

PLANOWANIE PRZESTRZENNE GMIN A ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE PARKÓW NARODOWYCH

Konrad Podawca

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Streszczenie. Idea zrównoważonego rozwoju, założenia sieci ekologicznej Natura 2000 czy ogólnie polityka przestrzenna na poszczególnych poziomach terytorialnych zakładają objęcie ochroną coraz większej powierzchni naszego kraju. Wraz z tworzeniem nowych terenów chronionych przyrodniczo, jak również na tych funkcjonujących, pojawia się wiele problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Artykuł przedstawia zależności prawne między poszczególnymi opracowaniami planistycznymi wykonywanymi w gminie i w parku narodowym oraz charakterystykę zbioru gmin leżących w obrębie parków narodowych w kontekście rozwiązywania konfliktów na płaszczyźnie rozwój społeczno-gospodarczy a ochrona przyrody.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, park narodowy, gmina

WSTĘP

Początki ochrony obiektów przyrodniczych sięgają zamierzchłych czasów. Z drugiego tysiąclecia przed naszą erą znane są przepisy o ochronie lasów w Chinach, a sprzed prawie trzech tysięcy lat edykty króla Asioki w Indiach [Radziejowski 1996]

Pierwsze obiekty, które można uznać za obszary chronione w dzisiejszym rozumieniu, powstały w XIX wieku. W 1805 roku w Danii powołano do życia pierwszy rezerwat przyrody. W 1864 roku objęto ochroną lasy sekwojowe w Yosemite w Kalifornii, a w połowie XIX wieku lasy w Yellowstone, gdzie w 1872 roku powstał pierwszy na świecie park narodowy. W Europie pierwszymi parkami narodowymi były: Suisse w Szwajcarii (1914 r.) i Abisko, Sarek w Szwecji (1909 r.) [Radziejowski 1996].

Zgodnie z art. 6. Ustawy o ochronie przyrody, w Polsce występują następujące formy ochrony przyrody: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary

chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów [Ustawa o ochronie przyrody, 2004]

W 2004 roku powierzchnia obszarów chronionych w Polsce wynosiła około 115 tys. km². Uwzględniając nawet fakt, że np. rezerваты przyrody leżą najczęściej w obrębie innych form ochrony przyrody, to tereny chronione pod względem przyrodniczym i krajobrazowym stanowią około 1/3 powierzchni kraju.

ZAKRES I METODA PRACY

Uwzględniając problemy pojawiające się na płaszczyźnie zagospodarowanie przestrzenne a ochrona i wykorzystanie parków narodowych, poddano analizie wszystkie gminy położone częściowo lub w całości w obrębie obszaru chronionego i jego otuliny.

Charakterystyka jednostek administracyjnych polegała na analizie danych liczbowych z baz regionalnych GUS pod kątem:

- stosunku powierzchni gminy do powierzchni parku narodowego, obrazującego procentowo tereny w gminie poddane bezpośredniemu lub pośredniemu oddziaływaniu obszaru chronionego,
- liczby jednostek osadniczych, pokazujących stopień zurbanizowania gminy oraz tereny zamieszkałe, których rozwój powinien być podporządkowany zasadom i zakazom obowiązującym w parkach narodowych,
- gęstości zaludnienia, ukazującej liczbę mieszkańców gminy, której należy zapewnić odpowiednie warunki bytowania, przede wszystkim poprzez realizację infrastruktury społecznej i technicznej, bez szkody dla środowiska przyrodniczego.

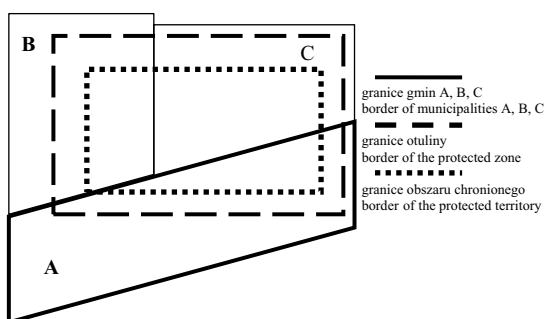
Drugi rodzaj analizy oparty został na aktach prawnych dotyczących zagospodarowania i wykorzystania parków narodowych. Ze względu na różne zapisy w ustawach odnoszących się do tej problematyki bardzo często występują problemy przy wykonywaniu i uchwalaniu opracowań planistycznych w gminie. Wykonana analiza prawna ukazuje zależności między konkretnymi organami i opracowaniami na obszarach wspólnych dla gminy i parku narodowego.

