

NIKTÓRE PROBLEMY TWORZENIA PRAWA TURYSTYKI W LASACH I NA OBSZARACH PRZYRODNICZO CENNYCH

Andrzej Grzywacz

Streszczenie

Przeanalizowano 5 ustaw: o lasach, o usługach turystycznych, o ochronie przyrody, o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, pod kątem zawartych tam norm i ustaleń dotyczących turystyki w lasach i na obszarach przyrodniczo cennych. Stwierdzono niewielką ilość odniesień tam występujących w stosunku do problematyki turystyki przyrodniczej. Wykazano potrzebę redefinicji podstawowych pojęć, całościowej i spójnej kodyfikacji zagadnień turystyki na obszarach leśnych, usunięcia sprzeczności, błędów, niesymetryczności ustaw oraz w miarę możliwości uzupełnień w stosunku do zasady trójczłonowej koncepcji normy prawnej. Prawo powinno zmieniać się wraz z rozwojem cywilizacyjnym, przystosowywać do nowych oczekiwań i potrzeb społecznych. Leśnictwo, ochrona przyrody, turystyka to działy dużej aktywności społecznej, rozwijające się, zmieniające, stąd potrzeba zmian w prawie.

Słowa kluczowe: turystyka, prawo, obszary leśne

SELECTED PROBLEMS OF ESTABLISHING THE TOURISM – RELATED LEGAL REGULATIONS IN FORESTS AND OTHER AREAS OF PARTICULARLY HIGH NATURAL VALUE

Abstract

Five Poland's Acts dealing with the topic have been subject to detailed analysis: the forest act, the tourist service act, the nature protection act, the act of the role of society in the protection of the environment and evaluation of environmental impacts; besides, also the Constitution of the Republic of Poland was analyzed in the context of the norms and decisions connected with the tourism in forests and other highly valuable natural areas. In general it has been found out that the nature-related tourism matters are scarcely represented in the legal acts analyzed. The need to re-define the basic terms has been emphasized as well as the holistic and univocal codification of the comprehensive set of problems of tourism in the forest areas; moreover, the urgent need to delete the mutually excluding theses, errors, to cancel the nonsymmetrical character of some acts and possibly fully follow the classical concept of triple legal norm. The law itself should change as does the civilization progress, and should get adapted to the new challenges, expectations and social needs. Forest management, nature conservation, and tourism constitute together the three divisions of intensive social interest and activity that are continuously developing and thus changing, and therefore the call for such an alteration in the legal system that would even better fulfill the bunch of different roles: the protective, the organizational, the repressive and the educational role to be listed at the beginning; nonetheless important are also the following roles: the stabilizing, the dynamizing for the good of nature protection, nature tourism and forest management.

Key words: tourism, law, forest areas

Wprowadzenie

Powszechnie uznaje się, że termin „przyroda” oznacza całokształt rzeczy i zjawisk tworzących wszechświat, przede wszystkim Ziemię a na niej wody, powietrze, glebę wraz z żyjącymi na nich i w nich roślinami, zwierzętami, grzybami i mikroorganizmami. Przyroda, którą zwyczajowo dzielimy na ożywioną i nieożywioną, jest synonimem natury.

Ochrona przyrody w znaczeniu dawnym, konserwatorskim, węższym, to ochrona niektórych, wybranych, najcenniejszych, zagrożonych obszarów, indywidualnych obiektów i gatunków organizmów. Najczęściej była i jest realizowana poprzez wyłączenie z użytkowania zasobów oraz ochronę swobodnego przebiegu procesów ekologicznych. Ochrona przyrody w znaczeniu współczesnym, szerszym, to ochrona całej różnorodności biologicznej na poziomie genetycznym, gatunkowym, ekosystemowym i krajobrazowym, w skali lokalnej, regionalnej i obejmującej całą kulę ziemską. Współczesną formą ochrony przyrody coraz częściej staje się trwałe, zrównoważone użytkowanie zasobów przyrody, zgodnie z zasadami ekorozwoju.

Niestety w Ustawie o ochronie przyrody (2004), z późniejszymi nowelizacjami przyjęto definicję przyrody i ochrony przyrody w tym węższym, dawnym znaczeniu, ze sporym udziałem form konserwatorskich. Mało tam kierunku biocenotycznego, planistycznego, ochrony przyrody traktowanej jako części ochrony środowiska, ochrony różnorodności biologicznej w szerszym znaczeniu tego pojęcia oraz zrównoważonego użytkowania zasobów przyrody, np. leśnych, wodnych.

