalizacja popularnych symboli*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1998, nr 10, s. 1 i nast.

[52](#) Zob. M. Grochowski, *Wadliwość umów konsumenckich (w świetle przepisów o nie-uczciwych praktykach rynkowych)*, *Państwo i Prawo* 2009, z. 7, s. 59 i nast.

[53](#) Pewne standardy wynikają z wewnętrznych przepisów Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego, jednak uregulowania te nie muszą być w praktyce stosowane przez inne podmioty.

## Odpowiedzialność karna za wypadki na szlakach turystycznych

Często w podawanych publicznie wiadomościach znajdują się informacje o wypadkach<sup>1</sup> turystów, które nastąpiły podczas wycieczek. Najczęściej, przez różnego rodzaju media do opinii publicznej przedostają się informacje tragiczne, związane ze zdarzeniami podczas których ktoś ponosi śmierć czy też inny poważny uszczerbek na zdrowiu albo gdy konieczna jest „spektakularna” akcja ratownicza, np. przy użyciu śmigłowca. Intuicyjnie, ale bez większego przekłamania, można chyba stwierdzić, iż liczba tego typu wypadków jest znacznie większa, niż liczba informacji docierających do powszechnej świadomości. Co ciekawe, informacje o tragicznych zdarzeniach nie są z reguły bliżej badane, zwłaszcza w dalszej perspektywie czasowej. A zatem nie docierają do nas żadne niemal przekazy dotyczące prawnych konsekwencji zaistniałych zdarzeń. Ewentualne procesy cywilne czy karne przebiegają już z dala od zainteresowania mediów, a ich wyniki nie są znane szerszej publiczności<sup>2</sup>. Czy może jednak takie procesy w ogóle się nie odbywają? Przedmiotowy tekst dotyczy odpowiedzialności karnej za wypadki na szlakach turystycznych<sup>3</sup>. W mojej ocenie, takich procesów karnych, których przedmiotem są zachowania turystów podczas wycieczek, czy też osób odpowiedzialnych za ich organizację, jest znikoma liczba. Teza ta nie jest poparta oczywiście badaniami empirycznymi, ale wynika z analizy kryteriów odpowiedzialności za przestępstwo w perspektywie miejsca i mechanizmów ich zaistnienia, to jest na szlakach turystycznych<sup>4</sup>.

W pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie: czy sam fakt, iż zdarzenia, które są przedmiotem analizy z perspektywy prawa karnego, mają miejsce na szlakach turystycznych, w jakikolwiek sposób wpływa na kryteria odpowiedzialności karnej osób w tych zdarzeniach uczestniczących. Można nawet poszerzyć pytanie i zastanowić się czy istnieje prawo karne turystyczne, regulujące te kwestie, czy choćby modyfikujące ogólne zasady odpowiedzialności karnej? Co oczywiste, w samym kodeksie karnym nie znajdziemy typów czynów zabronionych, penalizowanych tylko z uwagi na fakt, iż miały miejsce na szlaku lub też, gdy ich uczestnikiem był turysta. Związane jest to z generalnym i abstrakcyjnym charakterem norm sankcjonujących, zawartych w kodeksie karnym, jak i założenia legislacyjnego w postaci unikania nadmiernej kazuistyki<sup>5</sup>. Konieczne więc staje się zbadanie ustaw pozakodeksowych zawierających przepisy karne, do których ma zastosowanie część ogólna kodeksu karnego, a więc i zawarte tam wszelkie instytucje prawa karnego<sup>6</sup>.

I tak przepisy zawierające normy sankcjonujące<sup>7</sup>, można odnaleźć w niedawno uchwalonej ustawie o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Artykuł 45 ust. 1 ustawy penalizuje uprawianie narciarstwa i snowboardingu na zorganizowanym terenie narciarskim w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, zaś ustęp 2 dopuszczenie do uprawiania narciarstwa zjazdowego lub snowboardingu małoletniego poniżej lat 16 bez kasku. Zachowania te jednak, mając na uwadze treść art. 46 ustawy, nie są przestępstwami, a jedynie wykroczeniami. Wykroczeniem jest także samowolne niszczenie, uszkodzenie, usuwanie lub ustawianie znaków turystycznych<sup>8</sup>, jak również chodzenie, jazda na rowerze czy konno na terenie parku narodowego czy rezerwatu przyrody, poza wyznaczonymi przez dyrektora parku narodowego czy regionalnego dyrektora ochrony środowiska szlakami czy trasami narciarskimi<sup>9</sup>.

To krótkie wyliczenie nie ma charakteru enumeratywnego. Konieczność sięgania jednak po tak „szczegółowe” normy jasno wskazuje, iż próżno szukać jakiejś jednej kompleksowej regulacji prawnokarnej dotyczącej badanej tematyki. A zatem wydaje się, że odpowiedzialność karna za wypadki na szlakach turystycznych oparta jest głównie o przepisy obowiązującego kodeksu karnego. Nie oznacza to jednocześnie, iż przywoływane akty prawne nie mają znaczenia dla takiej odpowiedzialności – wręcz przeciwnie – w pewnych sytuacjach mogą ją uzasadniać lub od niej zwalniać, co zostanie wytłumaczone w dalszej części tekstu.