GMINY A PARKI NARODOWE

Park narodowy, jako obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe, ma obejmować powierzchnię nie mniejszą niż 1000 ha (art. 8, ust. 1 Ustawy o ochronie przyrody). Większość parków zdecydowanie przekracza tę ustawową, minimalną powierzchnię. Z tego względu administracyjnie położone są one na obszarze kilku gmin. Uwzględniając powierzchnię otuliny parku narodowego, w niektórych przypadkach ten obszar chroniony będzie dotyczył nawet kilkunastu jednostek administracyjnych.

W Polsce park narodowy przeciętnie w swoich granicach zawiera część terenu 5 gmin. Z punktu widzenia zarządzających parkami narodowymi stwarza to istotne trud-

ności w prawidłowym funkcjonowaniu obszarów chronionych. W niektórych przypadkach wspólne gospodarowanie zasobami naturalnymi i terenowymi władz parku z jednostkami samorządowymi jest nierozzerwalne i konieczne (przykład teoretyczny – gmina C na rys. 1). W tych gminach, w których jedynie niewielka część jest objęta ochroną, płaszczyzna ewentualnych konfliktów jest o wiele mniejsza (przykład teoretyczny – gmina A na rys. 1). Szczególne problemy powstają przy wykonywaniu i uchwalaniu podstawowych opracowań planistycznych dla tych obszarów, tj. planu ochrony, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W rzeczywistości problemy te dotyczą sposobu użytkowania i sposobu zagospodarowania terenów otwartych, nieobjętych ochroną ścisłą i czynną, ale położonych w bezpośrednim oddziaływaniu parku narodowego.



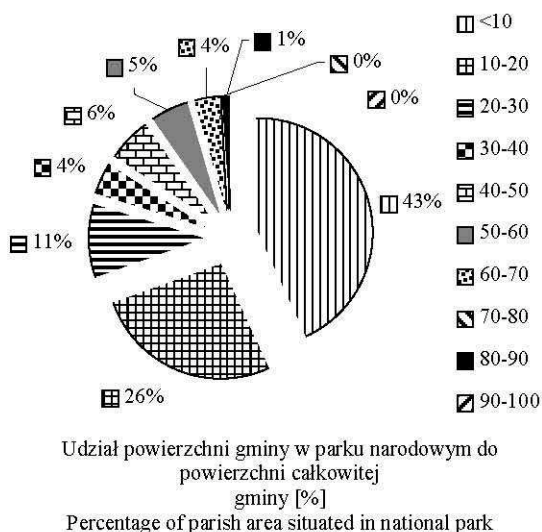
Rys. 1. Powiązania przestrzenne przyrodniczego obszaru chronionego z podziałem terytorialnym na gminy

Fig. 1. Spatial connections of natural protection area with territorial division for municipalities

Skalę problemu w ujęciu przestrzennym i społecznym należy rozpatrywać, biorąc pod uwagę liczbę gmin, których dotyczy zagadnienie, stosunek powierzchni części gminy w parku narodowym do całkowitego obszaru gminy, liczby mieszkańców czy gęstości zaludnienia.

Względniając ogólną liczbę gmin (2478) i miast (886, w tym 579 w gminach miejsko-wiejskich) oraz tych, których dotyczy charakterystyka, można powiedzieć, że problem dotyczy ponad 4% jednostek terytorialnych w Polsce. Najbardziej zróżnicowanym administracyjnie parkiem narodowym jest Biebrzański, położony na terenie 14 gmin, a najmniej – Park Narodowy „Bory Tucholskie” leżący na terenie jednej gminy.

