

Jerzy Gospodarek*

Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych

1. Wprowadzenie

Według danych GUS, w 2006 r. było w Polsce wyznaczonych 59.844 km szlaków turystycznych, w tym 30.569 km nizinnych, 10.295 km górskich, 13.500 km rowerowych, 3.028 km konnych, 557 km kajakowych oraz 486 km narciarskich¹. Są to w istocie szlaki znakowane przez PTTK, przy czym dane podawane przez tę organizację w jej publikacjach nieco różnią się w porównaniu z danymi GUS co do długości oznakowanych przez nią szlaków turystycznych². W rzeczywistości szlaków jest jeszcze więcej, gdyż w ostatnich latach wiele gmin oraz różnych organizacji społecznych działających w dziedzinie turystyki i rekreacji, podejmuje się wyznaczania nowych szlaków turystycznych na zasadach – można powiedzieć – partyzanckich. Skutkiem jest daleko posunięte zróżnicowanie sposobów znakowania szlaków turystycznych oraz różnorodność umieszczanych na nich znaków turystycznych. Stwarza to zagrożenie dla bezpieczeństwa osób wędrujących po szlakach turystycznych, gdyż takie znakowanie może być różnie rozumiane i czasem wprowadzać turystów w błąd. Co więcej, niebezpieczeństwo na szlaku turystycznym niekiedy wzrasta, gdy nie jest on należycie konserwowany, a z braku środków finansowych zdarza się to zwłaszcza na szlakach wyznaczanych „po partyzancku”.

Stosunkowo najbezpieczniejsze wydają się piesze szlaki nizinne. Ukształtowanie terenu z reguły nie stwarza szczególnych zagrożeń dla turystów wędrujących po takich szlakach. Jednak w razie ich wytyczenia w lasach, pojawia się niebezpieczeństwo zaginięcia w razie choćby przypadkowego zboczenia ze szlaku. Na terenach bagiennych zejście ze szlaku może oznaczać nawet zagrożenie dla życia. W razie zaś wyznaczenia szlaku nizinnego częściowo po drogach publicznych, pojawia się zagrożenie dla turystów ze strony innych użytkowników tych dróg, a zwłaszcza kierujących pojazdami mechanicznymi. Znaczne niebezpieczeństwo dla turystów pieszych grozi również ze strony rowerzystów. Nasila się ono w tych sytuacjach, gdy szlaki piesze i rowerowe częściowo pokrywają się. Z takimi przypadkami można nieraz spotkać się na terenach górskich. Nie dość, że szlaki górskie ze względu na ukształtowanie terenu stwarzają zagrożenie dla poruszających się po nich turystów pieszych³, to dodatkowe niebezpieczeństwa wynikają z możliwości kolizji z turystami jadącymi na rowerach oraz motocyklistami lub kierującymi quadami⁴. Sam kilka-

* Dr Jerzy Gospodarek - Katedra Prawa Gospodarczego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

¹ *Turystyka w 2006 r.*, wyd. GUS, Warszawa 2007, s. 117.

² Por. np. folder *Znakowane szlaki turystyczne Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego*, Warszawa 2006.

³ Na temat licznych wypadków na Orlej Perci, najtrudniejszym szlaku w polskich górach, na którym tylko w ciągu ostatniego roku zginęło siedmiu turystów - zob. np. B. Kuraś, *Poskromić Orlą Percé?*, Gazeta Wyborcza z 17 kwietnia 2007 r.

⁴ O śmiertelnym potrąceniu turysty pieszego przez motocyklistę koło schroniska PTTK na Kudłaczach oraz problemach stwarzanych na szlakach górskich przez motocyklistów i quadowców - zob.

krotnie dosłownie o włos uniknąłem na szlakach w górach potrącenia, a może nawet stratowania przez takiego pędzącego na złamanie karku rowerzystę-pirata...

Właśnie szlaki górskie stwarzają szczególnie wiele niebezpieczeństw dla poruszających się po nich turystów. Zwłaszcza zimą szlaki te są niebezpieczne ze względu na lekceważoną groźbę zwykłego poślizgnięcia, którego skutki bywają tragiczne, czy z powodu zagrożenia lawinowego⁵. Odnosi się to w pełni do szlaków narciarskich. Dla narciarzy zagrożeniem są nie tylko inni narciarze, zwłaszcza o niewielkich umiejętnościach narciarskich, ale również snowboardziści i jeżdżący skibobami, a także turyści piesi, którzy nieraz wkraczają na szlaki tylko dla narciarzy. Wypadki narciarskie są sprawą wręcz powszednią i przez to lekceważoną. Tylko w poprzednim sezonie narciarskim zdarzyło się ich w Polsce aż ok. 5800, w tym także śmiertelne⁶.