Dla bytu przestępstwa konieczne jest, aby zachowanie sprawcy posiadało pewne określone cechy<sup>10</sup>. Jedną z nich jest spełnienie ustawowych znamion czynu. Jednocześnie, zachowanie sprawcy musi być sprzeczne z normą sankcjonowaną (a więc bezprawne), czyli naruszać nakaz lub zakaz powinno zachowania się, w sytuacji braku okoliczności usprawiedliwiających jego naruszenie<sup>11</sup>. W dogmatyce prawa karnego bezprawność najczęściej ujmowana jest monistycznie, co oznacza, iż normy nakazu i zakazu mogą być dekodowane z całego systemu prawa, a nie tylko z przepisów prawa karnego<sup>12</sup>. Dodać jeszcze należy, iż bezprawne są tylko te zachowania, które naruszają określoną regułę postępowania z danym dobrem prawnym<sup>13</sup>. Prawo karne nie chroni bowiem żadnego z dóbr w sposób bezwzględny. Te oczywiście dla karnisty stwierdzenia nabierają szczególnego znaczenia właśnie w sytuacjach, gdy brak w systemie prawa szczegółowej normy, która określa treść nakazu czy zakazu, a co za tym idzie treść reguł postępowania z danym dobrem prawnym. Twierdzenia te mają charakter bardzo ogólny. W toku procesu karnego za każdym razem dochodzi zaś do szczegółowego badania czy w danym konkretnym wypadku zachowanie sprawcy było bezprawne. Dzieje się tak poprzez dowodzenie znamion typu czynu zabronionego i ewentualne badanie przesłanek wyłączenia bezprawności. Organ postępowania jest więc

zobowiązany, mając na uwadze elementy stanu faktycznego, do ustalenia czy sprawca naruszył reguły postępowania z dobrem prawnym czy też nie. Co oczywiste zatem, musi brać pod uwagę miejsce zdarzenia i obowiązujące w nim zasady postępowania z chronionymi dobrami. Oznacza to, iż jeśli do zdarzenia dochodzi na szlaku turystycznym to należy badać prawne i faktyczne uwarunkowania istniejące w tym właśnie miejscu.

W niniejszym opracowaniu skoncentruję się na zasadach odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu<sup>14</sup>. Z jednej strony związane jest to z faktem, iż wypadki na szlakach turystycznych najczęściej zapewne godzą w te właśnie dobra, zaś z drugiej, iż właśnie w tym zakresie istnieją bardzo ciekawe problemy materialnoprawne. W szczególności dotyczą one problematyki obiektywnego przypisania skutku i nieumyślności<sup>15</sup>. Co oczywiste, nie sposób w niniejszym opracowaniu przywołać, choćby skrótowo wszystkie argumenty w prowadzonych polemikach czy sporach. Dlatego też skoncentruję się na tak zwanym samonarażeniu się pokrzywdzonego na niebezpieczeństwo jako negatywnym kryterium przypisania skutku<sup>16</sup> oraz na możliwości przewidzenia realizacji przez sprawcę znamion typu czynu zabronionego, jako kryterium przyjęcia normatywnie ujętej nieumyślności.

Jak już wskazałem, w mojej ocenie brak jest prawnych uwarunkowań, aby wypadki na szlakach turystycznych traktować z punktu widzenia odpowiedzialności karnej w jakiś szczególny sposób. Jeśli zatem, w wyniku takiego zdarzenia dochodzi do uszczerbku na zdrowiu, czy wręcz pozbawienia życia, konieczne jest zbadanie możliwości ponoszenia przez sprawcę odpowiedzialności za zaistniały skutek<sup>17</sup>. „Problematyka przypisywalności skutku w prawie karnym stanowi punkt wyjścia dla refleksji nad możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności karnej jednostki, w związku z podjęciem przez nią zachowania prowadzącego do powstania skutku przestępnego. Najzupełniej naturalnym zjawiskiem dla prawa karnego jest określanie podstaw odpowiedzialności karnej za czyn zabroniony, w oparciu o ustalenie związku pomiędzy przekroczeniem przez podmiot odpowiedzialności karnej normy zakazującej powodowania skutku przestępnego lub nakazującej zapobieganie skutkowi przestępnemu a faktem wystąpienia w rzeczywistości skutku opisanego w znamionach typu czynu zabronionego”<sup>18</sup>. Nauka prawa karnego wypracowała wiele kryteriów przypisywalności skutku. Do dziś, co do wielu z nich istnieją duże kontrowersje i trwają spory naukowe. Co jednak istotne, obecnie odpowiedzialność za spowodowany skutek związana jest z możliwością połączenia zachowania sprawcy ze skutkiem za pomocą kryteriów nie tylko ontologicznych, ale również (a wręcz przede wszystkim) normatywnych<sup>19</sup>. Za ich pomocą dowodzi się realizacji przez sprawcę znamienia czasownikowego w konstrukcji typu (powoduje, naraża, zabija), a co za tym idzie, iż jego zachowanie złamało normę sankcjonowaną, zakazującą podejmowania zachowań prowadzących do skutku przestępnego<sup>20</sup>. Co ważne, treść normy sankcjonowanej w tych przypadkach ma charakter obiektywny, a zatem nie zależy od umyślności sprawcy<sup>21</sup>. W przypadku więc zaistnienia wypadku na szlaku turystycznym, dla ustalenia bezprawności zachowania sprawcy nie ma znaczenia to, iż działał on nieumyślnie<sup>22</sup>.