Pod względem powierzchniowym największy zbiór stanowią gminy, w których udział powierzchni należącej do parku narodowego w powierzchni całkowitej gminy wynosi mniej niż 10% (rys. 2). W tych jednostkach administracyjnych z pewnością problemy wynikające z zakazów obowiązujących na obszarach chronionych są mało uciążliwe i łatwe do rozwiązania. Podobną ilościowo grupę stanowią gminy o udziale tej powierzchni w granicach 10–30%, co zdecydowanie ma znaczenie w procesie planowania przestrzennego gminy. Najtrudniejsza sytuacja, pod względem kompromisu celów rozwoju gminy i celów ochrony parku narodowego, niewątpliwie występuje w gminach i miastach, w których teren parku stanowi ponad 50% powierzchni jednostki administracyjnej. Przy-



Rys. 2. Gminy w zależności od powierzchni leżącej w granicach parku narodowego (opracowanie własne)

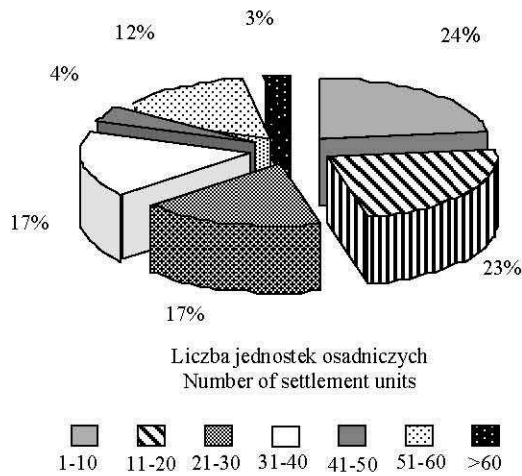
Fig. 2. Municipalities in terms of area located within a national park (author's study)

kładami takimi są m.in.: Zwierzyniec (52%) w Roztoczańskim Parku Narodowym, Karpacz (53%) w Karkonoskim Parku Narodowym, Goniądz (59%) w Biebrzańskim Parku Narodowym, Smóldzino (57%) w Słowińskim Parku Narodowym, Zakopane (60%) i Kościelisko (60%) w Tatrzańskim Parku Narodowym, Kremplna (62%) w Magurskim Parku Narodowym, Międzyzdroje (63%) w Wolińskim Parku Narodowym oraz Leoncin (62%) i Izabelin (86%) w Kampinoskim Parku Narodowym.

Średnio udział powierzchni parku narodowego w powierzchni gminy wynosi 18%.

Największe konflikty pod względem zagospodarowania pojawiają się na pewno w jednostkach osadniczych, szczególnie tych, które położone są w granicach lub bezpośrednim sąsiedztwie parku narodowego. Średnio na gminę leżącą w obrębie parku narodowego przypadają 24 jednostki osadnicze.

Rozkład gmin pod względem liczby jednostek osadniczych jest dość równomierny w przedziałach 1–10, 11–20, 21–30 i 31–40 (rys. 3). W dwóch pierwszych przypadkach jest to około 24% zbioru gmin, a w dwóch kolejnych 17%. Mniejszy udział mają gminy o liczbie jednostek osadniczych powyżej 40. Z punktu widzenia zapisów ustawowych w parku narodowym nie powinno występować osadnictwo. W praktyce istnieją jednak parki narodowe, w których są zlokalizowane miejscowości. Poza tym bardzo dużo jednostek osadniczych występuje w otulinie parków narodowych. Najczęściej są to miejscowości wiejskie, ale zdarzają się również miasta. Można powiedzieć, że najbardziej zurbanizowanym parkiem narodowym jest Karkonoski, który leży w obrębie administracyjnym 5 miast i tylko 1 gminy wiejskiej.



Rys. 3. Gminy położone częściowo w parkach narodowych w zależności od liczby jednostek osadniczych (opracowanie własne)

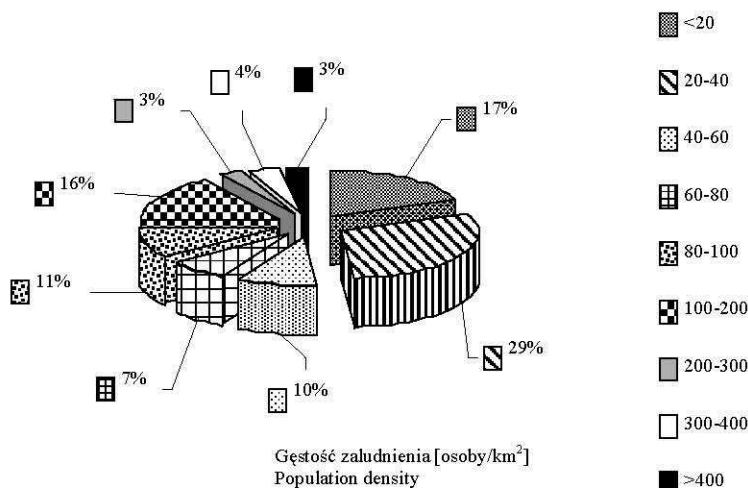
Fig. 3. Municipalities partly located within national parks in terms of number of settlement units (author's study)