Taka definicja i koncepcja ochrony przyrody rodzi niezrozumiałe sytuacje, niekonsekwencje, paradoksy:

- kompleks lasu nieobjęty którąś z ustawowych form ochrony przyrody nie jest przedmiotem zainteresowania i regulacji tej ustawy, ale gdy staje się np. parkiem krajobrazowym, to tak, a przecież niezależnie od definicji i społecznej umowy, pozostaje on obszarem przyrody, jakkolwiek byśmy go nazywali,
- fragment np. buczyny lub dąbrowy będący lasem gospodarczym, od dnia gdy uznamy go np. rezerwatem leśnym, staje się elementem obszarowej ochrony przyrody, choć w przyrodzie tego lasu nic przez jeden dzień istotnego się nie wydarzyło, nie zmieniło się,
- sędziwe, wspaniałe drzewo np. topola rosnąca gdzieś na uboczu, nie jest obiektem zainteresowania ochrony przyrody, ale gdy zostanie wpisana do rejestru pomników przyrody, uzyska urzędową tabliczkę, to staje się obiektem indywidualnej ochrony przyrody,
- polskie lasy są urządzone, posiadają kontrolowane, limitowane użytkowanie drewna, mają międzynarodowe certyfikaty gospodarki opartej na zasadach ekologicznych, mogłyby być głównym elementem ochrony wielkopowierzchniowej, gdyż spełniają kryteria VIII kategorii obszarów chronionych wg IUCN (1994), niestety nie są włączone do form ochrony przyrody, a nawet przez niektóre organizacje ekologiczne nazywane są pogardliwie „zwykłym lasem gospodarczym”, a niekiedy nawet green desert (zielona pustynia), nie ma to znaczenia, że są tam szlaki turystyczne, odbywa się edukacja ekologiczna, występują chronione gatunki roślin i zwierząt, ludność chętnie zbiera grzyby i jagody, spełniane są różne funkcje ochronne i społeczne. Według autorów Ustawy o ochronie przyrody większość terenów leśnych naszego kraju przyrodą nie jest i na ustawową ochronę przyrody nie zasługuje.

Czy obszar lub obiekt w sensie prawnym jest przyrodą, okazuje się być kwestią umowną, uznaniową, a nie faktem wynikającym z rzeczywistej wartości przyrodniczej. Występują pod tym względem duże dysproporcje regionalne i merytoryczne. Sędziwy dąb, fragment lasu – w niektórych terenach może być pod prawną ochroną, a w innych nie, choć ma takie same walory, wartość przyrodniczą, ale nie został wpisany do rejestru, jeszcze nie został uznany. Prawo ma charakter uniwersalny i powszechny, mówimy o równości obywateli wobec prawa. Okazuje się, że nie dotyczy

to przyrody. Lasy i obszary przyrodniczo cenne wobec prawa są traktowane różnorodnie, przy takiej samej wartości. Wydaje się, że pojęcie przyrody, ochrony przyrody z pozycji prawa polskiego wymaga redefinicji oraz rozszerzenia.

Turystyka jest definiowana jako wszelkie formy zmiany miejsca pobytu, jeśli nie są związane z pracą zawodową lub zmianą miejsca zamieszkania, tak w kraju jak i za granicą. Funkcjonują różne określenia turystyki, zwykle ograniczone do formy czynnego wypoczynku poza miejscem zamieszkania, związanej z celami poznawczymi i elementami uprawiania sportu.

Ruch turystyczny kwalifikuje się w zależności od celu podróży, miejsca wyjazdu, stopnia organizacji, wielkości grupy, czasu, rodzaju transportu, itd. Dlatego wyróżnia się między innymi turystykę: poznawczą, wypoczynkową, pielgrzymkową, krajową, zagraniczną, zorganizowaną i niezorganizowaną, indywidualną i zbiorową, pobytową, zdrowotną, samochodową, kolejową, pieszą, weekendową, wycieczkową, kwalifikowaną wymagającą od uczestników kwalifikacji, umiejętności posługiwania się sprzętem turystycznym (kolarstwo, kajakarstwo, żeglarstwo, alpinizm, speleologia, nurkowanie itd.) lub znajomości jakiejś dziedziny wiedzy (botanika, ornitologia, entomologia itd.) i umiejętności poruszania się po danym terenie (góry, lasy, tereny podmokłe).