A zatem sprawcą przestępstwa skutkowego będzie tylko ten, komu taki skutek da się przypisać<sup>23</sup>. Literalna wykładnia znamion czasownikowych typów skutkowych prowadzi do wniosku, iż ich realizacja może nastąpić poprzez działanie sprawcy lub też zaniechanie, rozumiane jako brak aktywności w kierunku nakazanym przez normę sankcjonowaną<sup>24</sup>. W zależności od tego w nauce prawa karnego stosuje się różne modele przypisania skutku. Większa część autorów odrzuca bowiem koncepcję przyczynowości zaniechania, a więc neguje jego ontologiczny wpływ na przebiegi przyczynowe, jakie zachodzą w przyrodzie, co prowadzi do wniosku, iż w tych wypadkach przypisanie skutku sprowadza się tylko i wyłącznie do stwierdzenia normatywnych kryteriów przypisywalności<sup>25</sup>. Dodatkowo, zgodnie z art. 2 k.k., nie każda osoba może ponosić odpowiedzialność za zaistniały skutek w przypadku zaniechania. Odpowiedzialności karnej podlega bowiem ten tylko, na kim ciążył prawny, szczególny obowiązek zapobiegnięcia skutkowi. Z kolei w sytuacji gdy sprawca podejmuje określone działanie dla wykazania odpowiedzialności karnej konieczne jest wskazanie na to, iż swoim zachowaniem uruchomił on taki przebieg przyczynowy, który doprowadził w rzeczywistości do skutku – podjął takie czynności, które uruchomiły łańcuch zdarzeń, z których każde kolejne na siebie oddziałuje<sup>26</sup>. Jednak zaistnienie wszystkich kryteriów przypisania skutku nie oznacza automatycznie skazania za jego zaistnienie. W nauce prawa karnego wyróżnia się bowiem negatywne kryteria przypisywalności. Ich istnienie w zasadzie jest uzasadniane kryminalnopolitycznie.

Wydaje się, iż specyfika wypadków na trasach turystycznych będzie miała szczególne znaczenie w przypadku zaniechania osób odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa turystów na szlakach<sup>27</sup>. Wówczas kryteriami przypisania skutku są: aktualny w chwili zdarzenia obowiązek gwaranta, możliwość zapobiegnięcia skutkowi poprzez pożądanе zachowanie alternatywne (to jest takie, do którego osoba była zobowiązana)<sup>28</sup>, zwiększenie przez to zachowanie niebezpieczeństwa dla dobra prawnego i naruszenie reguł ostrożności<sup>29</sup>. To ostatnie kryterium jest zresztą wspólne dla problematyki przypisania skutku i normatywnie ujętej nieumyślności, podobnie jak możliwość przewidzenia nastąpienia skutku czy możliwość rozpoznania sytuacji w której gwarant zobowiązany był do podjęcia działania<sup>30</sup>.

Głównymi problemami przy badaniu odpowiedzialności karnej w takich wypadkach będzie odnalezienie w systemie prawa takich reguł postępowania z dobrem prawnym, które będą miały zastosowanie, jak i określenie możliwości przewidzenia skutku<sup>31</sup>. Ponadto, nawet w wypadku spełnienia wszystkich powyższych kryteriów, organ postępowania będzie musiał



zbadać czy to nie sam pokrzywdzony skutek na siebie sprowadził swoim zachowaniem lub też, czy nie godził się niejako na grożące niebezpieczeństwo, czym samego siebie naraził na możliwość zaistnienia skutku na swoich własnych dobrach<sup>32</sup>. Ponadto sytuacja ta będzie się komplikowała w zależności od tego, czy turysta, który ucierpiał w wypadku, sam podjął jakieś działania, lub też zaniechał określonych czynności<sup>33</sup>.