Szczególne zagrożenia występują z kolei na trasach kajakowych. Wynika to z niebezpieczeństw związanych z przebywaniem nad wodą. Niebezpieczeństwa te rosną zdecydowanie w przypadkach spływów kajakowych na rzekach górskich. Dodatkowe problemy powstają w razie konieczności przenoszenia kajaka obok takich przeszkód wodnych, jak zapory i tereny hydroelektrowni. Specyficzne są również niebezpieczeństwa występujące na szlakach konnych. Same konie są czasem zagrożeniem zarówno dla jeźdźców, jak i innych użytkowników szlaków turystycznych. Dodatkowe niebezpieczeństwa występują przy tym w razie wyznaczenia szlaku konnego w górach.

Wspomniane wyżej zagrożenia występujące na szlakach turystycznych dają się generalnie podzielić na zależne od woli ludzkiej oraz niezależne od niej, mające charakter zobiektywizowanych zjawisk przyrody. Wydaje się, że wbrew pozorom znacznie ważniejsze oraz powodujące dalej idące, nieraz wręcz tragiczne skutki, są w praktyce niebezpieczeństwa stwarzane na szlakach turystycznych przez samych ludzi: turystów, mieszkańców terenów, na których są wyznaczane szlaki, jak też osoby odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa na szlakach. Postępowaniem tych trzech grup ludzi powinny zatem zajmować się przepisy prawne dotyczące szlaków turystycznych.

2. Aktualny stan prawny

Stosunkowo nieliczne normy obowiązującego prawa bezpośrednio odnoszą się do kwestii bezpieczeństwa na szlakach turystycznych. Częściej ten związek jest tylko pośredni, jako że dla wskazanego bezpieczeństwa są istotne regulacje prawne związane z wytyczaniem, znakowaniem i konserwacją szlaków turystycznych. Wytycza-

J. Sidorowicz, M. Olszewski, *Wojna na szlaku*, Gazeta Wyborcza z 13 listopada 2006 r., dodatek Duży Format, s. 10-11.

⁵ Szerzej na temat przyczyn wypadków w górach - zob. A. Jonak, *Turystyczne wypadki w górach i przyczyny ich powstawania*, [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka w turystyce górskiej*, Kraków 2004, s. 7-29. Warto przypomnieć zwłaszcza śmierć ośmiu uczniów pod lawiną, która zesłała z Rysów w 2004 r. - zob. w tej kwestii np. M. Pietraszewski, *Nauczyciel ma wyrok za śmierć pod lawiną*, Gazeta Wyborcza z 19 kwietnia 2006 r.

⁶ A. Kappes, A. Wosiński, *Organizator stoku powinien odpowiadać za wszystkie wypadki narciarskie*, Rzeczpospolita z 29 stycznia 2007 r. Główne przyczyny wypadków na szlakach narciarskich omawia A. Marasek, *Wypadki narciarskie w sezonie zimowym 2002/2003 na terenie działania TOPR*, [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka...*, s. 38-40.

nie szlaków turystycznych powinno następować zgodnie z ogólnymi ustaleniami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. Wymaga to uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym przez radę gminy obszarów przeznaczonych do wykorzystywania w celach turystycznych i rekreacyjnych, co obejmuje także obszary, na których są wytyczone szlaki turystyczne, jak również w planie zagospodarowania przestrzennego województwa⁸. Znakowanie zaś górskich szlaków turystycznych podlega ustaleniom załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne⁹, wydanego na podstawie ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej¹⁰. Od dawna ustalenia te są ostro krytykowane, gdyż roz mijają się z praktyką znakowania od kilkudziesięciu lat szlaków turystycznych przez znakarzy PTTK¹¹. Te rozbieżności dotyczą w szczególności wielkości znaków turystycznych, ich kolorystyki oraz odległości między znakami. Warto zauważyć, że wskazany załącznik nr 2 odróżnia szlaki górskie od tras górskich, których rodzaje są określone w załączniku nr 1 do tegoż rozporządzenia z 1997 r. Pogłębia to tylko chaos terminologiczny w tym zakresie.

