

WOJCIECH RADECKI
Instytut Nauk Prawnych PAN

Ochrona walorów turystycznych w ramach ochrony krajobrazu w prawie polskim, czeskim i słowackim

Abstract

Protection of Tourist Values on Framework of the Landscape Protection under the Polish, Czech and Slovak Law

Landscape values are simultaneously tourist values. Their protection is ensured in Poland, Czech Republic and Slovakia by various provisions, mainly by the Nature Protection Acts especially on so called protected areas, by the Monuments Protection Acts and by provisions belonging to the landscape planning. Protection of landscape values is protection of tourist values as well and it is not necessary to include this subject to the special tourist acts.

Keywords: tourism, nature protection, protection of monuments, tourist, natural and historical values

Słowa kluczowe: turystyka, ochrona przyrody, ochrona zabytków, walory turystyczne, przyrodnicze, zabytkowe

1. Wprowadzenie

Turystyka jest ważnym działem gospodarki narodowej i jednocześnie zagadnieniem wymagającym regulacji prawnych. W związku z tym pojawia się pojęcie „prawa turystycznego”, które w literaturze polskiej reprezentuje m.in. podręcznik Mirosława

Nesterowicza¹. Jeżeli jednak spojrzemy na jego układ, to zobaczymy, że jest on poświęcony w lwiej części biurom podróży, zakładom hotelarskim, korzystaniu z obiektów turystycznych, przewozom, ubezpieczeniom i dopiero w przedostatnim rozdziale traktuje o uprawianiu turystyki. W tak pojętym prawie turystycznym nie ma miejsca na to, co stanowi istotę turystyki, mianowicie na uwypuklenie walorów turystycznych, których istnienie jest racją bytu samej turystyki. Te walory wymagają ochrony, bo jak ich zabraknie, to nie będzie turystyki. Najistotniejszą (co nie znaczy, że jedyną) częścią walorów turystycznych są walory krajobrazowe, których ochrona prawna jest przedmiotem różnych dziedzin prawa.

Na to zagadnienie chciałbym spojrzeć z perspektywy prawa porównawczego, sięgając do regulacji prawnych nie tylko polskich, lecz także czeskich i słowackich, a więc państw bliskich nam pod względem geograficznym, historycznym, kulturowym i językowym. Regulacje prawne ukierunkowane na ochronę krajobrazu są wprowadzane nie tylko i nie przede wszystkim dla ochrony walorów turystycznych, ale te regulacje z istoty swej służą także turystyce, skoro walory krajobrazowe to także walory turystyczne.

2. Europejska Konwencja Krajobrazowa

Zanim przejdę do omawiania regulacji prawnych poświęconych ochronie krajobrazu w trzech badanych państwach, chciałbym zatrzymać się nad istotnym źródłem prawa międzynarodowego, jakim jest Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20 października 2000 r.² Do najważniejszych osiągnięć twórców konwencji zaliczam z jednej strony uświadomienie społeczeństwu, że krajobraz przyczynia się do tworzenia kultur lokalnych i jest podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, z drugiej – przyjęcie sensownej koncepcji krajobrazu jako obszaru postrzeganego przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich, czyli tzw. fizjonomicznej koncepcji krajobrazu, szczególnie przydatnej w rozważaniach nad walorami turystycznymi.

Europejska Konwencja Krajobrazowa została ratyfikowana przez badane państwa i wiąże: Czechy od 1 października 2004 r., Polskę od 1 stycznia 2005 r. i Słowację od 1 grudnia 2005 r.

¹ M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2006.

² Polski tekst konwencji w Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

3. Ochrona krajobrazu w prawie polskim, czeskim i słowackim

3.1. Podstawy prawne

Problematyka ochrony krajobrazu w badanych systemach prawnych łączy cztery grupy aktów normatywnych, dotyczących:

1) planowania przestrzennego i budownictwa:

- a) w Polsce – ustawa z 2003 r. o planowaniu przestrzennym³ oraz ustawa z 1994 r. – Prawo budowlane⁴,
- b) w Czechach – ustawa z 2006 r. o planowaniu przestrzennym i budownictwie⁵,
- c) w Słowacji – pochodząca jeszcze z okresu federacji, ale nadal z wieloma zmianami obowiązująca ustawa z 1976 r. o planowaniu przestrzennym i budownictwie⁶,

2) ochrony przyrody:

- a) w Polsce – ustawa z 2004 r. o ochronie przyrody⁷,
- b) w Czechach – ustawa z 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu⁸,
- c) w Słowacji – ustawa z 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu⁹,

3) ochrony zabytków:

- a) w Polsce – ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków¹⁰,
- b) w Czechach – pochodząca jeszcze z okresu federacji, ale nadal z wieloma zmianami obowiązująca ustawa z 1987 r. o państwowej pieczy nad zabytkami¹¹,
- c) w Słowacji – ustawa z 2002 r. o ochronie zasobu zabytkowego¹²,

³ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.).

⁴ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.).

⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁶ Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

⁷ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.).

⁸ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁹ Zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

¹⁰ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.).

¹¹ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

¹² Zákon č. 49/2002 Z.z. ochrane pamiatkového fondu.