W tej sytuacji, bardzo rozległego pojęcia turystyki, należy na potrzeby środowiska zajmującego się naukowo tą problematyką, sprecyzować i zdefiniować czym jest, a czym nie jest turystyka w lasach i na terenach przyrodniczo cennych. Czy na przykład zbiór grzybów i innych płodów runa leśnego, łowiectwo, obserwacja ptaków, fotografowanie przyrody – jest turystyką leśną (przyrodniczą), czy nie? Czym turystyka leśna (sylwanoturystyka) różni się od agroturystyki; czy pobyt na ścieżce edukacyjnej w lesie jest tylko edukacją leśną społeczeństwa, czy także udziałem w turystyce przyrodniczej (leśnej). Należałoby sprecyzować jakie cechy są specyficzne dla turystyki w lasach i czym wyróżniają ją od innych typów i form turystyki? Jakie są powinności i obowiązki właściciela lub zarządcy lasów wobec turysty i na odwrót jakie są zasady korzystania turysty z ekosystemów leśnych. Odpowiedzi na te zasadnicze pytania powinny służyć rozwojowi tej formy wypoczynku i unikania konfliktów społecznych w tym względzie.

Chciałbym mocno podkreślić – turystyka w lasach i na obszarach przyrodniczo cennych wymaga zdefiniowania, opisu, charakterystyki i kodyfikacji w specyficznym języku prawa, w sposób całościowy i spójny.

Analiza podstawowych ustaw

Analizie poddano pięć ustaw:

- Ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach (wielokrotnie nowelizowaną),
- Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (nowelizowana, tekst jednolity z 2004 r.),
- Ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (znacznie znówelizowaną w 2008r., tekst jednolity z 2008 r.),
- Ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
- Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (ustawa zasadnicza).

Lektura tych ustaw przynosi duże zaskoczenie i niedosyt z punktu widzenia rozpatrywanej, analizowanej problematyki. W ustawie o usługach turystycznych (1997) i w Ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku... (2008), w ogóle nie występują słowa kluczowe „las” i „obszar przyrodniczo cenny” i ich pochodne. Natomiast w Ustawie o lasach (1991) i Ustawie o ochronie przyrody (2004), termin „turystyka” (i pochodne) występują zupełnie sporadycznie. Oznacza to, że turystyka

lasach i na obszarach przyrodniczo cennych nie jest prawnie skodyfikowana, nie jest legislacyjnie uregulowana.

Ustawa o lasach w art. 3 stanowi, że „lasem w rozumieniu ustawy jest grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne”. W art. 40 mówi się, że „można przekazać w użytkowanie las zarządzany przez organizację Lasy Państwowe, bez zmiany ich dodatkowego przeznaczenia, jeżeli za tym przemawiają względy (wymienia się 10 takich sytuacji), w tym wypoczynku ludności”. To wszystko o turystyce w ustawie o lasach (1991), nie mówi się o niej w rozdziałach o planach zarządzania lasu, o funkcjach ekosystemów leśnych i innych ważnych fragmentach tego dokumentu. Domyślnie o turystyce (bez użycia tego terminu) stanowi art. 26, gdzie mówi się o udostępnianiu lasu dla ludności do zbioru płodów runa leśnego, na własne potrzeby, o zakazach wstępu do lasu oraz w art. 29 „Ruch pojazdów silnikowych, zaprzęgowych i motorowerem w lesie jest dozwolony jedynie drogami publicznymi, natomiast drogami leśnymi jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami, dopuszczającymi ruch po tych drogach”. „Jazda konna w lesie dopuszczona jest tylko drogami leśnymi wyznaczonymi przez nadleśniczego”. „Postój pojazdów na drogach leśnych jest dozwolony wyłącznie w miejscach oznakowanych”. „W lasach zabrania się:” (tu wymieniono szereg czynności zagregowanych w 14 zakazów).