Z kolei znakowanie rowerowych szlaków turystycznych powinno uwzględniać ustalenia ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹² oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹³, a także wydanych na podstawie tej ostatniej ustawy aktów wykonawczych: rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych¹⁴, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁵, a także rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na dro-

⁷ Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁸ Zob. bliżej w tych kwestiach 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 (materiały pokonferencyjne)*, Warszawa 2006, s. 14 i n.

⁹ Dz. U. Nr 57, poz. 358.

¹⁰ T. jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 226, poz. 1675.

¹¹ Zob. A. Matuszczyk, *Szlaki turystyczne w górach, ich utrzymanie, konserwacja i ochrona prawna – ważny element bezpiecznej turystyki górskiej*, Gościńiec 2004, nr 3-4, s. 9. Powołane opracowanie tego autora jest też zawarte w pracy: *Bezpieczeństwo i profilaktyka...*, s. 51-57. Wadliwość ustaleń powołanego rozporządzenia nie dostrzega ani M. Czajkowski, *Prawne unormowania zasad i warunków bezpieczeństwa przy uprawianiu turystyki i sportu na terenach górskich*, [w:] *Gospodarka turystyczna w XXI wieku – stan obecny i perspektywy rozwoju*, red. S. Bosiacki, Poznań 2002, s. 249-254, ani też K. Sondel, *Prawne warunki bezpieczeństwa osób przebywających w górach*, [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka...*, s. 85-93.

¹² T. jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.

¹³ T. jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 170, poz. 1393.

¹⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 2181.

gach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁶. Są to uregulowania o charakterze jedynie szczątkowym, co podkreśla się w literaturze przedmiotu¹⁷.

W przypadku wytyczania i znakowania szlaków turystycznych na terenie parków narodowych i innych form ochrony przyrody zastosowanie znajduje ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁸. W praktyce bardzo liczne szlaki turystyczne są umiejscowione właśnie na obszarach chronionych ze względu na ich walory przyrodniczo-krajobrazowe i poznawcze, co powoduje, że wyznaczenie dostępności takich szlaków mieści się w kompetencjach odpowiednio dyrektora parku narodowego lub wojewody¹⁹.

W razie zaś wytyczania i znakowania szlaków turystycznych w lasach, zastosowanie znajduje ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁰. Przyznaje ona szereg kompetencji nadleśniczemu w zakresie gospodarki leśnej, co ma pośrednie znaczenie dla możliwości wytyczenia szlaku turystycznego w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa. To właśnie nadleśniczy wyznacza drogi leśne, po których jest dopuszczalna jazda konna w lesie²¹. Podobnie tylko pośrednie odniesienia do kwestii wytyczania i znakowania szlaków wodnych zawiera ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²².

Generalnie należy stwierdzić, że w obowiązującym prawie brak jakichkolwiek regulacji prawnych ustalających zasady tworzenia, znakowania i konserwacji szlaków pieszych nizinnych oraz szlaków konnych i kajakowych²³. W odniesieniu zaś do górskich szlaków pieszych, szlaków narciarskich i rowerowych, prawo polskie zawiera jedynie fragmentaryczne unormowania. W tej sytuacji olbrzymią rolę w praktyce odgrywają instrukcje znakowania szlaków turystycznych wydawane przez PTTK w ramach realizacji statutowych zadań związanych z wytyczaniem, znakowaniem i konserwacją szlaków turystycznych. Do niedawna obowiązywała w tym zakresie instrukcja z 1999 r.²⁴, a obecnie jest stosowana instrukcja znakowania szlaków turystycznych przyjęta uchwałą nr 170/XVI/2007 Zarządu Głównego PTTK z dnia 21 kwietnia 2007 r. w sprawie wytyczania, znakowania i odnawiania szlaków turystycznych przez PTTK²⁵. Oczywiście nie ma ona charakteru aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Jednak z ustaleń tej i poprzednich instrukcji PTTK korzystają nieraz inne organizacje społeczne oraz gminy przy wyznaczaniu i znakowaniu szlaków turystycznych.

¹⁶ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

¹⁷ J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, s. 66; W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań...*, s. 25.

¹⁸ Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

¹⁹ Zob. bliżej W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań...*, s. 16-22.

²⁰ T. jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435 ze zm.

²¹ Zob. bliżej W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 161 i n.

²² T. jedn. Dz. U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019 ze zm.

²³ J. Gospodarek, *Prawo w turystyce...*, s. 66.