Pierwszym jednak problemem, jaki się pojawia do rozstrzygnięcia jest pytanie czy istnieją jakieś normy statuujące prawny szczególny obowiązek zapobiegania skutkom na szlakach turystycznych, a zatem czy w przypadku zaniechań środków bezpieczeństwa na szlakach, można w ogóle pociągnąć kogoś do odpowiedzialności karnej. Brak ogólnej regulacji prawnej dotyczącej szlaków w zasadzie nie pozwala na to pytanie odpowiedzieć twierdząco. Oczywiście, prawny obowiązek, o którym mowa w art. 2 k.k. może również wynikać z umowy, co powoduje, że staje się on podmiotem zdatnym do ponoszenia odpowiedzialności karnej za zaniechanie<sup>34</sup>. Tym niemniej, w zakresie pewnej kategorii szlaków można wskazać takie osoby. I tak, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych<sup>35</sup>, do zadań przewodnika turystycznego należy oprowadzanie turystów lub odwiedzających, udzielanie fachowej i aktualnej informacji o kraju, odwiedzanych miejscowościach, obszarach i obiektach, sprawowanie opieki nad turystami lub odwiedzającymi w zakresie wynikającym z umowy, a podczas prowadzenia turystów w górach troska o ich bezpieczeństwo, w szczególności podczas wyjść wymagających odpowiednich technik i specjalistycznego sprzętu. Przepis ten jasno wskazuje, iż tylko podczas wyjść na szlaki górskie pojawia się ustawowy obowiązek gwaranta. W ten sposób zostaje zawężona (o ile umowa z przewodnikiem inaczej nie stanowi) odpowiedzialność karna za wypadki na szlakach turystycznych. Z punktu widzenia kryteriów przypisania skutku problematyczną normatywnie treść zawiera ust. 7 cytowanego przepisu, zgodnie z którym sprawowanie opieki przez przewodnika górskiego nie zastępuje obowiązku wykonywania opieki przez osoby do tego zobowiązane z innego tytułu. Taki przepis w zasadzie wydaje się zbędny, przynajmniej w pewnych sytuacjach, gdy dochodzi do konkurencji dwóch ustawowych obowiązków<sup>36</sup>. Zawsze bowiem, gdy dochodzi do kolizji odpowiedzialności za skutek, badać należy charakter i stopień naruszonych przez sprawców reguł postępowania, jak również czy w sytuacji hipotetycznej, gdyby wyeliminować jedno z zachowań stwarzających niebezpieczeństwo, skutek, nastąpiłby lub też powstał w innych sposób<sup>37</sup>. Wydaje mi się, iż dużą wartością byłoby jasne wskazanie zakresu odpowiedzialności przewodników turystycznych czy pilotów wycieczek podczas toczących się prac legislacyjnych. Ułatwiłoby to badanie tego, w jaki sposób przewodnik turystyczny powinien chronić turystów. Bez takiego wskazania organy procesowe skazane są na własne doświadczenie życiowe w tej materii, albo też muszą opierać się na opiniach biegłych.

Na podmioty zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa turystów w górach, a więc i na szlakach górskich, wskazuje także art. 3 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Zgodnie z nim, zadania te należą do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, organów jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których wykonywane jest ratownictwo górskie, dyrekcji parków narodowych i krajobrazowych położonych na obszarze gór, a także do osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzących w górach zorganizowaną działalność w zakresie sportu, rekreacji lub turystyki. Jednocześnie art. 19 ust. 1 tej ustawy wskazuje, że za zapewnienie warunków bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich odpowiada ich zarządca. Przepisy te mogą być uznane za ustawową podstawę obowiązków gwaranta. Inne jednostki redakcyjne tego aktu prawnego zresztą wskazują na zakres tych obowiązków w stosunku do określonych podmiotów, co niewątpliwie ułatwia badanie ewentualnej odpowiedzialności karnej. Na ich bazie można bowiem stworzyć pewien określony zespół reguł postępowania, których te wskazane podmioty muszą przestrzegać. Dopiero ich naruszenie może powodować ewentualną odpowiedzialność za zaistniały skutek. Ustawa ta jednak niewątpliwie nie obejmuje wszelkich szlaków turystycznych, gdyż jej zapisy niejako geograficznie są ograniczone do gór<sup>38</sup>. A zatem, gdy wypadek zaistnieje na innym niż górski szlaku turystycznym, konieczne jest zbudowanie reguł postępowania z danym dobrem *ad hoc*, mając na uwadze zasady doświadczenia życiowego związane choćby z trudnością przebycia danego szlaku.

Jak już sygnalizowano w tekście, jedną z negatywnych przesłanek odpowiedzialności za skutek w prawie karnym jest samonarażenie się pokrzywdzonego. „Jest to kategoria sytuacji faktycznych, w których statyczne niebezpieczeństwo stworzone przez bezprawne zachowanie potencjalnego sprawcy urzeczywistnia się w skutku również ze względu na autonomiczne zachowanie się ofiary, bez którego to zachowania niebezpieczeństwo stworzone przez potencjalnego sprawcę nie urzeczywistniłoby się w skutku, albo urzeczywistniłoby się w skutku o innej postaci”<sup>39</sup>. Jak podkreśla się, przypisanie odpowiedzialności za skutek sprawcy niebezpieczeństwa, oznaczałoby w tych wypadkach, iż odpowiada on za w pełni świadomą i często dla niego nieprzewidywalną decyzję innego człowieka<sup>40</sup>. Drugą z sygnalizowanych kategorii sytuacji faktycznych, uznawaną za podstawę do wyłączenia skutku przestępnego, jest akceptacja przez osobę następnie pokrzywdzoną niebezpieczeństwa stworzonego przez kogoś innego<sup>41</sup>.