4) ochrony środowiska i ocen oddziaływania na środowisko:

- a) w Polsce – ustawa z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska wraz z ustawą z 2008 r. o ocenach oddziaływania na środowisko¹³,
- b) w Czechach – ustawa z 1991 r. o środowisku wraz z ustawą z 2001 r. o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴,
- c) w Słowacji – ustawa z 1991 r. o środowisku wraz z ustawą z 2006 r. o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁵.

Od strony treściowej najistotniejsze znaczenie mają ustawy grupy 2 i 3. Wprawdzie dziś krajobraz jest postrzegany zawsze jako zbiór przeplatających się elementów przyrodniczych i kulturowych, ale w ustawach grupy 2 na planie pierwszym występują elementy przyrodnicze, a w ustawach grupy 3 – kulturowe. Natomiast ustawy grupy 1 i 4 to jak gdyby kłamry spinające. Ustawy o planowaniu przestrzennym (grupa 1) sytuują krajobraz wśród istotnych przedmiotów ochrony, jeśli zaś chodzi o grupę 4, to nie tyle same ustawy o środowisku, ile ustawy o ocenach oddziaływania nakazują uwzględniać ochronę krajobrazu jako ważny czynnik pozwalający na podejmowanie lub zakazujący podejmowania określonych działań mogących zagrozić walorom krajobrazowym, a tym samym walorom turystycznym.

Bezspornie podstawowe znaczenie mają ustawy o ochronie przyrody, przy czym odnotować trzeba, że w Czechach i Słowacji ochrona krajobrazu została uwypuklona w tytułach ustaw, w Polsce natomiast dopiero z wyliczenia przedmiotów ochrony dowiadujemy się, że jednym z przedmiotów ochrony jest krajobraz (art. 2 ust. 1 pkt 7), a jednym z celów ochrony przyrody jest ochrona walorów krajobrazowych (art. 2 ust. 2 pkt 5).

Tylko czeska ustawa o ochronie przyrody w § 2 ust. 2 lit. k) wskazuje wprost, że ochronę przyrody i krajobrazu zapewnia się przez ochronę krajobrazu dla ekologicznie odpowiednich form wykorzystania gospodarczego, turystyki i rekreacji. Słowacka ustawa o ochronie przyrody w § 57 ust. 1 ustanawia prawo każdego do swobodnego przechodzenia przez grunty czyjejkolwiek własności w ramach rekreacji, turystyki i podobnego wykorzystywania przyrody. Najwyraźniejsze odniesienie do turystyki zawiera polska ustawa o ochronie przyrody w art. 23 ust. 1, wskazując, że obszar chronionego krajobrazu służy przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem. Poza tym wszystkie trzy ustawy o ochronie przyrody zajmują się turystycznym wykorzystaniem obszarów chronionych, czego dobitnym przykładem są

¹³ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.) oraz ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.).

¹⁴ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí oraz Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁵ Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí oraz Zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

regulacje dotyczące zwiedzania parków narodowych (*návštěvní řády národních parků* w języku czeskim, *návštěvný pořiadok národného parku* w języku słowackim).

3.2. Prawne formy ochrony krajobrazu w ustawach o ochronie przyrody

3.2.1. Definicje krajobrazu

Polska ustawa o ochronie przyrody po zmianach wprowadzonych tzw. ustawą krajobrazową¹⁶ zawiera definicje:

- krajobrazu w art. 5 pkt 2e, odsyłającym do art. 2 pkt. 16e ustawy o planowaniu przestrzennym, który przez „krajobraz” nakazuje rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka,
- krajobrazu kulturowego w art. 5 pkt. 2f, odsyłającym do znowelizowanego art. 3 pkt 14 ustawy o ochronie zabytków, który przez „krajobraz kulturowy” nakazuje rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka,
- krajobrazu priorytetowego w art. 5 pkt. 23a, odsyłającym do art. 2 pkt. 16f ustawy o planowaniu przestrzennym, który przez „krajobraz priorytetowy” nakazuje rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania,
- walorów krajobrazowych w art. 5 pkt 23, nakazując rozumieć przez to wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka.

Walory krajobrazowe z istoty swej są jednocześnie walorami przyciągającymi turystów, a wobec tego ochrona walorów krajobrazowych czy też szerzej ochrona krajobrazu jest jednocześnie ochroną przyrodniczej i kulturowej przestrzeni turystycznej.

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu definiuje krajobraz (*krajina*) w § 3 ust. 1 lit. m) jako część powierzchni ziemi z charakterystyczną rzeźbą, utworzoną przez zespół funkcjonalnie powiązanych ekosystemów i elementów cywilizacyjnych.

Definicji krajobrazu nie ma w słowackiej ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu, ale jej liczne przepisy wskazują na ochronę krajobrazu.

¹⁶ Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r., poz. 774).

Dla ochrony krajobrazu według trzech omawianych ustaw ochronnych istotne jest rozróżnienie krajobrazu na obszarach specjalnych i poza obszarami specjalnymi.