Nie ma w Ustawie o lasach (1991) wymienionych obowiązków właściciela lub zarządcy lasów wobec turysty lub ruchu turystycznego. Prawodawca uznał widocznie, że zarządca lasu nie ma tzw. pożytku z turystyki (bezpośredniego i pośredniego), a może mieć ewentualnie tylko tzw. utracone korzyści, wobec tego nie ma zobowiązań w stosunku do społeczeństwa w tym względzie. Nadleśnictwo nie ma ustawowego obowiązku budowy i urządzania parkingów leśnych i miejsc postoju, dokonywania turystycznego zagospodarowania lasu (biwaki, miejsca wypoczynku, szlaki turystyczne, specjalne miejsca do rekreacji, punkty widokowe itd.). Jeśli to wykonuje, to robi to z własnej potrzeby, według uznania i na swój koszt. Oczywiście liczne nadleśnictwa wykonują to dla organizacji turystyki, ograniczenia uszkodzeń lasu, zmniejszenia zagrożenia pożarowego. Na przykład Nadleśnictwo Spychowo zostało wyróżnione odznaką „Za zasługi dla turystyki” podczas obchodów Światowego Dnia Turystyki w Olsztynie 23 września 2009 r. Odznakę wręczył Minister Sportu i Turystyki (strona internetowa Lasów Państwowych – aktualności, wrzesień 2009).

Ustawa o usługach turystycznych (1997) dotyczy regulacji prawnych w zakresie działalności organizatorów turystyki (piloci, przewodnicy, kursy, szkolenia, problemy uprawnień i certyfikacji), ochrony klientów usług turystycznych, standardów usług hotelarskich i transportowych. Nie obejmuje zorganizowanej i indywidualnej turystyki przyrodniczej. Jak wiemy istnieje Ministerstwo Sportu i Turystyki, a w nim Departament Turystyki, gdzie jest Zespół Gospodarki Turystycznej, w tym stanowisko do spraw legislacji w turystyce. W szeregu Akademiach Wychowania Fizycznego i innych uczelniach, gdzie prowadzi się kierunek studiów turystyka, istnieją Zakłady Prawa i Organizacji Turystyki. Mimo to nie ma dotąd regulacji prawnych w zakresie turystyki przyrodniczej w lasach i na terenach obszarowej ochrony przyrody.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (2008), stanowi między innymi, że każdy ma prawo do uwag i wniosków w zakresie ochrony środowiska, ustala w jaki sposób ma przebiegać udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i opracowywaniu dokumentów, mówi o uprawnieniach organizacji ekologicznych. Nie ma jednak określenia, zdefiniowania terminu „organizacja ekologiczna”, stąd nie ma pewności czy organizacje turystyczne np. PTTK –

jest w rozumieniu tej ustawy organizacją ekologiczną (podobnie jak towarzystwa i stowarzyszenia naukowe, naukowo-branżowe np. leśne, typu Polskie Towarzystwo Leśne, Towarzystwo Przyjaciół Lasu, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Leśnictwa i Drzewnictwa, Naczelna Organizacja Techniczna). W ustawie tej raz tylko pada termin „turystyka” w następującym kontekście, art. 46 „Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty: polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

Ustawa o ochronie przyrody (2004, znacznie znowelizowana w 2008) zawiera stwierdzenia i ustalenia dotyczące wprost lub pośrednio ruchu turystycznego na terenach obszarowej ochrony przyrody. Art. 12 p.1 „Obszar parku narodowego jest udostępniany w celach naukowych, edukacyjnych, kulturowych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym”. Szczegółowe zasady udostępniania i poboru opłat za wstęp zawierają punkty 2,3,4,5,6,7,8,9,10 tego artykułu. Artykuł 13 ustala zasady powoływania rezerwatów przyrody, sposoby wykonywania planów ochrony, a w punktach 4 i 5 – określa zasady wprowadzania opłat za wstęp na obszar rezerwatu. W bardzo obszernym art. 15 następuje w p.1 wykaz zakazów obowiązujących w parkach narodowych i rezerwach przyrody, jest ich 26. W punkcie 3 ustala się, że „minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, może zezwolić na odstępstwa od zakazów, jeżeli jest to uzasadnione: 1) potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi lub celami kultu religijnego i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego”. Art. 17 wprowadza w parkach krajobrazowych 14 zakazów. Brak w Art. 16 stwierdzenia, że parki krajobrazowe wyznacza się i organizuje między innymi na potrzeby propagowania turystyki przyrodniczej oraz dla potrzeb masowego wypoczynku ludności. To przecież ponadprzeciętne walory przyrodnicze i krajobrazowe danego obszaru mają służyć społeczeństwu w sposób bezpośredni – dla turystyki i rekreacji. Art. 23 stanowi wykaz charakterystyk obszaru chronionego krajobrazu, w tym stwierdzenie, że obejmuje on tereny „ze względu na możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych”. Art. 24 wprowadza 9 zakazów na obszarach chronionego krajobrazu. Artykuły 25-39 obejmują problematykę sieci obszarów Natura 2000, nie ma tam problematyki turystycznej, poza stwierdzeniem, że w planie ochrony dla obszaru Natura 2000 powinien między innymi znajdować się opis lokalizacji „infrastruktury turystycznej i edukacyjnej”, a także „warunki zagospodarowania oraz ich użytkowania, w tym w zależności od potrzeb wskazania lokalizacji infrastruktury turystycznej i edukacyjnej”.