Kryteria obiektywnego przypisania skutku mają w większości charakter doktrynalny. Ich część bywa ujęta w normy prawne (np. reguły ostrożności w poruszaniu się po górach<sup>42</sup>, czy po drogach publicznych<sup>43</sup>), lecz w pozostałym zakresie stanowią przedmiot sporów i polemik. Z tego też powodu, dla realizacji funkcji gwarancyjnej prawa karnego, Komisja

Kodyfikacyjna Prawa Karnego prowadzi dyskusje na temat ich skodyfikowania i zamieszczenia w kodeksie karnym. Badanie możliwości pociągnięcia osoby do odpowiedzialności za skutek zawsze wywołuje konieczność odwołania się do tej dziedziny, z którą powstanie skutku było związane. Syntetyczne ujęcie typów tego rodzaju w kodeksie karnym oznacza, w przypadku wypadków, jakie mają miejsce na trasach turystycznych konieczność sięgania po wiadomości specjalne.

Osobnym problemem jest możliwość przewidzenia zaistnienia skutku będącego znamieniem typu czynu zabronionego. Ma to istotne znaczenie dla samego przypisania skutku, ale i dla stwierdzenia nieumyślności. Gdy skutek nie jest przewidywalny, brak jest możliwości uznania zachowania za przestępstwo. Do badania owej przewidywalności służy narzędzie w postaci wzorca osobowego. Konstruuje się normatywny model dobrego turysty i zadaje się mu pytanie o możliwość przewidzenia wydarzeń, które miały miejsce w rzeczywistości. Model taki jest również obecny w orzecznictwie sądowym<sup>44</sup>. W sytuacjach zdarzeń nagłych, które mają miejsce na szlakach turystycznych i związane są z działaniem sił przyrody<sup>45</sup>, badanie owej przewidywalności nabiera szczególnego znaczenia. Przy spełnieniu wszystkich innych kryteriów przypisania skutku, stwierdzenie, iż dobry turysta dane zdarzenie, a więc i skutek przewidziałby, prowadzi do jego odpowiedzialności za przestępstwo nieumyślne. Gdy odpowiedź jest przecząca, brak jest odpowiedzialności karnej. Pojawia się tutaj pewien specyficzny, dodatkowy problem natury procesowej. Mianowicie w takich sytuacjach często wypowiadają się biegli sądowi<sup>46</sup>. Rodzi się więc pytanie – skoro stwierdzają oni, że dane wydarzenie było przewidywalne bądź nie, w oparciu o swoje wiadomości specjalne (wykształcenie, doświadczenie), to czy mogło być ono przewidywalne dla dobrego turysty, czy też dla tego konkretnego, który był na szlaku (albo sprawcy niebezpieczeństwa dla dobra). Zatem, do takich wypowiedzi biegłych należy podchodzić z dużą dozą ostrożności. Stworzenie wzorca normatywnego dobrego turysty oczywiście uzależnione jest od wielu czynników i tych modeli może być bardzo wiele. Jak już wskazałem, pewne kryteria dobrego turysty górskiego czy narciarza można spotkać w ustawie o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Brak ich jednak, normatywnie ujętych, co do innych szlaków<sup>47</sup>.

## Wnioski

Kryteria odpowiedzialności karnej za wypadki na szlakach turystycznych nie różnią się od ogólnych podstaw odpowiedzialności karnej. Fakt, iż tego typu zjawiska najczęściej godzą w życie lub zdrowie pokrzywdzonych, powoduje konieczność sięgania do podstaw odpowiedzialności za skutek w prawie karnym, które są wysoce sporne i nie w pełni skodyfikowane. Istnienie szczątkowych norm w tym zakresie sprzyja precyzyjniejszemu określeniu granic tej odpowiedzialności. Tym niemniej fakt, iż turysta, który ulega wypadkowi, najczęściej sam podejmuje wycieczkę, czym jednocześnie naraża się na niebezpieczeństwo, powoduje często brak odpowiedzialności osób, które dopuściły się zaniechań za przestępstwo. Nie oznacza to braku odpowiedzialności za wykroczenia albo też za inny skutek. Kwestią do dyskusji jest, czy konieczne jest jakieś szczególne uregulowanie prawnokarne w zakresie ruchu turystycznego. Z uwagi jednak na generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnokarnych nie wydaje mi się to celowe. Obecnie obowiązujące prawo karne posiada bowiem wystarczające instrumenty do reakcji na zachowania związane z powodowaniem zagrożeń na szlakach turystycznych.

<sup>1</sup> Pojęcie wypadku będzie użyte w artykule w sposób szerszy niż wynika to z normatywnej definicji zawartej w art. 2 pkt 11 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (ustawa z dnia 18.08.2011, Dz. U. 2011, Nr 208, poz. 1241). Z definicji tej wynika, iż za wypadek w górach albo na zorganizowanym terenie narciarskim uznaje się nagle zdarzenie lub zachorowanie, którego następstwem jest naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia osoby przebywającej w górach lub na zorganizowanych terenach narciarskich. W perspektywie podjętego tematu definicja ta jawi się jako zbyt wąska, choćby z uwagi na treść art. 160 k.k., który penalizuje samo tylko bezpośrednie narażenie na niebezpieczeństwo utraty życia lub zaistnienia ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.