3.2.2. Ochrona krajobrazu na obszarach specjalnych

Do obszarów specjalnych zaliczamy formy ochrony przyrody mające charakter przestrzenny.

Według polskiej ustawy o ochronie przyrody są nimi wskazane w art. 6:

- 1) tradycyjne formy obszarowej ochrony przyrody:
 - a) parki narodowe,
 - b) rezerваты przyrody,
- 2) nowsze formy ochrony przede wszystkim krajobrazu:
 - a) parki krajobrazowe,
 - b) obszary chronionego krajobrazu,
- 3) formy ochrony europejskiej – obszary Natura 2000,
- 4) formy ochrony zaliczane wprawdzie do ochrony obiektowej, ale mające bezsporny charakter przestrzenny:
 - a) użytki ekologiczne,
 - b) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe,
- 5) formy ochrony obiektowej, które jedynie mogą mieć charakter przestrzenny, ale niewątpliwie mające znaczenie turystyczne:
 - a) pomniki przyrody,
 - b) stanowiska dokumentacyjne.

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w § 14 ust. 2 wyróżnia sześć kategorii szczególnie chronionych obszarów (*zvláště chráněna území*):

- 1) parki narodowe (*národní parky*),
- 2) obszary chronionego krajobrazu (*chráněné krajinné oblasti*),
- 3) narodowe rezerваты przyrodnicze (*národní přírodní rezervace*),
- 4) rezerваты przyrodnicze (*přírodní rezervace*),
- 5) narodowe pomniki przyrodnicze (*národní přírodní památky*),
- 6) pomniki przyrodnicze (*přírodní památky*)¹⁷.

¹⁷ Czeskie pomniki przyrody mają zawsze charakter przestrzenny, w odróżnieniu od polskich, które z reguły mają charakter indywidualnych obiektów przyrodniczych.

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w § 17 ust. 1 wymienia osiem kategorii obszarów chronionych (*chránené územia*):

- 1) obszar chronionego krajobrazu (*chránená krajinná oblasť*),
- 2) park narodowy (*národný park*),
- 3) chroniony areal (*chránený areál*)¹⁸,
- 4) rezerwat przyrodniczy (*prírodná rezervácia*), narodowy rezerwat przyrodniczy (*národná prírodná rezervácia*),
- 5) pomnik przyrodniczy (*prírodná pamiatka*), narodowy pomnik przyrodniczy (*národná prírodná pamiatka*)¹⁹,
- 6) chroniony element krajobrazowy (*chránený krajinný prvok*),
- 7) chroniony obszar ptasi (*chránené vtáčie územie*),
- 8) gminny obszar chroniony (*obecné chránené územie*).

Zauważmy od razu odrębności odnoszące się do obszarów Natura 2000, które zgodnie z prawem europejskim (unijnym) mogą być albo obszarami specjalnej ochrony ptaków, albo specjalnymi obszarami ochrony siedlisk (kategorię przejściową stanowią obszary mające znaczenie dla Wspólnoty). W Polsce obszary Natura 2000 stanowią odrębną kategorię obszarów chronionych (art. 6 ust. 1 pkt 5 polskiej ustawy o ochronie przyrody), aczkolwiek mogą się one pokrywać i w znacznym stopniu pokrywają się z narodowymi formami ochrony przyrody. W Czechach są one obejmowane ochroną jako narodowe formy czeskiej ochrony przyrody bądź też ich ochrona jest zapewniana w inny sposób. W Słowacji odrębną kategorię obszarów chronionych są tylko obszary specjalnej ochrony ptaków, natomiast specjalne obszary ochrony siedlisk są obejmowane ochroną jako narodowe formy słowackiej ochrony przyrody.

Ochrona krajobrazu jest realizowana w trzech podstawowych formach obszarowej ochrony przyrody, jakimi są wspólne dla Polski, Czech i Słowacji parki narodowe, rezerwaty przyrody²⁰ i parki krajobrazowe²¹.

¹⁸ Określenie dość trudne do przełożenia na język polski. Decyduję się na przekład dosłowny i wyjaśniam, że jako „chránený areál” obejmuje się ochroną obszary z reguły do 1000 ha, na których znajdują się biotopy o znaczeniu europejskim i narodowym, a do ich utrzymania w odpowiednim stanie konieczne jest ich zagospodarowanie przez człowieka. Za „chránený areál” można także uznać obszary bogate w gatunki chronione, przestrzenie służące celom naukowym lub oświatowym, arboreta i ogrody botaniczne.

¹⁹ Wedle ustawy słowackiej pomnik przyrody może mieć zarówno charakter punktowy, jak i przestrzenny. Szczególnie znaczący pomnik przyrody może uzyskać status narodowego pomnika przyrody.

²⁰ Z wyodrębnieniem w prawie czeskim i słowackim narodowych rezerwatów przyrody.

²¹ Czeskie i słowackie obszary chronionego krajobrazu są – wbrew dosłownemu odczytaniu odnośnych nazw czeskich i słowackich – odpowiednikami polskich parków krajobrazowych, a nie polskich obszarów chronionego krajobrazu.

