

Bariery prawne rozwoju ośrodków turystycznych w Polsce

Autor: adwokat Małgorzata Kulig - Juźwiak

Rozwój ośrodków turystycznych w Polsce

- **Dlaczego** warto wspierać rozwój krajowych ośrodków turystycznych?
 - turystyka jest jednym z kluczowych sektorów rozwoju polskich regionów i kraju,
 - wzmocnienie konkurencyjności Polski w Unii Europejskiej,

- Co trzeba zrobić?
 - **interdyscyplinarność turystyki** wpływa na konieczność rozwiązywania problemów dotyczących turystyki w **ściślejszej współpracy** z wieloma resortami i podmiotami:

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa:

- Umożliwienie zagospodarowania i modernizacji przestrzeni dla **rozwoju** turystyki i **infrastruktury turystycznej**,
- Zapewnienie sprawności realizacji inwestycji

Diagnoza problemów

Badania terenowe

Krzesiwo K., 2013, Rozwój i funkcjonowanie stacji narciarskich w Karpatach Polskich, rozprawa doktorska, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytet Jagielloński

- popularyzacja aktywnego sposobu spędzania wolnego czasu w Polsce - wzrastające zainteresowanie **zwłaszcza sportami zimowymi**.

Narciarstwo i snowboarding są coraz bardziej lubianymi formami spędzania aktywnego wypoczynku w okresie zimowym.

- w odpowiedzi na zgłaszany popyt w Polsce powstaje coraz więcej ośrodków narciarskich.
- W celu rozpoznania problemów związanych z rozwojem i funkcjonowaniem ośrodków i stacji narciarskich w Karpatach Polskich przeprowadzono badania terenowe z 35 gestorami bazy narciarskiej.

Badania zostały przeprowadzone w okresie od stycznia 2010 r. do marca 2012 r.

Problemy rozwoju ośrodków narciarskich	% odpowiedzi
PRAWNE	
związane z ochroną środowiska	74,3%
brak regulacji prawnych porządkujących relacje między właścicielami gruntów, a gestorami bazy narciarskiej	42,9%
brak lub nieodpowiedni miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	17,1%
związane z bezpieczeństwem na stoku narciarskim	14,3%
PRZYRODNICZE	
zbyt mała ilość wody mogąca być wykorzystana do sztucznego naśnieżania	40,0%
znaczne zalesienie stoków (problemy z wycinką drzew)	34,3%
niestabilność warunków pogodowych (pokrywy śnieżnej)	11,4%
EKONOMICZNE	
wysokie podatki od nieruchomości	20,0%
wysokie koszty inwestycji w infrastrukturę narciarską	17,1%
wysokie koszty badań okresowych i specjalistycznych wyciągów narciarskich	17,1%
przynoszenie dochodów tylko w zimie (brak oferty letniej)	8,6%

Diagnoza problemów

Badania terenowe

Dorocki S., Raźniak P., Obirek D., 2014, Rozwój infrastruktury narciarskiej w Polsce i na terenie Podhala. w świetle badań ankietowych

- Badania zostały przeprowadzone w sezonach 2011/2012 i 2012/2013
 - Diagnoza barier:
 - 91,66% gestorów - trudności z uzyskaniem decyzji środowiskowych,
 - planowanie przestrzenne – uzyskiwanie pozwoleń na budowę
- Przykłady:
- Ośrodek Narciarski Hawrań w Jurgowie - wszystkie procedury związane z uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę zajęły 7 lat
 - Ośrodek Narciarski Kaniówka - 4 lata,
 - Ośrodka Narciarskiego Biały Potok w Witowie zrezygnował z budowy wyciągu orczykowego, nie uzyskawszy w ciągu czterech lat stosownych zezwoleń, co doprowadziło do wygaśnięcia wcześniej uzgodnionej dokumentacji

Diagnoza problemów


- „brak pewności co do przyszłości, na co składają się coroczne problemy związane z dzierżawą gruntów”

Właściciel ośrodka narciarskiego Biały Potok w Witowie wskazał, że już dwukrotnie w ciągu ostatnich lat był zmuszony do przestawiania wyciągu orczykowego, z uwagi na brak zgody na dzierżawę gruntów przez ich właścicieli.

Właściciel ośrodka Biały Potok, jak i wielu innych, liczy na wprowadzenie tzw. prawa śniegu.

- problem związany z podstawą opodatkowania podatkiem od nieruchomości kolejek linowych - niejasnej definicji budowli zawartej w prawie budowlanym

Z przeprowadzonych badań wynika, że głównymi barierami rozwoju ośrodków narciarskich na Podhalu są uwarunkowania prawne i administracyjne.