²⁴ Instrukcję tę omawia W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań...*, s. 25-28. Wcześniej instrukcje znakarskie omawia K. Bielecki, *System znakowanych szlaków nizinnych*, [w:] *50 lat Komisji Turystyki Pieszkiej Zarządu Głównego PTTK w Warszawie*, Warszawa 2002, s. 101-103.

²⁵ *Instrukcja znakowania szlaków turystycznych*, Warszawa 2007.

Z powołanych wyżej aktów normatywnych dla bezpieczeństwa na szlakach turystycznych mają bezpośrednie, rzeczywiste znaczenie, ustalenia rozdziału 10 ustawy o kulturze fizycznej z 1996 r. Są to ogólne zasady bezpieczeństwa w dziedzinie kultury fizycznej, a więc m.in. w zakresie rekreacji ruchowej. Odnoszą się one m.in. do kwestii bezpieczeństwa osób przebywających w górach, co niewątpliwie dotyczy w szczególności turystów wędrujących góorskimi szlakami pieszymi, zjeżdżających po szlakach narciarskich, czy jadących konno po wyznaczonych w górach szlakach konnych. Ustalenia powołanej ustawy ograniczają się w tym zakresie do przesądzenia w art. 54 ust. 1 zasady, że zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach należy do organów administracji rządowej i samorządowej, dyrekcji parków narodowych oraz osób fizycznych i prawnych, prowadzących w górach działalność w zakresie kultury fizycznej. Podobna zasada, ustalona w ust. 2 tegoż artykułu, zobowiązuje organy administracji rządowej i właściwych terytorialnie gmin oraz osoby fizyczne i prawne prowadzące działalność nad wodą, do zapewnienia bezpieczeństwa osobom pływającym, kąpiącym się i uprawiającym sporty wodne. Te mało precyzyjnie sformułowane ustalenia są rozwinięte w załącznikach nr 1 i 2 do wyżej powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r.²⁶. Generalnie podstawowe znaczenie ma obowiązek gminy, jako gospodarza terenu, zapewnienia bezpieczeństwa w miejscach ogólnie dostępnych, co obejmuje też bezpieczeństwo osób korzystających ze szlaków turystycznych²⁷.

Ponadto istotne znaczenie dla kwestii bezpieczeństwa na szlakach turystycznych mają ustalenia art. 85 § 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń²⁸. Przewidują one, że samowolne niszczenie, uszkodzanie, usuwanie lub ustawianie znaku turystycznego, stanowi wykroczenie podlegające karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Jednocześnie istnieje możliwość orzeczenia przez sąd, na podstawie § 3 powołanego artykułu, obowiązku zapłaty równowartości zniszczonego lub uszkodzonego znaku turystycznego albo obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego. Wskazana regulacja kodeksowa wpływa w konsekwencji na kształtowanie się zaufania wśród turystów korzystających ze szlaków turystycznych co do rzetelności i prawdziwości informacji przekazywanych przez znaki turystyczne.

3. Projektowane zmiany stanu prawnego

Od wielu miesięcy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji trwają prace legislacyjne nad nowym rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne. Projekt tego rozporządzenia z dnia 26 marca 2007 r. jest dostępny na stronie internetowej MSWiA²⁹. Wciąż trwają uzgodnienia międzyresortowe w tym zakresie wbrew temu, co na łamach „Rzeczpospolitej” moż-

²⁶ Zob. bliżej J. Gospodarek, *Prawo w turystyce...*, s. 204-209; M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Kraków 2006, s. 219; W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań...*, s. 28-29.

²⁷ Zob. bliżej J. Gospodarek, *Prawo w turystyce i rekreacji*, Warszawa 2007, s. 136-137; M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne...*, s. 220-224 oraz powołane tam orzeczenia sądowe.

²⁸ Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.

²⁹ Omówienie tego projektu zob. np. P. Trocha, M. Ostrzyżek, *Turystyka na własne ryzyko*, Gazeta Prawna z 20 kwietnia 2007 r.

na było przeczytać, że jakoby rząd wydał już to rozporządzenie w połowie lipca 2007 r.³⁰. Nic dziwnego, że prace nad wskazanym projektem jeszcze się nie zakończyły, gdyż wiele jego ustaleń wywołuje wręcz zasadnicze zastrzeżenia.