3.2.2.1. Parki narodowe

Według art. 8 polskiej ustawy o ochronie przyrody park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda i walory krajobrazowe. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Według § 15 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu rozległe obszary, unikatowe w skali narodowej lub międzynarodowej, których znaczną część zajmują naturalne lub mało zmienione działaniem człowieka ekosystemy, w których rośliny, zwierzęta i przyroda nieożywiona mają nadzwyczajne naukowe i edukacyjne znaczenie, można uznać za parki narodowe. Jakikolwiek wykorzystanie parków narodowych musi być podporządkowane zachowaniu i ulepszeniu stosunków przyrodniczych i zgodne z naukowymi i edukacyjnymi celami ich ustanowienia.

Według § 19 słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu rozleglejszy obszar z reguły przekraczający 1000 ha, przeważnie z ekosystemami zasadniczo niezmiennymi przez działalność człowieka i w naturalnej strukturze krajobrazowej, tworzący ponadregionalne biocentrum z najbardziej znaczącym dziedzictwem przyrodniczym można uznać za park narodowy.

Parki narodowe tworzy się w Polsce i Czechach ustawami (poprzednio rozporządzeniami rządu), w Słowacji nadal rozporządzeniami rządowymi.

W parkach narodowych obowiązuje szczególny reżim prawny, który kształtowany jest odmiennie w trzech badanych państwach:

- w Polsce jest wyznaczony normatywnie systemem zakazów wskazanych w art. 15 polskiej ustawy o ochronie przyrody, z dopuszczeniem wyjątków,
- w Czechach w związku z podziałem na warunki ochrony podstawowe (*základní ochranné podmínky*) i bliższe (*bližší ochranné podmínky*) pierwsze zostały ujęte w § 16 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, drugie są ujmowane w ustawach kreujących poszczególne parki narodowe,
- w Słowacji w związku ze stopniowaniem ochrony (od pierwszego obowiązującego na całym terytorium Słowacji w ramach ochrony powszechnej, przez najłagodniejszy drugi do najostrzejszego piątego) zasadą jest, że w parku narodowym obowiązuje trzeci stopień ochrony – § 19 ust. 2 słowackiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu (jeżeli ustawa ta nie stanowi inaczej).

3.2.2.2. Rezerwaty przyrody

Według art. 13 polskiej ustawy o ochronie przyrody rezerwat przyrody obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz

twory i składniki przyrody nieożywionej wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi.

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu wprowadziła podział rezerwatów przyrody na narodowe i pozostałe. I tak: według § 28 ust. 1 mniejsze obszary nadzwyczajnych wartości przyrodniczych, gdzie z naturalną rzeźbą i typową budową geologiczną są związane ekosystemy znaczące i unikatowe w skali narodowej lub międzynarodowej, można uznać za narodowe rezerваты przyrody. Natomiast według § 33 ust. 1 mniejsze obszary skoncentrowanych wartości przyrodniczych z reprezentacją ekosystemów typowych i znaczących dla odnośnej strefy geograficznej można uznać za rezerваты przyrody.

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w § 22 ust. 1 stanowi, że obszar z reguły do 1000 ha, który przedstawia pierwotne lub mało zmienione działalnością człowieka biotopy o znaczeniu europejskim lub narodowym albo biotopy gatunków o znaczeniu europejskim lub narodowym, można uznać za rezerwat przyrody. Na podstawie § 22 ust. 2 rezerwat przyrody przedstawiający ponadregionalne biocentrum jako część składową najbardziej znaczącego dziedzictwa przyrodniczego państwa można uznać za narodowy rezerwat przyrody.

Kompetencja do uznawania za rezerваты przyrody należy obecnie w Polsce do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, w Czechach do organów ochrony przyrody, w Słowacji wyłącznie do rządu. Reżim prawny rezerwatu jest kształtowany odmiennie:

- w Polsce systemem zakazów z art. 15 ustawy o ochronie przyrody, wspólnych dla parków narodowych i rezerwatów przyrody,
- w Czechach podstawowe warunki ochronne zostały ujęte w § 29 dla narodowych rezerwatów przyrody i w § 34 dla pozostałych rezerwatów przyrody, a bliższe warunki ochronne są precyzowane w aktach uznających za rezerваты,
- w Słowacji zgodnie z § 22 ust. 3 rezerwat przyrody otrzymuje trzeci, czwarty lub piąty stopień ochrony.

3.2.2.3. Obszary chronionego krajobrazu

W odniesieniu do tych obszarów sytuacja jest od strony komparatystycznej najbardziej skomplikowana, ponieważ w Polsce mamy dwa typy takich obszarów, w Czechach i Słowacji po jednym.

Polska ustawa o ochronie przyrody rozróżnia:

- po pierwsze, parki krajobrazowe zdefiniowane w art. 16 jako obejmujące obszary chronione ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju;
- po drugie, obszary chronionego krajobrazu zdefiniowane w art. 23 jako obejmujące tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych.

Różnica polega przede wszystkim na tym, że parki krajobrazowe są wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi i są obejmowane planami ochrony, podczas gdy obszary chronionego krajobrazu nie są jednostkami organizacyjnymi i nie sporządza się dla nich planów ochrony.