Nie zawsze liczba jednostek osadniczych przekłada się na liczbę ludności i gęstość zaludnienia w tych gminach i miastach. W ponad połowie charakteryzowanych gmin gęstość zaludnienia jest mniejsza od przeciętnej gęstości na obszarach wiejskich, wynoszącej 50 osób na 1 km². Procentowo najliczniejszą grupę stanowią gminy o gęstości w przedziale 20–40 osób na 1 km² i poniżej 20 osób na 1 km² (rys. 4). W 84% charakteryzowane gminy mają gęstość mniejszą od przeciętnej w Polsce (122 osoby na 1 km²). Nie mniej dość liczną grupę stanowią gminy o gęstości od 100 do 200 osób na 1 km². Na pewno wpływa na to fakt, że w zbiorze obszarów leżących częściowo w parkach narodowych są gminy miejsko-wiejskie i miasta. Liczba ludności ma szczególne znaczenie w miejscowościach leżących w granicach parków, ponieważ z jednej strony trzeba jej zapewnić podstawowe usługi, odpowiednie warunki mieszkania i wypoczynku, ale z drugiej – zagospodarowanie przestrzenne należy ograniczyć do koniecznego minimum, bezkolizyjnego z wartościami środowiska naturalnego.

ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE PARKÓW NARODOWYCH

Zagospodarowanie przestrzenne parków narodowych wiąże się nierozdzielnie z formami ich udostępniania, które są jednocześnie podstawowymi funkcjami. Są to: nauka, edukacja i turystyka.

Do realizacji funkcji naukowej w parkach narodowych z jednej strony konieczne jest specjalne zaplecze, które może i powinno być zlokalizowane w granicach parku, a z drugiej takie, które musi znaleźć się poza jego obszarem. Badania naukowe, służące nie tylko danemu parkowi, ale również innym obszarom, na których występują podob-



Rys. 4. Gminy położone częściowo w parkach narodowych w zależności od gęstości zaludnienia (opracowanie własne)

Fig. 4. Municipalities partly located within national parks in terms of population density (author's study)

ne problemy i procesy, wymagają sieci stałych punktów w postaci stacji badawczych, punktów obserwacyjnych, podręcznych przechowalni sprzętu i powierzchni badawczych znajdujących się w parku. Do obiektów drugiego typu należy stacja naukowo-badawcza, która powinna spełniać wspólnie z muzeum parku funkcję edukacyjną dla różnych grup społecznych. Edukacja w parkach narodowych nierozzerwalnie łączy się z możliwościami jego zwiedzenia, a więc turystyką. Zagospodarowanie przestrzenne elementami infrastruktury turystycznej powinno odbywać się z zachowaniem następujących zasad [Ptaszycka-Jackowska i Baranowska-Janota 1998]:

1. Szlaki turystyczne (piesze, wodne, rowerowe, konne) przebiegać powinny wzdłuż najciekawszych elementów parku, ale nie przechodzić przez ostoje zwierząt, tereny ochrony ścisłej itp.

2. Można lokalizować schroniska z niewielką bazą noclegową, koniecznie wyposażone w indywidualne urządzenia sanitarne, z dostawą energii elektrycznej podziemnym kablem lub za pomocą agregatów prądotwórczych.

3. Parkingi, w miarę możliwości, usytuowane powinny być poza granicami parku, ale w przypadku parków dużych – na ich terenie, w miejscu mało wartościowym przyrodniczo.

4. Dopuszczalnymi formami turystyki są: krajoznawstwo, ekoturystyka, turystyka specjalistyczna (rekreacyjno-sportowa) – narciarstwo, kajakarstwo, wspinaczki itp., z uwzględnieniem chłonności turystycznej obszaru i minimalizacji szkodliwych skutków dla środowiska naturalnego.