Fundamentalną nowością projektowanych regulacji prawnych miałyby być nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialności za odpowiednie wyznaczenie i oznakowanie górskich i wodnych szlaków turystycznych oraz za umieszczenie i konserwację znaków turystycznych. Spotkało się to od początku ze zdecydowaną krytyką samorządowców, którzy wskazują, że gminy nie mają odpowiednich środków finansowych ani wyszkolonej kadry znakarzy³¹. W istocie trzeba od razu postawić jeszcze poważniejszy zarzut pod adresem tej treści projektu rozporządzenia, że jest to materia natury ustawowej i powinna znaleźć się w ustawie o kulturze fizycznej z 1996 r., a nie w jej akcie wykonawczym³². Podobne zastrzeżenia i jeszcze dalej idące wątpliwości wywołują ustalenia tego projektu, że w zakresie nieuregulowanym jego szczególnymi postanowieniami, dotyczącymi odpowiadania gmin za wyznaczenie, oznakowanie i konserwację górskich i wodnych szlaków turystycznych, oraz określającymi zakres pojęcia „zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób uprawiających turystykę górską, rekreację ruchową i sport w górach” oraz odpowiednio zakres objęty sformułowaniem „zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne”, odpowiada organizator imprezy. Te wyjątkowo niejasne ustalenia omawianego projektu odnoszą się do sytuacji niezapewnienia przez organizatora imprezy warunków bezpieczeństwa oraz nieprzestrzegania przezeń zasad i warunków bezpieczeństwa³³. Również materii ustawowej dotyczą ustalenia wskazanego projektu rozporządzenia, że osoby fizyczne uprawiają sport, rekreację ruchową i turystykę górską oraz turystykę na wodach na własne ryzyko i własną odpowiedzialność. Przy tym jest to sformułowanie zbyt szeroko ujęte oraz trudne do pogodzenia z rodzajami i zasadami odpowiedzialności cywilnej³⁴. Nie ulega wątpliwości, że wskazane ustalenia projektowanego aktu wykonawczego wykraczają poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 54 ust. 3 ustawy o kulturze fizycznej z 1996 r. Delegacja ta bowiem obejmuje jedynie upoważnienie do określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne, a także obowiązków osób prawnych i fizycznych prowadzących działalność w górach w zakresie kultury fizycznej oraz prowadzących działalność nad wodą w tym zakresie. Trzeba też wytknąć, że wskazana delegacja ustawowa nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, co narusza ustalenia art. 92 Konstytucji RP.

Stosunkowo nieliczne postanowienia omawianego projektu rozporządzenia odnoszą się do obowiązków osób fizycznych korzystających z terenów, obiektów i urządzeń w górach oraz nad wodą, czyli do turystów i uczestników rekreacji na wskazanych terenach. Szczegółowe bowiem obowiązki tych osób mają określić załączniki

³⁰ Taką nieprawdziwą informację podali S. Szparkowska, J. Sadecki, *Na tatrzańskie szlaki bez ubezpieczenia*, Rzeczpospolita z 17 lipca 2007 r.

³¹ Zob. (TUR), *Wywiad na manowce*, Gazeta Krakowska z 30 kwietnia – 1 maja 2007 r.

³² Zob. w tej kwestii J. Gospodarek, *Prawo w turystyce i rekreacji...*, s. 143.

³³ Zob. tamże.

³⁴ Tamże.

do tego rozporządzenia. W projektowanym akcie wykonawczym te ogólne obowiązki turystów i uczestników rekreacji w górach i nad wodą są w większości tak oczywiste, że w istocie mogłoby ich nie być, skoro mają sprowadzać się zwłaszcza do przestrzegania zasad korzystania z danego terenu, obiektu i urządzenia oraz informowania GOPR, TOPR, WOPR i innych organizacji ratowniczych oraz służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy o zaistniałych wypadkach i zagrożeniach. Zastanawiają przy tym sformułowania tego projektu zobowiązujące do przestrzegania znaków zakazu, ostrzegawczych i informacyjnych obowiązujących na danym obszarze wodnym i terenie przyległym oraz przestrzegania nakazów i sygnałów ratowników WOPR i innych organizacji ratowniczych, przy jednoczesnym pominięciu tych kwestii w odniesieniu obowiązków osób fizycznych korzystających z terenów, obiektów i urządzeń w górach³⁵.