Zapisy Ustawy o lasach (1991) oraz Ustawy o ochronie przyrody (2004, 2008) rodzą kolizje prawne. Najbardziej dobitnym przykładem takiej sprzeczności jest tryb opracowywania planu urządzania lasu i planu ochrony obszarów Natura 2000. Plan urządzania lasu jest zatwierdzany przez Ministra Środowiska i dopiero wówczas staje się oficjalnym dokumentem dla konkretnego nadleśnictwa. Stąd zaskakuje regulacja prawna, aby taki dokument podlegał dalszej procedurze pod względem spójności z planem ochrony Natura 2000 oraz procedurze badania w zakresie oddziaływania na środowisko, dokonywanych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

W Ustawie o ochronie przyrody (2004, 2008) brak jest wzmianki o Programach Ochrony Przyrody oraz wykonywanych przy dużym nakładzie sił i środków waloryzacji przyrodniczych, opracowywanych dla każdego nadleśnictwa w Polsce. Ustawa ta pomija milczeniem zaplanowaną i realizowaną działalność ochroniarską na obszarach leśnych o największej różnorodności biolo-

gicznej, na której znajduje się najwięcej obszarów i obiektów chronionej przyrody oraz gatunków chronionych roślin i zwierząt (Grzywacz 2005, Grzywacz i Marszałek 2007).

Art. 32 Ustawa o ochronie przyrody (2004, 2008) stanowi, że „W przypadku gdy obszar Natura 2000 obejmuje w całości lub w części obszar parku narodowego, sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 jest dyrektor parku narodowego”. Taki zapis spowodował, że dyrektorzy Parków Narodowych np. Roztoczańskiego, Drawieńskiego, Tatrzańskiego, Słowińskiego będą sprawować nadzór nad obszarami wielokrotnie przewyższającymi teren samego parku, bez dania im właściwych narzędzi realizacji tego nadzoru: organizacyjnych, kadrowych, kontrolnych, finansowych, opiniodawczo-doradczych. A taki nadzór „ma polegać na: wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000; określeniu zakresu i żądaniu informacji o ochronie i funkcjonowaniu; kontroli realizacji ustaleń planów ochrony i planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000”. Jak wiemy między dyrektorem parku narodowego a nadleśniczym Lasów Państwowych nie zachodzą żadne zależności służbowe, może być tylko współpraca i współdziałanie dla dobra przyrody.

Był to zapis ustawowy o charakterze politycznym na korzyść grupy działaczy skupionych w tworzących się jesienią 2008 r. Generalnej i Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska, a nie podyktowanej możliwościami wykonywania takiego nadzoru. Obszary Natura znajdujące się na terenach administrowanych przez Lasy Państwowe powinny być nadzorowane przez regionalnego dyrektora Lasów Państwowych. Już na początku 2009 r., w kilka miesięcy po ustanowieniu takiego zapisu ustawowego, zaczęto mówić o pilnej potrzebie nowelizacji i zmiany uregulowania na wyżej przedstawiony. Po to aby uniknąć fikcyjnego nadzoru oraz zarzewia konfliktów i nieporozumień.