<sup>2</sup> Wyjątkowym wydarzeniem był w tym kontekście wypadek, który miał miejsce 23 stycznia 2003 roku, w którym pod lawiną w Tatrach poniosło śmierć 8 osób. W mediach przekazywane były informacje z procesu karnego, który się toczył, a który obejmował badania odpowiedzialności karnej organizatora i jednego z opiekunów za bezpośrednie narażenie uczestników wyprawy na niebezpieczeństwo utraty życia.

<sup>3</sup> Wydaje się, że specyfikę takich wydarzeń łatwiej odnaleźć w szeroko pojętym prawie cywilnym, które traktuje je jako pewną osobą kategorię, choćby z punktu widzenia umów ubezpieczeniowych.

<sup>4</sup> Definicję szlaku przyjmuję za J. Styperek, *Linearne systemy penetracji rekreacyjnej*, Poznań 2002, s. 25; cyt. za: W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań zagospodarowania przestrzeni, zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych – analiza prawna*, [w:] *Ogólnopolska konferencja związana z turystycznym planowaniem przestrzeni, zwłaszcza tworzeniem i funkcjonowaniem szlaków turystycznych, w szczególności na podstawie szlaków i infrastruktury rowerowej w Polsce. Warszawa, 8 listopada 2006 r.*, Warszawa 2006, s. 12–14. Podkreślić trzeba, iż jest to definicja geograficzna, co za tym idzie w zasadzie nieprzydatna dla prawa karnego (zostanie to wyjaśnione w dalszej części tekstu). Z punktu widzenia takiej funkcji ciekawsza wydaje się definicja szlaku turystycznego zawarta w *Instrukcji znakowania szlaków turystycznych*, zgodnie z którą: „Szlakiem turystycznym jest wytyczona w terenie trasa służąca do odbywania wycieczek, oznakowana jednolitymi znakami (symbolami) i wyposażona w urządzenia informacyjne, które zapewniają bezpieczne i spokojne jej przebycie turyście o dowolnym poziomie umiejętności i doświadczenia, o każdej porze roku i w każdych warunkach pogodowych, o ile szczegółowe wymagania nie stanowią inaczej (okresowe zamykanie w przypadku niekorzystnych warunków pogodowych lub ze względów przyrodniczych na terenach chronionych)”. Uchwała nr 170/XVI/2007 Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego z dnia 21.04.2007 w sprawie wytyczania, znakowania i odnawiania szlaków turystycznych przez PTTK.

<sup>5</sup> Teoretycznie oczywiście taka regulacja jest możliwa to jest wprowadzenie rozdziału np. przestępstw przeciwko bezpieczeństwu podczas wycieczek turystycznych. Świadczy o tym chociażby wyodrębnienie przez ustawodawcę w kodeksie karnym osobnego rozdziału przestępstw przeciwko bezpieczeństwu

w komunikacji. Kryterium odpowiedzialności za te przestępstwa jest fakt, iż zachowania podejmowane są w związku z szeroko pojętym ruchem lądowym, wodnym lub powietrznym.

6 Zgodnie z art. 116 k.k. przepisy części ogólnej tego kodeksu stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie. Podobne regulację można odnaleźć w kodeksie wykroczeń – art. 48 k.w. Jest to o tyle istotne, iż prawo wykroczeń traktowane jest jako prawo karne *sensu largo* i zawiera mimo odmienności sporo instytucji wspólnych z prawem karnym *sensu stricte*. Jednocześnie przepisy pozakodeksowe statuujące kary mogą mieć charakter wykroczeń lub przestępstw, co z reguły przesądza sama ustawa. Odrębną kwestią, która nie zostanie w tekście poruszona jest odpowiedzialność administracyjnokarna, za zachowania podejmowane na szlakach.

7 W polskiej nauce ugruntowała sobie pozycję koncepcja norm sprzężonych jako charakterystycznych dla prawa karnego. Zgodnie z nią normą *sensu stricte* prawa karnego jest norma sankcjonująca, która składa się z hipotezy zawierającej opis zachowania, jak i adresowanej do organów państwa dyspozycji, zgodnie z którą realizacja hipotezy pociąga za sobą konieczność reakcji państwa i wymierzenie kary. Na ten temat por. A. Zoll, *Karalność i karygodność czynu jako odrębne elementy struktury przestępstwa*, [w:] *Teoretyczne problemy odpowiedzialności karnej w polskim oraz niemieckim prawie karnym*, Wrocław 1990, s. 101–109; tenże, *O normie z punktu widzenia prawa karnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1990, nr XXIII, s. 69–95.