Na szczególną uwagę zasługują przewidziane w omawianym projekcie rozporządzenia zakazy korzystania z terenów i urządzeń przeznaczonych do uprawiania narciarstwa, turystyki górskiej, rekreacji ruchowej i sportu w górach oraz na obszarach wodnych w stanie po spożyciu alkoholu lub w stanie nietrzeźwości, jak też pod wpływem środków odurzających. Wydaje się, że ten *prima facie* słuszny zakaz jest jednak zbyt szeroko ujęty w odniesieniu do terenów górskich i nawet sprzeczny z tradycją górską, przewidującą podczas kuligów podawanie na rozgrzewkę tzw. herbaty górskiej. Możliwość wyegzekwowania w praktyce tego zakazu jest wątpliwa i zapewne z tej przyczyny omawiany projekt nie przewiduje żadnych sankcji za naruszanie zasad bezpieczeństwa podczas korzystania z terenów i urządzeń przeznaczonych do uprawiania narciarstwa, turystyki górskiej, rekreacji ruchowej i sportu w górach³⁶. Podobnie jest z projektowanym zakazem korzystania z obszarów wodnych w stanie po spożyciu alkoholu lub w stanie nietrzeźwości bądź pod wpływem środków odurzających. Ten zakaz powinien być sformułowany w sposób niedopuszczający wyjątków, ale bez możliwych do wyegzekwowania sankcji będzie martwą literą prawa³⁷.

Spośród wspomnianych załączników do omawianego projektowanego rozporządzenia warto w szczególności powołać załącznik nr 1 określający szczegółowe warunki bezpieczeństwa osób uprawiających turystykę górską, rekreację ruchową i sport w górach. Przewiduje on jako podstawową formę udostępnienia terenów górskich wyznaczenie górskich szlaków turystycznych i narciarskich, ułatwiających orientację w terenie. Dla bezpieczeństwa na tych szlakach będzie miało szczególne znaczenie projektowane wprowadzenie zakazu ruchu pieszego na szlakach przeznaczonych wyłącznie dla turystyki narciarskiej oraz ustalenie zasady pierwszeństwa ruchu pieszego na szlakach turystycznych, na których jest dopuszczony ruch pieszy i turystyka narciarska. Ważne byłoby też przewidywane zorganizowanie służby lawinowej w regionach górskich Polski południowej przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, w ciągu dwóch lat od wejścia w życie projektowanego rozporządzenia³⁸.

³⁵ Zob. bliżej tamże, s. 144 i 150.

³⁶ Zob. tamże, s. 144.

³⁷ Zob. tamże, s. 150.

³⁸ Zob. bliżej tamże, s. 145.

Spośród innych załączników do projektowanego rozporządzenia, dla kwestii bezpieczeństwa na szlakach turystycznych ma znaczenie załącznik nr 2, określający szczegółowe warunki dla terenów i urządzeń służących uprawianiu narciarstwa. Projekt ten wkracza w materię ustawową i jest nie do przyjęcia³⁹. Wspomnieć też warto o projekcie załącznika nr 3, który ustala zasady ostrzegania o niebezpieczeństwach oraz oznakowania szlaków i tras górskich. Przewiduje on częściowo zmienione, w porównaniu z dotychczas obowiązującymi, znaki stosowane do oznakowania górskich szlaków turystycznych, jak też w części nowe wzory oznakowania narciarskich tras zjazdowych⁴⁰. Pozostałe załączniki do omawianego projektu rozporządzenia mają tylko pośrednie znaczenie dla tematyki tego opracowania, gdyż dotyczą generalnie bezpieczeństwa nad wodą.

4. Postulowane zmiany stanu prawnego

Niezadowolający stan prawny w zakresie bezpieczeństwa na szlakach turystycznych spowodował, że w literaturze przedmiotu są zgłaszane postulaty i propozycje zmiany tego stanu rzeczy. Proponuje się m.in. wprowadzenie „KSIAŻEK WYJŚĆ W GÓRY”, ogólnie dostępnych w punktach wejść do parków narodowych i w schroniskach⁴¹. Zgłaszane są propozycje w zakresie sposobów bezpiecznego wytyczania i znakowania szlaków górskich⁴². Sam już wcześniej wskazywałem na pilną potrzebę jednoznacznego ustalenia w drodze ustawowej zasad zachowania się na szlakach turystycznych, wskazania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na tych szlakach oraz szczególnego unormowania kwestii ubezpieczeń w tym zakresie⁴³. Ważne jest również ustawowe uregulowanie stosunków prawnych z właścicielami i użytkownikami nieruchomości, przez które są lub mają być wyznaczone szlaki turystyczne, przesądzenie zasad organizacji i finansowania prac znakarskich na szlakach, stworzenie systemu ewidencji szlaków turystycznych oraz określenie zasad udostępniania i rozpowszechniania informacji o nich. Wydaje się, że chociaż dla bezpieczeństwa na szlakach turystycznych ma to tylko pośrednie znaczenie, celowe jest ustawowe przesądzenie charakteru szlaków turystycznych. Są one przecież nie tylko zbiorem określonych oznaczeń w terenie, ale przede wszystkim szczególnym dobrem intelektualnym, do którego prawa autorskie twórców powinny być zagwarantowane. Warto w tym zakresie skorzystać z dorobku prawa i orzecznictwa francuskiego, które traktują szlak turystyczny jako dzieło zbiorowe, stworzone z inicjatywy osoby fizycznej lub prawnej i rozpowszechniane przez nią pod swoją marką i na własną odpowiedzialność⁴⁴.