Ośrodki narciarskie na styku z regulacjami prawnymi

- I. przeprowadzenie procedur administracyjnych pozwalających na wykonanie inwestycji
- II. obciążenia podatkowe na etapie funkcjonowania inwestycji
- III. pozyskanie tytułu prawnego do gruntów

Bariery w rozwoju infrastruktury narciarskiej

katalog absolutnie niewyczerpujący

- Problemy na etapie pozyskiwania zezwoleń na realizację inwestycji:
Identyfikowane głównie jako problemy związane z „prawem ochrony środowiska”

- Bariera n 1:

Brak generalnych wyłączeń spod OOS w zakresie inwestycji narciarskich

- Bariera nr 2:

Blokowanie inwestycji przez organizacje pseudoekologiczne

- Bariera nr 3:

Absurdy proceduralne

Bariera nr 1:

Brak generalnych wyłączeń spod OOS w zakresie inwestycji narciarskich

■ JAK JEST:

Brak określenia w odniesieniu do wskazanych poniżej przedsięwzięć narciarskich progów i kryteriów określających, jakie przedsięwzięcia nie powinny podlegać OOS

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 9 listopada 2010 r.

w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko

§ 3: Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć:

pkt 49 - **trasy narciarskie**, tory bobslejowe, **wyciągi narciarskie**, w tym wyciągi do narciarstwa wodnego, skocznie narciarskie, oraz **urządzenia im towarzyszące**;

pkt 61 - linie tramwajowe, koleje napowietrzne lub podziemne, w tym metro, **kolejki linowe** lub linie szczególnego charakteru, **wraz z towarzyszącą im infrastrukturą**, używane głównie do przewozu pasażerów

pkt 50 - **ośrodki wypoczynkowe** lub **hotele**, zlokalizowane poza terenami mieszkaniowymi, terenami przemysłowymi, innymi terenami zabudowanymi wraz z towarzyszącą im infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż:

- a) **0,5 ha** na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach,
 - b) **2 ha** na obszarach innych niż wymienione w lit. a
- przy czym przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęłą przez obiekty budowlane oraz pozostałą powierzchnię przeznaczoną do przekształcenia w wyniku realizacji przedsięwzięcia;

pkt 55 - zabudowa usługowa inna niż wymieniona w pkt 54, w szczególności szpitale, placówki edukacyjne, kina, teatry, **obiekty sportowe**, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą:

- a) objęta ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż:
 - **2 ha** na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach,
 - **4 ha** na obszarach innych niż wymienione w tiret pierwsze,

Cd Bariera nr 1: Prawo Unii Europejskiej

- punkt 10 Dyrektywy 2011/92/UE w zakresie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć na środowisko (bez zmian po nowelizacji z 15.05.2014):

„Państwa Członkowskie mogą ustalać progi i kryteria określające, jakie przedsięwzięcia powinny podlegać ocenie ze względu na znaczenie ich skutków środowiskowych; Państwa Członkowskie nie powinny być zobowiązane do badania przedsięwzięć, które nie osiągają wyznaczonych progów lub nie spełniają ustalonych kryteriów”

- Artykuł 4 ust. 2 Dyrektywy 2011/92/UE, zgodnie z którym:
2. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 4 (dotyczącego wyłączenia danego przedsięwzięcia spod działania Dyrektywy w wyjątkowych wypadkach), w odniesieniu do **przedsięwzięć wymienionych w załączniku II** (w tym koleje, wyciągi i trasy narciarskie), **państwa członkowskie ustalają, czy przedsięwzięcie podlega ocenie zgodnie z art. 5-10. Państwa członkowskie dokonują tego ustalenia za pomocą:**
 - a) *badania indywidualnego; lub*
 - b) *progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie.*

Bariera nr 1:

progi i kryteria kwalifikacji inwestycji narciarskich do procedury oceny oddziaływania na środowisko - OOS w krajach alpejskich

■ AUSTRIA:

1. przedsięwzięcia **zawsze** podlegające ocenie:

- położone na obszarach **lodowcowych**,
- trasy narciarskie i koleje linowe

kryterium obszarowe: **20 hektarów** lub więcej

2. przedsięwzięcia podlegające ocenie **fakultatywnie** (na podstawie indywidualnego badania):

- trasy narciarskie i koleje linowe

kryterium obszarowe: **na chronionych obszarach 10 hektarów** lub więcej

Bariera nr 1:
progi i kryteria kwalifikacji inwestycji narciarskich do procedury oceny
oddziaływania na środowisko - OOS
w krajach alpejskich