Biorąc pod uwagę chęci zagospodarowania przez gminę jej części położonej w granicach parku narodowego, możliwości nie są zbyt duże. Już sam art. 15 Ustawy o ochronie

przyrody, w odniesieniu do ewentualnych inwestycji i przeznaczenia terenu na różne funkcje, mówi, że w parkach narodowych zabrania się:

- budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego,
- użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzania, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody,
- zmian stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody,
- pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, minerałów i bursztynu,
- niszczenia gleb lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów,
- prowadzenie działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony,
- ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego,
- eksploracji jaskiń i zbiorników wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego,
- uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania, z wyjątkiem akwenów lub szlaków wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego,
- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu,
- biwakowania, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego,
- organizowania imprez rekreacyjno-sportowych bez zgody dyrektora parku narodowego.

Należy zauważyć, że mimo wielu zakazów istnieje pewna możliwość ingerowania w zagospodarowanie przestrzenne w parkach narodowych. Ten przywilej ma dyrektor parku i jest swego rodzaju „furtką porozumienia”, która może być wykorzystana przez gminę.

Poza tym, zgodnie z tym samym artykułem, ustęp 2, zakazy te nie dotyczą:

- obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego,
- wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych.

Widać więc, jak duże znaczenie ma plan ochrony, w którym będą zawarte nie tylko interesy parku narodowego, ale również gmin, na których ten park jest położony.

PROCES PLANISTYCZNY W GMINACH LEŻĄCYCH NA TERENIE PARKÓW NARODOWYCH

Plan ochrony

Koncepcja planów ochrony powstała wskutek stwierdzenia niedoskonałości, sporządzanych do 1991 roku, planów dla obszarów chronionych, takich jak: plany urządzania gospodarstwa rezerwatowego dla rezerwatów przyrody i parków narodowych, najczęściej według instrukcji o urządzaniu lasów z 1962 roku, oraz planów zagospodarowania

przestrzennego dla niektórych parków narodowych i parków krajobrazowych [Ptaszycka-Jackowska 1996].

Zgodnie z art. 18 Ustawy o ochronie przyrody, dla parków narodowych sporządza się i realizuje plany ochrony. Za jego sporządzenie odpowiedzialny jest dyrektor parku narodowego (art. 19, ust. 1, pkt 1 Ustawy o ochronie przyrody).

Plan ochrony dla parku narodowego powinien składać się z:

- opisu ogólnego, w którym zawarte są dane dotyczące historii utworzenia obszaru chronionego, jego położenia, stanu posiadania, stanu granic i własności, podziału powierzchniowego, stosunków przyrodniczych, cele ochrony przyrody oraz przyrodnicze i społeczne uwarunkowania ich realizacji, jak również charakterystyka opracowań szczegółowych,

- opracowań szczegółowych, specjalistycznych, mających na celu wyznaczenie obszarów ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej oraz zasad ich zagospodarowania i udostępniania, obejmujących: przyrodę nieożywioną (geologię, rzeźbę, wody podziemne, gleby, elementy topoklimatu), ekosystemy wodne, ekosystemy leśne, ekosystemy nieleśne, ochronę fauny, zasoby i walory krajobrazu, zasoby i walory kulturowe, zagospodarowanie przestrzenne, formy udostępnienia obszaru chronionego [Ptaszycka-Jackowska 1996],

- ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 20, ust. 3, pkt 7 Ustawy o ochronie przyrody).

Zależności pomiędzy opracowaniami i dokumentami planistycznymi na obszarach chronionych

Zależności pomiędzy opracowaniami i dokumentami planistycznymi, obowiązującymi w gminach położonych częściowo na terenie parków narodowych, należy doszukiwać się w dwóch ustawach – o ochronie przyrody oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawowy zapis znajdujący się w art. 7, ust. 2 pierwszej z nich, mówiący, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego jest celem publicznym w rozumieniu Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, świadczy już o randze parku narodowego, który jako obszar chroniony nie tylko musi być uwzględniony na poziomie gminy, ale również na poziomie województwa, a w przypadku niektórych parków narodowych także kraju.

W Ustawie o ochronie przyrody jest kilka zapisów dotyczących związku między gminą a parkiem narodowym. Artykuł 10, ust. 6. o treści: „Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (...) w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego” pokazuje, że planowanie przestrzenne na poziomie gminy jest zależne od zarządzających danym obszarem chronionym.