Wskazane cele mogą być osiągnięte poprzez odpowiednie zmiany w różnych obowiązujących ustawach. Wymagałoby to niewątpliwie trudnych do przeprowadzenia nowelizacji wielu ustaw, a zwłaszcza ustawy o drogach publicznych z 1985 r.,

³⁹ Zob. tamże.

⁴⁰ Zob. tamże, s. 146.

⁴¹ A. Jonak, *Proponowane formy działalności profilaktycznej w zakresie zapobiegania wypadkom w górach*, [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka...*, s. 67.

⁴² Zob. tamże, s. 65-66.

⁴³ J. Gospodarek, *Prawo w turystyce...*, s. 67.

⁴⁴ J. Gospodarek, *Szlaki turystyczne we Francji*, *Wiadomości Turystyczne* z 16-31 lipca 2004 r., s. 18.

ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych z 1994 r., ustawy o kulturze fizycznej z 1996 r., prawa o ruchu drogowym z 1997 r., ustawy o lasach z 1991 r., prawa wodnego z 2001 r., prawa ochrony środowiska z 2001 r., ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., jak również ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. Jednak te nowelizacje nie byłyby w stanie doprowadzić do kompleksowego uregulowania ustawowego problematyki szlaków turystycznych, albowiem cele tych ustaw są całkowicie inne. Nadal więc regulacja omawianych zagadnień byłaby niepełna i zapewne niezbyt spójna⁴⁵.

W tej sytuacji najlepszym rozwiązaniem wydaje się uchwalenie nowatorskiej ustawy o szlakach turystycznych. Powinna ona umożliwiać stworzenie jednolitego systemu organizacyjnego powstawania, funkcjonowania i konserwacji szlaków turystycznych w Polsce, jak też ich ewidencjonowania. Konieczne jest ustawowe ustalenie zasad i trybu udostępniania oraz rozpowszechniania informacji o szlakach turystycznych znajdujących się w takiej oczywiście skomputeryzowanej ewidencji, zapewniającej za pośrednictwem Internetu dostęp do danych o szlakach turystycznych wpisanych do ewidencji. Wymagałoby to przesądzenia co do zakresu tego dostępu oraz odpłatności za czynności i usługi świadczone na rzecz użytkowników. Niewątpliwie przy tworzeniu tego systemu celowe jest wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń PTTK związanych w szczególności z dokumentowaniem szlaków górskich i stworzeniem ich skomputeryzowanej, centralnej kartoteki⁴⁶.

Szczególnie ważnym składnikiem postulowanej ustawy o szlakach turystycznych, powinno być nowatorskie unormowanie problematyki bezpieczeństwa na szlakach turystycznych. Wymaga to określenia podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na szlakach turystycznych oraz zasad i zakresu tej odpowiedzialności, jak również sprecyzowania obowiązków użytkowników szlaków oraz szczególnych podstaw ich odpowiedzialności deliktowej za szkody wyrządzone innym użytkownikom. Opowiadam się zdecydowanie za oparciem na zasadzie ryzyka odpowiedzialności turysty rowerowego i każdego innego samoistnego posiadacza roweru za szkodę na osobie lub mieniu wyrządzoną komukolwiek przez ruch takiego pojazdu. Każdy bowiem rowerzysta stanowi zwiększone zagrożenie dla otoczenia, w tym zwłaszcza dla pieszych⁴⁷. Od tej odpowiedzialności za szkodę powinien być zwolniony tylko w razie siły wyższej lub wyłącznej winy poszkodowanego bądź osoby trzeciej.