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w § 25 stanowi, że rozległe obszary z harmonijnie ukształtowanym krajobrazem, charakterystycznie rozwiniętą rzeźbą, znaczącym udziałem naturalnych ekosystemów leśnych i trwałych porostów trawiających, z bogatą reprezentacją roślin drzewiastych, ewentualnie z zachowanymi pomnikami historycznych osiedli można uznać za obszary chronionego krajobrazu.

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu w § 18 stanowi, że rozleglejszy obszar, przekraczający z reguły 1000 ha, z rozproszonymi ekosystemami znaczącymi dla zachowania różnorodności biologicznej i stabilności ekologicznej, z charakterystycznym wyglądem krajobrazu albo ze specyficznymi pozostałościami historycznych jednostek osiedleńczych można uznać za obszar chronionego krajobrazu.

Polskie parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu są tworzone przez sejmiki województw uchwałami, natomiast czeskie i słowackie obszary chronionego krajobrazu są tworzone przez rządy rozporządzeniami.

Reżim prawny jest kształtowany odmiennie:

- w Polsce sama ustawa wyznacza jedynie ramowe zakazy, które mogą być wprowadzane w parkach krajobrazowych (art. 17) i na obszarach chronionego krajobrazu (art. 24); spośród tych zakazów organ kreujący wybiera właściwe dla danego parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu,
- w Czechach podstawowe warunki ochronne zostały ujęte w § 26, a bliższe są ujmowane w aktach kreujących,
- w Słowacji obszar chronionego krajobrazu otrzymuje drugi, najłagodniejszy w ramach ochrony szczególnej stopień ochrony (§ 18 ust. 2).

3.2.3. Ochrona krajobrazu poza obszarami specjalnymi

Podstawowym mankamentem polskiej ustawy o ochronie przyrody był brak skonkretyzowanych instrumentów prawnych ochrony krajobrazu poza obszarami specjalnymi. Ten brak został po części poprawiony ustawą krajobrazową, która wprowadziła instytucję prawną audytu krajobrazowego sporządzanego dla obszaru województwa nie rzadziej niż raz na 20 lat. Zgodnie z nowym art. 38a ustawy o planowaniu przestrzennym audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości, a w szczególności określa lokalizację krajobrazów priorytetowych. Jednakże jeżeli wgłębimy się w regulacje wprowadzone ustawą krajobrazową, to dostrzeżemy, że polski ustawodawca dąży do zapewnienia ochrony krajobrazów priorytetowych w ramach obszarów specjalnych, tj. parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu i zespołów

przyrodniczo-krajobrazowych. Niewątpliwie instrumenty ochrony krajobrazu zostały wzmocnione zwłaszcza przez wprowadzenie zarówno w parkach krajobrazowych, jak i na obszarach chronionego krajobrazu obowiązującego z mocy prawa zakazu niszczenia i uszkodzania obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym. Nadal wszakże brak konkretnych instrumentów prawnych dotyczących ochrony krajobrazu poza obszarami specjalnymi.

Inaczej rzecz się przedstawia w ustawach o ochronie przyrody i krajobrazu czeskiej i słowackiej. Wprowadzają one podział na ochronę powszechną (*obecná ochrana* w języku czeskim, *všeobecná ochrana* w języku słowackim) i szczególną (*zvláštní ochrana* w języku czeskim, *osobitná ochrana* w języku słowackim). W ramach ochrony powszechnej ustawodawca czeski przewiduje instytucję prawną ochrony fizjonomii krajobrazu (*ochrana krajinného rázu*). Poświęcony jej § 12 ustawy czeskiej stanowi w ust. 1, że fizjonomia krajobrazu, którą jest zwłaszcza przyrodnicza, kulturowa i historyczna charakterystyka określonego miejsca bądź obszaru, jest chroniona przed działaniami zmniejszającymi jej wartość estetyczną i przyrodniczą. Ingerencje w fizjonomię krajobrazu, zwłaszcza lokalizowanie i pozwalanie na budowy, mogą być prowadzone jedynie z uwzględnieniem zachowania znaczących elementów krajobrazowych, obszarów szczególnie chronionych, kulturowych dominant w krajobrazie, harmonijnych proporcji i stosunków w krajobrazie. Kolejny ust. 2 w § 12 stanowi, że na lokalizację i pozwolenie na budowę, a także na inne działania, które mogłyby obniżyć wartość lub zmienić fizjonomię krajobrazu, niezbędna jest zgoda organu ochrony przyrody. Ministerstwo Środowiska zostało upoważnione do określenia związanych z tym szczegółów. Według § 12 ust. 3 dla ochrony fizjonomii krajobrazu ze znaczącymi estetycznymi i przyrodniczymi wartościami, która nie jest specjalnie chroniona formami szczególnej ochrony przyrody, organ ochrony przyrody może powszechnie obowiązującym aktem prawnym powołać park przyrodniczy (*přírodní park*), ustanawiając ograniczenia takiego wykorzystywania jego obszaru, które oznaczałyby zniszczenie, uszkodzenie lub naruszenie stanu tego obszaru. Ostatni ust. 4 w § 12, nawiązując do przepisów o planowaniu przestrzennym, stanowi, że fizjonomii krajobrazu nie ocenia się w obszarach zabudowanych, dla których planem przestrzennym lub planem regulacyjnym określono uporządkowanie przestrzenne oraz warunki ochrony fizjonomii krajobrazu uzgodnione z organem ochrony przyrody.