■ SZWAJCARIA

Przedsięwzięcia podlegające OOS:

- **Modyfikacje terenu większego niż 5.000 m² w celu budowy obiektów sportów zimowych (w tym tras narciarskich)**
- **Instalacje do naśnieżania, jeżeli obszar podlegający zaśnieżaniu jest większy niż 50.000 m².**

Bariera nr 1:
progi i kryteria kwalifikacji inwestycji narciarskich do procedury oceny
oddziaływania na środowisko - OOS
w krajach alpejskich

■ WŁOCHY – Płd. Tyrol, Prowincja Bolzano

Przedsięwzięcia podlegające OOS:

- **trasy narciarskie:**
 - **dłuższe niż 2000m**
lub
 - obejmujące obszar o powierzchni większej niż **5 ha** powierzchni,

- inwestycje **napowietrznego przewozu osób**
 - przepustowość więcej niż **2200 os./1h**,

- instalacje do **naśnieżania** (armatki śnieżne):
 - ze średnim odprowadzaniem wody **10 l/s**,

Bariera nr 1:

progi i kryteria kwalifikacji inwestycji narciarskich do procedury oceny oddziaływania na środowisko - OOS w krajach alpejskich

■ NIEMCY

□ Badenia - Wirtembergia

Trasy narciarskie i towarzyszących obiektów na terenie:

przekraczającym **10 hektarów** - fakultatywna ocena

przekraczającym **2 hektary do 10 hektarów** - lokalizacja projektu cennym przyrodniczo-fakultatywna ocena

□ Bawaria:

1. **koleje linowe** o przepustowości powyżej **2200 osób/1 godz.** (wyciągi orczykowe: 1000 osób/1 godz.) lub koleje linowe, których **odległość w linii prostej/długość** kabla pomiędzy stacją górną a dolną wynosi powyżej **2500 m** (dla wyciągów orczykowych: 1000m). Jeśli planowana inwestycja przebiega na terenach szczególnie cennych dla zachowania ekosystemu, wymogi są bardziej surowe - o połowę niższe,

2. **trasy narciarskie** -ocenie podlegają **powyżej 10 ha**. Jeśli planowana inwestycja ma miejsce na terenach szczególnie chronionych albo na wysokości pow. 1800 m - ocenie podlega inwestycja na obszarze od 5 ha powierzchni.

3. **systemy zaśnieżania** -jeśli projekt obejmuje teren o pow. większej niż **15 ha lub** urządzenia techniczne znajdują się w całości lub w istotnej części na wysokości **ponad 1800 m nad poziomem morza**. Także w tym wypadku na obszarach chronionych progi są zmniejszone o połowę.

■ Progi i kryteria wprowadziła nawet **IRLANDIA** gdzie najwyższy szczyt osiąga wysokość 1040 m n.p.m.


Bariera nr 1

Propozycja zmian legislacyjnych

- Wprowadzenie dla inwestycji narciarskich progów i kryteriów, których przekroczenie powoduje dopiero konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko:
 - **ZAWSZE OOŚ: park narodowy, rezerwat przyrody, obszar Natura 2000,**
 - **10 ha: pozostałe formy ochrony przyrody**
 - **15 ha: obszary niechronione**

PODSUMOWANIE:

- proponowane zmiany są **zgodne z prawem unijnym,**
- **występują** powszechnie we wszystkich krajach alpejskich,
- ustalanie progów i kryteriów stosowane przez **polskiego ustawodawcę:**
 - w tym do inwestycji z zakresu turystyki (ośrodki wypoczynkowe, hotele, pola kempingowe, obiekty sportowe)
 - centrów handlowych o powierzchni użytkowej do 0,5 ha; a szpitali, kin, teatrów, zabudowy mieszkaniowej nawet o powierzchni użytkowej do 2 ha w parku narodowym! Tu też: „obiekty sportowe”



Bariera nr 2:
Blokowanie inwestycji przez organizacje
pseudekologiczne

Udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych

ORGANIZACJE EKOLOGICZNE

A. WSZYSTKIE POSTĘPOWANIA – art. 31 KPA –

Art. 31. § 1. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania,
2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,
jeżeli jest to uzasadnione **celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.**

B. **DECYZJA „ŚRODOWISKOWA”**

1. Organizacje ekologiczne:

- które powołując się na swoje **cele statutowe,**
- **zgłoszą chęć** uczestniczenia w postępowaniu (brak ograniczenia czasowego)
- prowadzą działalność przez minimum **12 miesięcy** przed dniem wszczęcia tego postępowania.
- postępowanie wymaga udziału społeczeństwa = postępowanie, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko

uczestniczą w postępowaniu na prawach strony

2. Organizacji ekologicznej służy **prawo wniesienia odwołania** ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony.