Myśl ustawowego uregulowania problematyki szlaków turystycznych poparł W. Robaczyński, dopuszczając przy tym ogólniejsze rozwiązanie, obejmujące szerszy fragment rynku turystycznego, a nawet uregulowanie jednym aktem ustawodawczym całości problematyki turystycznej⁴⁸. Zdaniem wskazanego autora taka ustawa powinna w szczególności zdefiniować szlak turystyczny, określić rodzaje i klasyfikację szlaków turystycznych, zasady ich wyznaczania, podmioty uprawnione do projektowania i wyznaczania szlaków, obowiązki w zakresie utrzymywania i konserwacji szlaków oraz obiektów towarzyszących, jak również przesądzić kwestie finansowania procesu wyznaczania i konserwacji szlaków, roli organów administra-

⁴⁵ J. Gospodarek, *Prawo w turystyce...*, s. 67-68.

⁴⁶ Tamże, s. 68.

⁴⁷ Zob. bliżej J. Gospodarek, *Prawo w turystyce i rekreacji...*, s. 335.

⁴⁸ W. Robaczyński, *Przegląd uwarunkowań...*, s. 41.

cji publicznej w tym zakresie, zasad powierzania zadań z zakresu organizacji i eksploatacji szlaków turystycznych podmiotom niepublicznym, a także kwestie zakresu ochrony przysługującej twórcom projektów szlaków turystycznych⁴⁹. Na podkreślenie zasługuje ponadto, że odbyta 8 listopada 2006 r. ogólnopolska konferencja – robocze spotkanie ekspertów z inicjatywy ówczesnego Departamentu Turystyki Ministerstwa Gospodarki – zakończyła się wnioskiem o konieczności pilnych rozwiązań legislacyjnych dotyczących przestrzeni turystycznej, w tym całościowego unormowania spraw związanych ze szlakami turystycznymi. Unormowanie to powinno uwzględniać m.in. zapewnienie bezpieczeństwa na szlakach i odpowiedzialności prawnej w odniesieniu do turystów⁵⁰. Warto dodać, że postulowana ustawa powinna też przesądzić rozwiązanie kwestii zwrotu kosztów akcji ratowniczych podejmowanych przez GOPR, TOPR, WOPR i inne organizacje ratownicze, w celu ratowania turystów i uczestników rekreacji. Jest to szerszy problem, wykraczający poza problematykę szlaków turystycznych, ale ściśle z nimi związany, o czym przekonuje pierwszy przypadek zażądania przez TOPR zwrotu kosztów za akcję ratowania nietrzeźwego turysty, który potknął się i spadł z Orlej Perci⁵¹.

5. Wnioski końcowe

Dokonana analiza obowiązującego stanu prawnego w zakresie bezpieczeństwa na szlakach turystycznych prowadzi do smutnego wniosku, że pomimo oczywistej ważności tej problematyki nie jest ona doceniana i ma tylko fragmentaryczne uregulowania prawne. Projektowane zmiany tego stanu rzeczy nie zmierzają niestety we właściwym kierunku. Z powodów zasadniczych, jakimi są sprzeczność z Konstytucją RP oraz wykraczanie poza zakres delegacji ustawowej, nie do zaakceptowania jest projekt rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 marca 2007 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne. Należy przychylić się do stanowiska zaprezentowanego w literaturze przedmiotu i popartego przez ekspertów, o konieczności pilnego, kompleksowego uregulowania problematyki szlaków turystycznych. Celowe jest uchwalenie ustawy o szlakach turystycznych, która w sposób całościowy powinna unormować w szczególności zagadnienia wyznaczania, znakowania i konserwacji szlaków turystycznych, jak również określić podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo na szlakach, obowiązki użytkowników tych szlaków oraz szczególne zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone turystom i uczestnikom rekreacji ko-

⁴⁹ Zob. tamże, s. 42.

⁵⁰ Zob. wnioski w podsumowaniu konferencji przedstawione przez S. Liszewskiego, *Ogólnopolska konferencja...*, s. 11.

⁵¹ Zob. Gazeta Krakowska z 21 sierpnia 2007 r.

rzystającym ze szlaków turystycznych. Powinna ona uwzględniać wieloletni dorobek i doświadczenie PTTK w zakresie wytyczania, znakowania i konserwacji oraz ewidencjonowania szlaków turystycznych⁵².

⁵² Zob. wnioski w podsumowaniu konferencji przedstawione przez S. Liszewskiego, *Ogólnopolska konferencja...*, s. 11.