8 Art. 85 §2 k.w. Co ciekawe wykroczenie to znajduje się w rozdziale wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Jednocześnie w rozdziale X k.w. (wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia) znajduje się art. 74 §1, zgodnie z którym kto niszczy, uszkadza, usuwa lub czyni nieczytelnymi znaki lub napisy ostrzegające o grożącym niebezpieczeństwie dla życia lub zdrowia człowieka albo ogrodzenie lub inne urządzenie zapobiegające takiemu niebezpieczeństwu podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Wydaje się, iż zakresy tych wykroczeń mogą na siebie zachodzić zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę normy dotyczące oznaczania szlaków turystycznych. Prawnie uregulowane są jednak tylko te znaki, które służą do oznaczenia tras w górach (oprócz znaków drogowych wskazujących szlaki rowerowe czy samochodowe szlaki turystyczne – por. rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31.07.2002 w sprawie znaków i sygnałów drogowych, Dz. U. Nr 170, poz. 1393 z późn. zm.). W tym zakresie obowiązują obecnie dwa rozporządzenia: Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29.12.2011 r. w sprawie określenia wzorów znaków nakazu, zakazu, informacyjnych i ostrzegawczych stosowanych do oznakowania w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. Nr 295, poz. 1751 – wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich); Rady Ministrów w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne (Dz. U. Nr 57, poz. 358 – wydane na podstawie art. 54 ust. 3 nieobowiązującej już ustawy o kulturze fizycznej). Niezmiernie ciekawa była by więc odpowiedź na pytanie co tak naprawdę penalizuje powyższe wykroczenia w tej perspektywie, to jest czy także niszczenie znaków ustawionych na innych niż te wymienione szlakach turystycznych, choćby przez PTTK. Analiza ta przekracza jednak ramy niniejszego opracowania.

9 Art. 127 pkt 1 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 16.04.2004 o ochronie przyrody (t. jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.).

10 Wszelkie rozważania w dalszej części opracowania mają charakter niezmiernie skrótowy, wręcz popularnonaukowy. Zasygnalizowane bowiem problemy są często od wielu lat przedmiotem gorących sporów dogmatyków prawa karnego i przywoływanie wszystkich argumentów w toczonych dyskusjach, czy choćby odesłanie do całej dostępnej na ten temat literatury, znacznie przekroczyłyby ramy tego opracowania. Jego funkcją jest bowiem, zgodnie z intencją autora wskazanie na specyficzne problemy w zakresie wypadków na trasach turystycznych związane z ich etiologią. Stojąc na stanowisku, iż odpowiedzialność karna za wypadki na szlakach turystycznych nie różni się od odpowiedzialności za inne wypadki (nieumyślne zdarzenia) konieczne stałoby się przesądzenie w tak krótkim opracowaniu większość problemów prawa karnego materialnego, co oczywiście możliwe nie jest.

11 A. Zoll, *Karalność...*, s. 108; W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie Prawo Karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 110–111.

12 Na temat bezprawności w prawie karnym por. bardzo szczegółowe przedstawienie i omówienie poglądów: M. Bielski, *Obiektywna przypisywalność skutku w prawie karnym*, Kraków 2010, s. 99–135. Niepublikowana rozprawa doktorska obroniona na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2010 r.

13 W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie...*, s. 167.

14 Co oczywiście możliwe do wyobrażenia są niemal wszystkie przestępstwa opisane w kodeksie karnym, które zostają popełnione na szlakach turystycznych. Niejako nieco bliżej z tą tematyką mogą być związane przestępstwa przeciwko środowisku (rozdział XXII k.k.) – z uwagi na usytuowanie szlaków turystycznych.

15 Już sam temat opracowania zakłada, iż poza jego zakresem pozostają sytuacje umyślnie podejmowanych zachowań. Nie można ich językowo określić bowiem jako „wypadki”.

16 Oraz na sytuacjach gdy pokrzywdzony akceptuje ryzyko wywołane przez sprawcę.

17 W dogmatyce prawa karnego istnieje kontrowersyjny podział typów przestępstw na skutkowe i formalne. W przypadku tej pierwszej kategorii odpowiedzialność karna za dokonanie przestępstwa jest uzależniona od wystąpienia w rzeczywistości zmiany, którą można opisać jako odrębny byt od samego zachowania sprawcy. O ile w przypadku wielu typów istnieją spory co do ich charakteru z punktu widzenia tego podziału to w zakresie przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu sporu takiego nie ma. Artykuły 148–160 k.k. niemal wszystkie mają charakter skutkowy i statuują karalne powodowanie uszczerbku na życiu lub zdrowiu, albo karalne naruszenie tych dóbr na niebezpieczeństwo.

18 M. Bielski, *Obiektywna...*, s. 7. O istotności tej problematyki świadczą także judykaty sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, zwłaszcza gdy prześledzi się rozwój orzecznictwa w tym zakresie na przestrzeni ostatnich 20 lat. Por. np. wyrok SN z dnia 8.03.2000 r., III KKN 231/98, OSNKW 2000, nr 5-6, poz. 45, wyrok SN z 30.08.2011, IV KK 187/11, LEX nr 950442.

19 O tendencjach rozwojowych nauki o obiektywnym przypisaniu skutku zob. M. Bielski, *Obiektywna...*, s. 7–11 i cytowana tam literatura.

20 Już samo zagadnienie konstrukcji normy sankcjonowanej stojącej u podstawy konstrukcji typów skutkowych jest bardzo kontrowersyjne. W niniejszym opracowaniu przyjmuję pogląd, iż zakazane jest nie samo wywołanie skutku, ale podejmowanie wszelkich zachowań, do niego prowadzących. Na ten temat por. M. Bielski, *Obiektywna...*, s. 48–68 i s. 111–114 i cytowaną tam literaturę.