Mimo nadrzędności decyzji o zagospodarowaniu parku narodowego w stosunku do zagospodarowania części gminy położonej w granicach tego obszaru chronionego istnieje

ją zapisy narzucające obowiązek uzgodnień zmian w parku z jednostkami terytorialnymi. Są to:

– art. 10, ust. 6. Ustawy o ochronie przyrody, mówiący: „...utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany...”,

– art. 19, ust. 2 Ustawy o ochronie przyrody, o treści: „...projekt planu ochrony (...) wymaga uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin ustaleń dotyczących infrastruktury technicznej, zagospodarowania turystycznego, sposobu użytkowania gruntów, eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych oraz ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do nieruchomości niebędących własnością Skarbu Państwa”.

Przytoczone zapisy dowodzą priorytetu planu ochrony parku narodowego w odniesieniu do opracowań planistycznych wykonywanych w gminie. Natomiast w zakresie tych opracowań ta zależność nie jest sformułowana bezpośrednio. W przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy tej zależności należy doszukiwać się w niektórych zapisach ustawowego zakresu tego opracowania. Zgodnie z art. 10 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „...w studium uwzględni się uwarunkowania wynikające w szczególności z:

(...)

– stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego,

– występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych,

– inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie,

– zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych...”,

a więc m.in. z zagospodarowania parków narodowych.

Podobnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego (art. 14. ust. 8 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), obowiązkowo określa się m.in.:

– zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego,

– granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów,

– szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy,

– granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji,

– granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych.

Zapisy te w ogólny sposób można odczytać jako konieczne do określenia w planach dotyczących parku narodowego i jego otuliny.

Uwzględniając hierarchię opracowań planistycznych, a w zasadzie przenoszenia i uwzględniania pewnych zapisów z planów ochrony do opracowań miejscowych, należy zwrócić uwagę na etapy i czas realizowania poszczególnych z nich.

Ustawowa zależność (rys. 5a) zakłada, że plan ochrony jest zawsze do dyspozycji zespołów opracowujących studium czy plany miejscowe, a więc zawsze powinien być wykonywany przed nimi lub aktualizowany przed rozpoczęciem procesu planistycznego w gminie.

Teoretycznie schemat wprowadzania wytycznych z planów ochrony mógłby ograniczyć się do wprowadzenia ich do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a z niego bezpośrednio do planów miejscowych (rys. 5b). Taki proces ułatwiłby pracę zespołów projektowych, ale mógłby doprowadzić do swobodniejszej interpretacji wynikającej szczególnie z różnych terminów opracowywania tych dokumentów.

Dla realizacji optymalnego układu konieczna byłaby synchronizacja sporządzania poszczególnych opracowań. Najkorzystniejsza jest sytuacja równoległego sporządzania planu ochrony oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (rys. 5c). Wówczas istnieje możliwość doprowadzenia do integracji celów i zakresu ochrony parku z kierunkami rozwoju gminy, a tym samym wyeliminowania ewentualnych sprzeczności interesów. Zastosowanie takiego modelu ma szczególne znaczenie w rozwiązywaniu problemów na obszarach, gdzie powstaje najwięcej konfliktów przestrzennych, a więc na terenach ochrony krajobrazowej parków narodowych, w otulinie parków narodowych oraz w parkach narodowych charakteryzujących się użytkowaniem gospodarczym i osadniczym. Proces równoległego opracowywania mógłby pomóc we wzajemnym zrozumieniu i poszanowaniu swych racji bez rozwiązań arbitralnych [Ptaszyczka-Jackowska 1996]