Także w ramach powszechnej ochrony przyrody ustawodawca czeski reguluje ochronę znaczących elementów krajobrazowych. Uwikłaną definicję znaczącego elementu krajobrazowego (*významný krajinný prvek*) zamieszcza ustawodawca w § 3 ust. 1 lit. b) ustawy, stanowiąc, że znaczący element krajobrazowy jako ekologicznie, geomorfologicznie lub estetycznie wartościowa część krajobrazu tworzy jej typowy wygląd lub przyczynia się do utrzymania jego stabilności. W tym samym przepisie ustawodawca czeski wprowadza rozróżnienie znaczących elementów krajobrazowych na takie, które są nimi z mocy samej ustawy (lasy, torfowiska, cieki wodne, stawy, jeziora, doliny rzeczne) oraz inne rejestrowane na podstawie § 6 przez organ ochrony przyrody jako znaczące elementy krajobrazowe, wskazując jako przykłady mokradła, roślinność stepową, remizy, miedze, trwałe powierzchnie trawiaste, miejsca występowania

minerałów i skamieniałości, sztuczne i naturalne twory skalne, wychodnie i odkrywki. Mogą nimi być także cenne powierzchnie porośnięte terenów zasiedlonych, w tym historyczne ogrody i parki. Wreszcie szczególnie chronione części przyrody, objęte ochroną na podstawie części trzeciej lub piątej ustawy, wyłącza z pojęcia znaczących elementów krajobrazowych.

Znaczące elementy krajobrazowe są chronione przed uszkodzaniem i niszczeniem (§ 4 ust. 2). Wykorzystywane są tylko tak, aby nie zostało naruszone ich odnawianie i nie doszło do zagrożenia lub osłabienia ich funkcji stabilizacyjnych. Jeśli chodzi o ingerencje, które mogłyby prowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia znaczącego elementu krajobrazowego albo zagrożenia lub osłabienia jego funkcji stabilizacyjnej, to ten, kto zamierza je przeprowadzić, musi uzyskać wiążące stanowisko organu ochrony przyrody. Do takich ingerencji należą zwłaszcza lokalizacje budów, regulacyjne prace terenowe, zmiany kultur na gruntach, odwodnienia gruntów, regulacje cieków i zbiorników wodnych oraz pozyskiwanie kopalin.

Według § 6 organ ochrony przyrody wydaje decyzję o zarejestrowaniu znaczącego elementu krajobrazowego. W decyzji poucza się o prawnych następstwach rejestracji określonych w § 4 ust. 2. Organ rejestrujący może swą decyzję o rejestracji uchylić tylko jeżeli za tym przemawia interes publiczny.

Słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu nie posługuje się konstrukcją ochrony fizjonomii krajobrazu. Niemniej jednak z jej § 9 wynika, że liczne ingerencje powodujące zmiany krajobrazu (budowy, prace terenowe, wydobywanie kopalin itp.) wymagają uzyskania stanowiska organu ochrony przyrody.

Ustawa słowacka zna instytucję chronionego elementu krajobrazowego (*chránený krajinný prvok*), ale w odróżnieniu od czeskiej, jest on regulowany w ramach szczególnej (a nie powszechnej) ochrony przyrody. Według § 25 ustawy słowackiej znaczący element krajobrazowy (*významný krajinný prvok*) – zdefiniowany w § 2 ust. 1 lit. c) jako taka część obszaru, która tworzy charakterystyczny wygląd krajobrazu albo przyczynia się do jego ekologicznej stabilności, zwłaszcza las, torfowisko, porost brzegowy, jezioro, mokradło, rzeka, turnia, wąwóz, morze kamienne, wysyp piasku, park, aleja, remiza – który pełni funkcję biocentrum, biokorytarza albo elementu interakcyjnego, może rząd rozporządzeniem uznać za chroniony element krajobrazowy, nadając mu jednocześnie drugi, trzeci, czwarty lub piąty stopień ochrony przewidziany ustawą słowacką.

4. Prawne formy ochrony krajobrazu w ustawach o ochronie zabytków

Aczkolwiek ustawy o ochronie zabytków obowiązujące w trzech badanych państwach nie wysuwają ochrony krajobrazu na szczególnie eksponowane miejsce, to z istoty rzeczy wynika, że zabytek lub skoncentrowane zespoły zabytkowe są jednocześnie znaczącymi walorami krajobrazowymi. Do tego zagadnienia pośrednio odnoszą się ustawy polska, czeska i słowacka.

Polska ustawa o ochronie zabytków w art. 7 wskazuje, że formami ochrony zabytków są:

- 1) wpis do rejestru zabytków,
- 2) uznanie za pomnik historii,
- 3) utworzenie parku kulturowego,
- 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzjach zastępujących plan w szczególnych sytuacjach.