21 Na ten temat por. W. Górski, *Błąd co do znamienia typu czynu zabronionego*, Kraków 2009, s. 98–104 i cytowaną tam literaturę. Niepublikowana rozprawa doktorska obroniona na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2010 r.

22 Ma to znaczenie dla realizacji znamion typu, zgodnie bowiem z art. 8 k.k. występki można popełnić nieumyślnie tylko wówczas gdy ustawa tak stanowi. W przypadku jednak przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu istnieją nieumyślne typy spowodowania śmierci, uszczerbku na zdrowiu czy samego narażenia na niebezpieczeństwo.

23 W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie...*, s. 194.

24 Tamże, s. 196.

25 Por. M. Bielski, *Obiektywna...*, s. 254–266 i cytowana tam literatura.

26 W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie...*, s. 194.

27 W przypadku działania sprawcy w zasadzie brak jest konieczności uwzględniania faktu, iż dany wypadek wydarzył się na szlaku turystycznym. Jako przykład można podać wydarzenie, o którym niedawno informowały media: 30 kwietnia 2012 roku zjeżdżający narciarz wjechał w grupę turystów i spowodował upadek jednej osoby i osunięcie się po stoku, czego skutkiem była jej śmierć. Jego ewentualna odpowiedzialność za przestępstwo z art. 155 k.k. (nieumyślne spowodowanie śmierci), nawet w sytuacji, gdyby ona naruszyła reguły ostrożności na szlaku turystycznym nie budziłaby zapewne większych wątpliwości.

28 Co w prosty sposób oznacza, iż nie można przypisać skutku w sytuacji gdy zachowanie, do którego zobowiązany był gwarant i tak by skutkowi nie zapobiegło.

29 W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie...*, s. 198–201.

30 Wprost wynika to z art. 9 §2 k.k. statuującego normatywną definicję czynu zabronionego popełnionego nieumyślnie.

31 W doktrynie prawa karnego istnieje spór co do normatywnego charakteru sformułowania „mógł przewidzieć” zawartego w art. 9 §2 k.k. Spór dotyczy tego czy sformułowanie to rozumieć należy subiektywnie czy obiektywnie, a co za tym idzie czy jest elementem konstrukcyjnym winy czy tylko nieumyślności. Na ten temat por. W. Wróbel, *Wina i zawinienie, a strona podmiotowa czynu zabronionego, czyli o potrzebie posługiwania się w prawie karnym pojęciem winy umyślnej i winy nieumyślnej* [w:] *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, red. J. Giezek, Kraków 2006, s. 657–682.

32 Przedmiotem analizy są przecież sytuacje gdy ktoś sam udaje się na wycieczkę i dobrowolnie przebywa na szlaku.

33 Inaczej będzie badana odpowiedzialność karna w sytuacji gdy turysta wpadł do niezabezpieczonej dziury na trasie szlaku i złamał nogę, zaś inaczej, gdy wyszedł zimą na szlak w nieodpowiednim stroju i doznał odmrożeń, gdyż ratownicy dotarli do niego dopiero po określonym czasie.

34 Umowa ta winna określać zakres tego obowiązku, to jest wskazywać przed jakimi zagrożeniami ma chronić przewodnik, o ile nie wynika to z jakiś odrębnych uregulowań, jak np. w wypadku służb ratowniczych.

35 Ustawa z dnia 29.08.1997, t. jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 223, poz. 2268 ze zm.

36 Np. matka i przewodnik na wycieczce z dzieckiem w górach. Ustęp ten wprowadzono do ustawy u usługach turystycznych ustawą z dnia 29.04.2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 106, poz. 672). Uzasadnienie ustawy zmieniającej milczy jednak w zakresie tej konkretnej nowelizacji.

37 M. Bielski, *Obiektywna...*, s. 305.

38 Por. art. 2 pkt 1 ustawy.

39 M. Bielski, *Obiektywna...*, s. 294.

40 C. Roxin, *Problematyka obiektywnego przypisania*, [w:] *Teoretyczne problemy odpowiedzialności karnej w polskim i niemieckim prawie karnym. Materiały polsko-niemieckiego sympozjum prawa karnego*, red. T. Kaczmarek, Wrocław 1990.

41 Jako przykład można podać turystę, który wchodzi na szlak górski pomimo własnej wiedzy o istniejącym najwyższym stopniu zagrożenia lawinowego, podczas gdy osoba odpowiedzialna za przekazanie takiej informacji i ustawienie odpowiednich znaków tego zaniechała.

42 Por. art. 4 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich.

43 Np. ustawa prawo o ruchu drogowym.

44 Por. np. wyrok SA w Krakowie z 29.10.2003, II AKa 175/03, KZS 2004, nr 4, poz. 39.

45 Np. lawiny, pożary lasów, podtopienia.

46 Tak np. było w przypadku przywoływanego już wypadku pod Rysami z 2003 r., gdzie sąd pytał biegłych o możliwość zejścia lawiny w takich warunkach pogodowych w jakich odbywała się wycieczka (informacja w oparciu o doniesienia prasowe).

47 Oczywiście z wyjątkiem szlaków rowerowych, samochodowych czy żeglugowych, które wówczas niejako krzyżują się z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa w szeroko pojętej komunikacji.