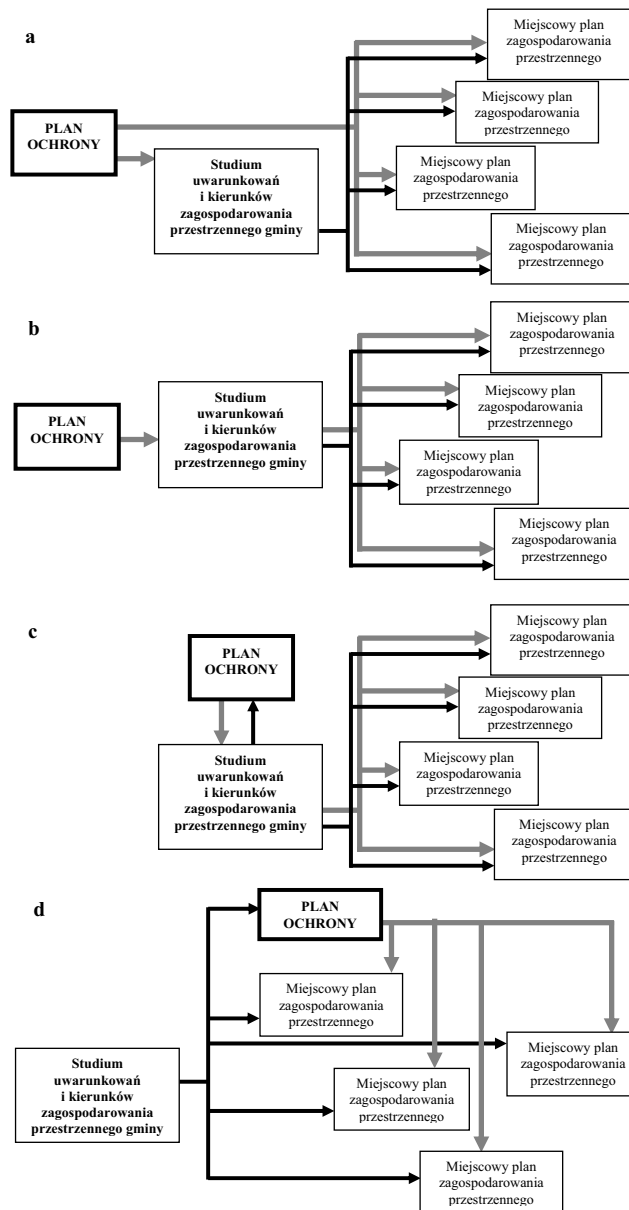
Przeszkodą dla tego rozwiązania są przede wszystkim okresy obowiązywania poszczególnych opracowań planistycznych:

- 20 lat dla parków narodowych, przy czym pierwszy plan ochrony obowiązuje 5 lat od momentu powołania parku,
- czas nieokreślony (najczęściej 5–10 lat) w przypadku studium,
- plany miejscowe w zależności od potrzeb.

Uwzględniając zmieniające się prawo, powstawanie nowych obszarów chronionych i istnienie dość nieaktualnych planów ochrony starszych parków narodowych, często wytwarza się sytuacja, w której gminy mają już uchwalone studium, a plan ochrony będzie dopiero tworzony lub aktualizowany. Taka rzeczywistość, w której zespół opracowujący projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi uwzględniać oddzielnie zapisy ze studium i planu ochrony, jest często spotykana (rys. 5d). Problem tworzy się, gdy zapisy z tych dwóch opracowań, które są nadrzędne w stosunku do planów miejscowych, wykluczają się nawzajem. Wówczas powinna nastąpić weryfikacja studium, a proces planowania wydłuża się i staje się kosztowny, dodatkowo powodując wstrzymanie rozwoju gminy.

Rozwój gminy a ochrona przyrody

Podkreślenia wymaga tu odrębność problematyki dotyczącej obszaru samego parku i problematyki otuliny. Plan miejscowy sporządzany dla fragmentu parku narodowego musi w pełni respektować ustalenia planu ochrony, w tym ustalenia operatów szczegółowych określających zasady ochrony elementów abiotycznych i biotycznych, a także



Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – The study on pre-conditions and directions in spatial management

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – Local plan of spatial management

Plan ochrony – Protection plan

Rys. 5. Plan ochrony a proces planowania miejscowego (opracowanie na podstawie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Ptaszycka-Jackowska [1996])

Fig. 5. Protection plan and spatial planning process (based on the Act Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym and Ptaszycka-Jackowska [1996])

zagospodarowania obszaru i ustawowych zakazów. Problem powstaje wówczas, kiedy w granicach parku narodowego występują tereny zabudowane wsi, użytki rolne itp. Specyficzne i zróżnicowane użytkowanie terenu w niektórych parkach narodowych (np. Wigierskim, Drawieńskim, Poleskim, Kampinoskim) bardziej odpowiada statusowi parku krajobrazowego, a ustalenia planu ochrony nie powinny zamykać szans dla aktywności gospodarczo-społecznej mieszkańców takich obszarów [Ptaszycka-Jackowska 1996].