Dla ochrony krajobrazu szczególnie istotne znaczenie ma zasada ochrony zabytków wraz z otoczeniem, zwłaszcza ochrona widoku na zabytek.

Obszarem specjalnym ukierunkowanym wyraźnie na ochronę krajobrazu jest park kulturowy, który na podstawie art. 16 może utworzyć rada gminy uchwałą, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

Zabytek nieruchomy lub park kulturowy może uzyskać wyższy status, jeżeli na podstawie art. 15 zostanie przez Prezydenta RP uznany za pomnik historii, a jeszcze wyższy, jeżeli na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego zostanie przez Komitet Dziedzictwa Światowego wpisany na Listę Światowego Dziedzictwa.

Czeska ustawa o państwowej pieczy nad zabytkami zna trzy główne formy ochrony zabytków.

Pierwszą z nich jest uznanie za zabytki kultury (*kulturní památky*) rzeczy nieruchomych i ruchomych lub ich zbiorów (§ 2 ust. 1), które:

- 1) są znaczącymi dowodami rozwoju historycznego, sposobu życia i środowiska społecznego od czasów najstarszych do współczesności, jako przejawy zdolności twórczych i pracy człowieka z najróżniejszych dziedzin działalności ludzkiej, ze względu na ich wartości rewolucyjne²², historyczne, artystyczne, naukowe i techniczne,
- 2) mają bezpośredni związek ze znaczącymi osobistościami i wydarzeniami historycznymi.

Za zabytek kultury uznaje Ministerstwo Kultury Republiki Czeskiej w trybie określonym w § 3 ustawy, a jeżeli ów zabytek tworzy najznacniejszą część składową bogactwa kulturowego narodu, rząd Republiki Czeskiej może go uznać na podstawie § 4 za narodowy zabytek kultury (*národní kulturní památka*) i określić warunki jego ochrony.

Drugą jest utworzenie rezerwatu zabytkowego (*památková rezervace*), za który na podstawie § 5 rząd Republiki Czeskiej może uznać obszar, którego charakter

²² Charakterystyczny dla okresu realnego socjalizmu wtę.

i środowisko są określone przez zbiór nieruchomości zabytków kultury lub znaleziska archeologiczne, ustanawiając jednocześnie warunki jego ochrony.

Trzecią jest strefa zabytkowa (*památková zóna*). Według § 7 obszar osiedleńczy lub jego część z mniejszym udziałem zabytków kultury, środowisko historyczne albo część kompleksu krajobrazowego, które wykazują znaczące wartości kulturowe, Ministerstwo Kultury w uzgodnieniu z urzędem regionalnym może uznać za strefę zabytkową, określając warunki jej ochrony.

Podobne formy ochrony są przewidziane w słowackiej ustawie o ochronie zasobu zabytkowego. I tak w Słowacji na podstawie § 15 Ministerstwo Kultury uznaje rzecz ruchomą lub nieruchomą mającą wartość zabytkową na wniosek Urzędu do spraw zabytków za zabytek kultury (*kultúrna pamiatka*). Na podstawie § 16 można utworzyć rezerwat zabytkowy (*pamiatková rezervácia*) na obszarze historycznie celowo ukształtowanym ze znaczną koncentracją nieruchomości zabytków kultury albo na obszarze, na którym występują liczne znaleziska archeologiczne. Czyni to rząd Republiki Słowackiej na wniosek Ministerstwa Kultury. Na podstawie § 17 można utworzyć strefę zabytkową (*pamiatkova zona*) na obszarze osiedleńczym historycznie ukształtowanym, obszarze krajobrazu kulturowego lub obszarze znalezisk archeologicznych. Czyni to Ministerstwo Kultury na wniosek Urzędu do spraw zabytków.

5. Instrumenty prawne ochrony krajobrazu

Podstawowym instrumentem prawnym ochrony krajobrazu jest niejako „klasyczny” układ: sformułowanie zakazu – naruszenie zakazu – sankcja. W trzech badanych państwach regulacje są co do istoty podobne. Na obszarach specjalnych, a w Czechach i Słowacji także poza obszarami specjalnymi, są formułowane zakazy określonych działań naruszających walory krajobrazowe, w tym podejmowania działań wymagających stanowiska organów ochrony przyrody bez uzyskania takiego stanowiska. Naruszenie zakazu jest czynem zabronionym pod groźbą kary jako zasadniczo:

- w Polsce:
 - wykroczenie na podstawie art. 127 ustawy o ochronie przyrody;
- w Czechach:
 - jeżeli naruszenia dopuszcza się tzw. „zwykła” osoba fizyczna – wykroczenie z § 87 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu,
 - jeżeli naruszenia dopuszcza się osoba prawna lub osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą – inny delikt administracyjny z § 88 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu;

- w Słowacji:
 - jeżeli naruszenia dopuszcza się tzw. „zwykła” osoba fizyczna – wykroczenie z § 92 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu,
 - jeżeli naruszenia dopuszcza się osoba prawna lub osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą – inny delikt administracyjny z § 90 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Odpowiedzialność za wykroczenia i inne delikty administracyjne jest nieco odmienna. W Polsce za wykroczenie można wymierzyć nawet areszt od 5 do 30 dni, ale regułą jest grzywna. W Czechach i Słowacji jedyną sankcją jest kara pieniężna (*pokuta*), przy czym owe pokuty grożące osobom prawnym lub osobom fizycznym będącym przedsiębiorcami są znacznie surowsze niż grożące „zwykłym” osobom fizycznym.