W Ustawie o ochronie przyrody (2004, 2008) używa się często zwrotów, że „lasy znajdujące się na obszarze Natura 2000”, „na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe znajdujących się w granicach parku krajobrazowego”, itp. Są to oczywiste błędne zapisy, pomijające starą rzymską zasadę prawa starszeństwa. Lasy są od tysiącleci i od wieków, administracja Lasów Państwowych w obecnym kształcie funkcjonuje od 1924 r., natomiast obszary Natura 2000 w Polsce w sensie prawnym dopiero od 2004 r., podobnie jest w relacji Lasy Państwowe i parki krajobrazowe. Poprawnie powinno być „obszary Natura 2000 znajdujące się na terenach lasów”, „park krajobrazowy znajdujący się na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe”. Niepoprawny zapis świadczy, że od samego początku funkcjonowania tej ustawy, kodyfikаторzy świadomi tego, chcieli propagować ideę, że Ustawa o ochronie przyrody jest nadrzędna nad Ustawą o lasach. Jest to oczywiście pogląd fałszywy, niezgodny z zasadami stanowienia prawa, gdyż nadrzędna nad ustawami jest tylko ustawa zasadnicza – konstytucja. Ustawy w sensie prawnym są równorzędne.

Art. 45 ustanawia w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego 11 zakazów, a w art. 51 – 6 zakazów w stosunku do gatunków dziko występujących roślin i grzybów objętych ochroną gatunkową, natomiast art. 52 – 14 zakazów w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową. Art. 54 wyznacza 17 niedozwolonych sposobów chwytania i zabijania dziko występujących zwierząt.

Ustawa o ochronie przyrody (2004, 2008) wprowadza pewną niesymetryczność w stosunkach Lasów Państwowych oraz Generalnej i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. Lasy Państwowe są jednostką samofinansującą się, nie otrzymują dotacji budżetowych na ochronę przyrody ani na organizację turystyki i edukację leśną społeczeństwa. Aby jakieś zadanie i polecenia wykonać należy posiadać odpowiednie środki finansowe, które muszą być wypracowane, w większości pochodzą ze sprzedaży pozyskanego drewna. Generalna i Regionalne Dyrekcje Ochrony Środo-

wiska jako jednostki budżetowe mogą nakazywać, polecać, wymagać jakiś czynności ochronnych, bez zastanawiania czy dane nadleśnictwo w ogóle posiada na to środki finansowe. Ustawa o ochronie przyrody (2004, 2008) posiada w znacznej części zasady zawarte w dyrektywach unijnych, służących implementacji prawa europejskiego. Ustawa o lasach (1991) nie zawiera wspólnotowych uregulowań prawnych, gdyż leśnictwo nie ma wspólnej polityki w Unii Europejskiej. Ustaw o ochronie przyrody było już kilka, twórczo ewoluowały, zmieniały się, poczynając od ustawy z 1934 r. i dalszych: 1949, 1991, 2004 i 2008. Ustawa o lasach była dotąd tylko jedna, z 1991 r. Przed II wojną światową były dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej, lecz dotyczyły głównie Lasów Państwowych, a nie lasów w kraju jako całości. GDOŚ ma dawać wytyczne i nakazy, kontrolować wykonanie zadań, nie finansując ich i nie ponosząc odpowiedzialności prawnej. Natomiast Lasy Państwowe mają wykonywać zadania ochronne, ponosić odpowiedzialność, zarządzać zasobami leśnej przyrody, wypracowywać dochody na potrzeby zadań na terenach rezerwatów przyrody, sieci ekologicznej Natura 2000. Nie waham się stwierdzić, że w tej sytuacji jest to niesprawiedliwość i jakiś rodzaj nierówności tych podmiotów wobec prawa. To tak, jakby jakaś instytucja miała prawo decydować, jaki ma być standard umeblovania naszych mieszkań lub poziomu domowych posiłków – zupełnie bez jakichkolwiek narzędzi finansowych i bez wnikania, jakie są dochody danego gospodarstwa domowego. Polskie, samofinansujące się gospodarstwo leśne ma implementować unijne zasady ochrony środowiska, europejskie standardy ochrony przyrody, bez przeanalizowania czy stać leśnictwo na respektowanie takich wytycznych, czy możemy pozwolić sobie na wyłącznie użytkowania kolejnych drzewostanów, zaniechanie pozyskiwania drewna – jedyne źródła dochodu. Coraz liczniejsze serwituty leśnictwa na rzecz społeczeństwa w przyszłości, będą wymagały dopłat z budżetu (tak jak to ma miejsce np. w Niemczech), powstaje jednak pytanie czy społeczeństwo da na to przyzwolenie i czy budżet państwa będzie miał takie możliwości.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997) w rozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” w art. 74 ustala, że „1. Władza publiczna prowadzi politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. 2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. 3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. 4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”. W rozdziale „Środki ochrony wolności i praw” w art. 86 „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”. Zrozumiałą jest rzeczą, że w konstytucji, która kodyfikuje najważniejsze, podstawowe prawa dla państwa i obywateli, nie znajdują się szczegółowe zasady z zakresu turystyki, leśnictwa i ochrony przyrody.