3. Organizacji ekologicznej służy **skarga do sądu administracyjnego**

Regulacja unijna

■ DYREKTYWA OOŚ

Artykuł 1 ust. 2 pkt e)

Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

- e) "zainteresowana społeczność" oznacza społeczeństwo, które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 2. Do celów niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za mające interes w tym zakresie;

■ ROZPORZĄDZENIE (WE) NR 1367/2006 PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty

Artykuł 11

1. Organizacja pozarządowa jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej zgodnie z art. 10, pod warunkiem że:
- a) jest niezależną **osobą prawną o charakterze niezarobkowym** zgodnie z prawem krajowym lub praktyką danego państwa członkowskiego;
 - b) **podstawowym** określonym **celem jej działalności jest promowanie ochrony środowiska w kontekście prawa ochrony środowiska;**
 - c) istnieje dłużej niż **dwa lata** i **aktywnie realizuje cel**, o którym mowa w lit. b);
 - d) jej cele i działalność obejmują **sprawę będącą przedmiotem wniosku** o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej.

Wymogi stawiane samej organizacji

- konieczność wykazania przez organizację ekologiczną, iż nie tylko ma wpisaną w statucie ochronę środowiska (co może zrobić właściwie każdy) ale również, że:
 - „aktywnie/faktycznie realizuje cel” jakim jest ochrona środowiska (Hiszpania, organy UE),
 - na terenie, na którym ma być realizowana inwestycja.Organ administracyjny prowadzący postępowanie dokonywałby indywidualnego badania, czy dana organizacja spełnia ww. wymogi.
- konieczność prowadzenia działalności w zakresie ochrony środowiska przez co najmniej 2 lata przed dniem wszczęcia postępowania (Francja i Luxemburg 3 lata, Hiszpania i UE 2 lata),
- konieczność prowadzenia audytu ksiąg rachunkowych i dokumentów księgowych, obowiązek publikacji sprawozdań finansowych.
- INNE:
 - liczba członków (Szwecja),
 - **rejestracja przez odpowiedni organ jako „organizacja ekologiczna”** na podstawie indywidualnego badania (Francja, Luxemburg),

Bariera nr 3: Absurdy proceduralne


- Czas trwania postępowań
 - zażalenia, odwołania, skargi, skargi kasacyjne,
 - 4-ry instancje
- LICZBA PROCEDUR - ilość decyzji admin. wymaganych dla realizacji inwestycji
(Przykład przebudowy KL Kasprowy Wierch)

Bariera nr 4: Nieprecyzyjna definicja budowli powodująca zasadniczą niepewność w zakresie ustalania podatku od nieruchomości

Uzasadnienie konieczności zmiany:

- nieprecyzyjna definicja budowli narciarskich – problemy interpretacyjne oraz nierówne traktowanie inwestorów w zależności od gminy, w której znajduje się kolej lub wyciąg,
- przykład elektrowni wiatrowych, dla których wprowadzono analogiczną zmianę w ustawie Prawo budowlane,
- sprzeczne stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministra Finansów
i Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- obniżenie konkurencyjności polskich przedsiębiorców w stosunku do podmiotów z innych państw członkowskich

Z informacji uzyskanych od gestorów stacji narciarskich we Francji, Słowacji i Czechach wynika, że w państwach tych opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają wyłącznie części budowlane urządzeń kolei linowych takie jak fundamenty, podpory trasowe i budynki stacji.



Bariera nr 5:
Brak przepisów umożliwiających uzyskanie
tytułu prawnego do gruntów w razie sprzeciwu
właściciela

Narciarska mapa wstydu czyli gdzie przez blokady nie wybudowano stacji narciarskich

Gazeta Krakowska, Tomasz Mateusiak, 9 października 2015



infografika: Agnieszka Molenda



<http://www.dziennikpolski24.pl/arttykul/8985524,narciarska-mapa-wstydu,id,t.html>

Mapa miejsc, gdzie zablokowano stoki narciarskie:

- 1. Zakopane - Gubałówka
- 2. Zakopane - Kotelnica 9
- 3. Zakopane - planowany wyciąg Cyrhla - Huty
- 4. Kościelisko - Butorowy Wierch
- 5. Kościelisko - Salamandra
- 6. Kościelisko - planowany wyciąg na Pitoniówce
- 7. Poronin - Galicowa Grapa. Plany jego odbudowy też upadły
- 8. Nowy Targ - Dziubasówki
- 9. Rabka - Maciejowa
- 10. Szczawnica - planowana rozbudowa Palenicy i Szafranówki
- 11. Szczawnica - planowany wyciąg na Durbaszce
- 12. Szczawnica - planowany wyciąg na Jarmucie
- 13. Krościenko nad Dunajcem - planowany wyciąg na Toporzyskach

Tygodnik podhalański

<http://24tp.pl/?mod=news&id=29667>

artykuł z dn. 2015-10-13

„Zablokuje trasy biegowe”

- Wiele wskazuje na to, że trasy biegowe w rejonie Wielkiej Krokwi nie zostaną w tym sezonie uruchomione, albo będą miały inny, zawężony przebieg.
- Trasy biegowe pod Wielką Krokwią mają być zablokowane
- Miasto nie pozwala mi na inwestycje, to ja nie puszcę w tym roku tras biegowych - deklaruje Michał W., właściciel dużego terenu pod Wielką Krokwią.

Szlak orlich gniazd – zagrodzony przez pole golfowe

Szlak w Beskidzie Małym – Łysa Przełęcz – zabudowany

http://www.skarzycemiro.republika.pl/zakazane_szlaki.htm



Przykłady państw europejskich

■ SZWAJCARIA

- W przypadku, gdy inwestorowi nie przysługuje tytuł prawny do nieruchomości, gdzie zamierza wybudować i użytkować kolej linową, zastosowanie znajduje

Ustawa federalna z dnia 23 czerwca 2006 r. o instalacjach linowych (les installations à cables) przeznaczonych do transportu osób

- Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 w/w ustawy, jeśli ktoś planuje zbudować lub eksploatować instalację linową, przysługuje mu z tego tytułu prawo do wywłaszczenia nieruchomości, zgodnie z przepisami federalnymi, pod warunkiem, że instalacja linowa jest przewidziana w planach zagospodarowania terenu.
- Wywłaszczenie może mieć miejsce tylko wtedy, gdy inne metody uzyskania praw do nieruchomości (negocjacje w celu kupna, dzierżawy itp.) nie odniosły skutku.

■ FRANCJA

Artykuły L342-18 - L342-26 kodeksu francuskiego

- własność prywatna może być obciążona na rzecz związku gmin, departamentu lub syndykatu mieszanego, **służebnością**, która ma zapewnić niezbędny dostęp do utworzenia, utrzymania i ochrony stoków i wyciągów narciarskich, a także dla potrzeb wspinaczki w górach i uprawiania sportu na świeżym powietrzu, dostępu do schronisk górskich.
- służebność ustanawia się na podstawie decyzji organu administracyjnego (art. 342-21).
- służebności ustanowione na mocy [art L. 342-20 do L. 342-23](#) daje prawo do odszkodowania,
- wynagrodzenia jest ponoszone przez beneficjenta służebności,
- odszkodowanie w przypadku braku porozumienia, jest ustalane przez sąd

■ AUSTRIA

- Bundesgesetz über Seilbahnen (Seilbahngesetz 2003) - SeilbG 2003)
- http://nanarty.sport.pl/narty/1,110280,9028473,Stubai__narty_na_dachu_Tyroli.html

Szlaki biegówkowe są poprowadzone tak, że łączą wszystkie miasteczka w dolinie - można więc nie tylko się poruszać, ale też przy okazji przemieścić pomiędzy kurortami. To zasługa obowiązującego w Austrii "prawa śniegu". Gdy pola pokrywa warstwa białego puchu, gospodarze muszą udostępnić swoje działki dla biegaczy. Śnieg jest bowiem w Austrii dobrem wspólnym i nikt nie ma prawa ogradzać go płotem.

Założenia do polskiej regulacji

- Prawo własności
 - brak pozbawiania/odbierania prawa własności
 - jak najmniejsza ingerencja w prawo własności – zastosowanie instytucji służebności o ściśle określonym i ograniczonym zakresie uprawnień,
- Ustanawianie na rzecz gminy
- Podwójna legitymizacja:
 - Przeznaczenie uchwałą rady gminy
 - Zgoda większości właścicieli
- Wyłącznie za odszkodowaniem, które w przypadku sporu określa sąd
- Beneficjent służebności wybierany w przetargu
- Finalne koszty ponosi beneficjent służebności

Dziękuję za uwagę

ADW. MAŁGORZATA KULIG - JUŹWIAK