Niezależnie od odpowiedzialności za wykroczenia, trzy ustawy o ochronie przyrody przewidują możliwość zobowiązania sprawcy do przywrócenia stanu poprzedniego, a gdyby to okazało się niemożliwe lub niecelowe, ustawy czeska i słowacka przewidują zobowiązanie do wykonania przedsięwzięć kompensacyjnych, a ustawa polska obowiązek zapłacenia nawiązki na rzecz organizacji społecznej zajmującej się ochroną przyrody.

Tak dzieje się jednak tylko wtedy, gdy naruszenie zakazu działań zagrażających walorom krajobrazowym nie pociągnęło za sobą poważniejszych następstw. Jeżeli pociągnęło, to możliwa jest odpowiedzialność już nie za wykroczenie, lecz za przestępstwo. I tak:

- przestępstwa z art. 187 polskiego kodeksu karnego dopuszcza się, kto niszczy, poważnie uszkadza lub istotnie zmniejsza wartość przyrodniczą chronionego terenu lub obiektu, powodując istotną szkodę, przy czym ową szkodę ocenia się z punktu widzenia przyrodniczego lub krajobrazowego, a nie majątkowego, a przestępstwa z art. 188 polskiego kodeksu karnego dopuszcza się, kto na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu, wbrew przepisom, wznosi nowy lub powiększa istniejący obiekt budowlany albo prowadzi działalność gospodarczą zagrażającą środowisku,
- przestępstwa z § 301 czeskiego kodeksu karnego dopuszcza się, kto uszkodzi lub zniszczy drzewo pamiętne, znaczący element krajobrazu, jaskinię, obszar szczególnie chroniony, obszar o znaczeniu europejskim lub obszar ptasi tak, że zaniknie lub zostanie poważnie osłabiony powód, dla którego ów obszar lub obiekt został objęty ochroną,
- przestępstwa z § 300 ust. 3 słowackiego kodeksu karnego dopuszcza się, kto wbrew przepisom na obszarze chronionym wznosi budowlę.

We wszystkich przywołanych przepisach wzgląd na ochronę krajobrazu stanowi istotny motyw karalności.

Dodać trzeba, że trzy badane systemy prawne przewidują także odpowiedzialność karną za przestępne zniszczenie lub uszkodzenie zabytku, co także ma na względzie ochronę walorów krajobrazowych, a tym samym ochronę walorów turystycznych.

Ochrona walorów krajobrazowych nie ogranicza się do przedstawionego „klasycznego” schematu. Doniosłe znaczenie mają także przepisy prawne zaliczone do grupy 4, tj. przepisy o ocenach oddziaływania na środowisko. Taka ocena jest najważniejszym prewencyjnym instrumentem ochrony środowiska. W procedurach oceny bada się, czy projektowane zamierzenie inwestycyjne nie zagrazi walorom krajobrazowym, a tym samym turystycznym środowiska, bo jeżeli zagrożenie to będzie istotne, od realizacji zamierzenia powinno się, co do zasady, odstąpić. Tu pojawia się pole aktywności dla organizacji społecznych zainteresowanych ochroną środowiska, których udział w procedurach oceny, pod różnymi zresztą warunkami, przewidują odnośne ustawy trzech państw. Nie ulega wątpliwości, że organizacje turystyczne niejako z definicji są organizacjami zainteresowanymi ochroną środowiska. Doniosłe znaczenie ma więc włączanie się organizacji turystycznych w procedury ocen, tak aby chronić walory turystyczne przed zagrażającymi im ingerencjami.

6. Podsumowanie

Ochrona walorów turystycznych nie jest przedmiotem prawa turystycznego w zwykłym przyjmowanym rozumieniu tego ostatniego pojęcia. Nie musi być, ponieważ ochrona walorów turystycznych jest zapewniana innymi przepisami prawnymi dotyczącymi planowania przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i zabytków, zwłaszcza w ramach ochrony krajobrazu i jego walorów, które z istoty swej są walorami turystycznymi. Przegląd rozwiązań prawnych polskich, czeskich i słowackich w odniesieniu do tej problematyki wykazuje zarówno podobieństwa, jak i różnice. Zbieżne rozwiązania stosuje się na obszarach specjalnych, najważniejsze różnice zarysowują się poza obszarami specjalnymi. Myślę, że warto zastanowić się nad wprowadzeniem do prawa polskiego instytucji ochrony fizjonomii krajobrazu, na wzór przepisów czeskich, oraz instytucji chroniących elementy krajobrazu, na wzór przepisów czeskich i słowackich.