Podsumowanie

Prawo służy utrzymaniu ładu społecznego, stoi na straży zasad sprawiedliwości i praworządności. Nie ulega wątpliwości, że prawo jest zjawiskiem społecznym i zmienia się wraz z rozwojem cywilizacyjnym, przystosowując się do nowych oczekiwań i potrzeb społeczeństwa. Prawo ma charakter normatywny i perswazyjny. Do funkcji prawa zalicza się rolę stabilizacyjną i dynamizującą, ochronną i organizacyjną, represyjną i wychowawczą (Stawecki i Winczorek 1999). Prawo jest i powinno być jednym z narzędzi realizacji różnych polityk, w tym polityki ekologicznej państwa, polityki leśnej, polityki społecznej zawierającej także elementy turystyki, rekreacji i sportu. Obok narzędzi prawnych realizacji danej polityki muszą być narzędzia organizacyjne, finansowe, kontrolne, opiniodawczo-doradcze, kadrowe, itp.

Podczas tworzenia prawa, jego twórcy, kodyfikatorzy i grono prawników powinno kierować się trójczłonową koncepcją normy prawnej:

- określenia adresata i warunków, w jakich jest on zobowiązany do pewnego, określonego za-

- chowania się (hipoteza),
- treści uprawnień i obowiązków oraz zakresy kompetencji organów państwa (dyspozycja),
- ustalenie konsekwencji grożących w wypadku zachowania się sprzecznego z wskazanym wzorem (sankcja).

Pełna norma prawna musi obejmować wszystkie trzy elementy: hipotezę, dyspozycję i sankcję (Stawecki i Winczorek 1999). W ustawie o ochronie przyrody często brakuje jednego lub dwu członów normy prawnej. Najwięcej w stosunku do turysty przebywającego na terenach przyrodniczo cennych jest zakazów i nakazów (sankcji). Zbyt mało jest określenia warunków w jakich zobowiązuje się turystę do określonego zachowania w lesie i na terenie przyrodniczo cennym (hipotez) oraz treści uprawnień i obowiązków turysty odpoczywającego na łonie przyrody (dyspozycji).

Prawo regulujące turystykę w lasach i na terenach przyrodniczo cennych wymaga redefinicji podstawowych pojęć, modernizacji i rozwoju wraz z bardzo dynamicznie rozwijającym się ruchem turystyki przyrodniczej, zmniejszenia restrykcyjnego charakteru (nakazy i zakazy), a zwiększenia wykazu uprawnień, prawnie dozwolonych możliwości korzystania w zakresie ochrony przyrody, turystyki i edukacji leśnej. Potrzebne jest określenie (zwartościowanie) rzeczywistego wkładu oraz kosztów bezpośrednich, pośrednich i alternatywnych (tzw. utraconych korzyści), po to aby wykazać społeczeństwu ogromny wkład pozaprodukcyjnych funkcji lasu w rozwój społeczny i gospodarczy kraju.

Literatura

- Grzywacz A. 2005. Ochrona przyrody w lasach. W: Polityka leśna państwa i narodowy program leśny. CILP, Warszawa, 49-62.
- Grzywacz A. Marszałek E. 2007. Prawne aspekty ochrony przyrody w ekosystemach leśnych. [W:] Zarządzanie ochroną przyrody w lasach. WSzZŚ, Tuchola, 10-25.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr. 78, poz. 483 z 1997 r.).
- Stawecki T., Winczorek P. 1999. Wstęp do prawodawstwa. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, wyd. 2.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, nowelizowana, tekst jednolity (Dz. U. nr. 45, poz. 435 z 2005 r.)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, nowelizowana, tekst jednolity (Dz.U. nr. 175, poz. 1462 z 2005 r.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia o ochronie przyrody, nowelizowana, tekst jednolity (Dz. U. nr. 151, poz. 1220 i Dz. U. nr. 157, poz. 1241 z 2009 r.).
- Ustawa z 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr. 201, poz. 1378 z 2008 r.).
- 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. nr. 199, poz. 1227 z 2008 r.).

Andrzej Grzywacz
Katedra Ochrony Lasu i Ekologii
Wydział Leśny SGGW
andrzej_grzywacz@sggw.pl