Aspekt ten jeszcze bardziej widoczny jest dla terenów objętych otulinami parków narodowych. Powinna na nich obowiązywać zasada zrównoważonego rozwoju w ujęciu równości aspektów społecznych i przyrodniczych. Dlatego też w takich przypadkach relacje planów ochrony z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powinny współistnieć na tej samej płaszczyźnie, a nie utrzymywać zdecydowanie hierarchiczny układ. Zgodnie z art. 5. pkt 14 Ustawy o ochronie przyrody, otulina ma chronić park przed zagrożeniami zewnętrznymi, wynikającymi z działalności człowieka. Przyjmując zapis ustawowy jako obowiązujący, należy stwierdzić, iż do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów objętych otuliną należy wprowadzać te ustalenia planu ochrony, które mają wpływ na ochronę parku narodowego przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Ustalenia te będą w znacznym stopniu uzależnione od zakresu i form użytkowania obszarów otaczających park narodowy i będą miały charakter ustaleń pośrednich, czyli uwarunkowań. Istnieje tu analogia z elementami planu ochrony wiążącymi dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, „...ale w przypadku planów miejscowych na ogół ważna będzie większa szczegółowość tych ustaleń” [Ptaszycka-Jackowska 1996, s. 46].

W planowaniu przestrzennym gmin położonych w granicach parków narodowych i ich otulin należy tak postępować, aby z faktu występowania tej formy ochrony przyrody stworzyć szanse, a nie czynnik hamujący rozwój. Istnieje wiele możliwości zagospodarowania przestrzeni zgodnie z ładem przestrzennym, ale bez uszczerbku dla środowiska naturalnego. Nie należy jednak za wszelką cenę szukać korzyści, szczególnie finansowych, dla gminy. Nie ulegać presji urbanizacji terenów atrakcyjnych krajobrazowo tylko ze względu na popyt i wysoką stawkę za grunt.

Po zmianach ustrojowych własność prywatna posiada duże prawa, również w ustawach dotyczących możliwości zagospodarowania. Zakazy (art. 15 Ustawy o ochronie przyrody) w parkach narodowych nie dotyczą jednak obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności zgodnie z art. 15, ust. 2, pkt 5. Dlatego też tak ważne jest uwzględnianie zdania właścicieli i mieszkańców w projektach zmian przestrzennych.

W niektórych parkach narodowych nie istnieje problem wynikający z zagospodarowania własności prywatnej, ponieważ wszystkie grunty należą do Skarbu Państwa. Taka sytuacja występuje w Białowieckim, Bieszczadzkiem, Karkonoskim, Magurskim, Wolińskim Parku Narodowym oraz Parku Narodowym Bory Tucholskie. Mamy jednak przykłady, w których powierzchnia prywatna stanowi ponad 1/3 obszaru parku – w Narwiańskim 5293 ha (72%), Biebrzańskim 26 263 ha (44%), Pienińskim 793 ha (34%) i Ojcowskim 706 ha (33%). Należy również zwrócić uwagę na parki, w których udział przestrzeni prywatnej nie jest tak duży, natomiast powierzchniowo zajmują te tereny dość

spory obszar. Takie przypadki występują w parkach dużych m.in. w Kampinoskim – 5770 ha (15%), Tatrzańskim – 2611 (12%) czy Wigierskim – 2593 ha (17%).

Średnio w polskich parkach narodowych grunty prywatne zajmują 15% powierzchni całkowitej.

PODSUMOWANIE

W praktyce procesu planistycznego największe trudności związane są głównie z trzema aspektami działalności i psychiki człowieka:

- chęci mieszkania w pobliżu atrakcyjnego przyrodniczo obszaru, a najchętniej w jego wnętrzu,
- rozwoju infrastruktury technicznej naziemnej i podziemnej,
- realizacji przedsiębiorczości prywatnej bez uwzględnienia szkodliwości.

Możliwość realizowania inwestycji, które nie zawsze są pozytywne, a przynajmniej obojętne dla przestrzeni przyrodniczo-krajobrazowej, wynika z braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wydawania decyzji o warunkach zabudowy często na podstawie samego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz swobodnej interpretacji urzędników. Aktualne plany są najważniejsze dla miejscowości położonych w granicach parku narodowego, ale również leżących w otulinie obszaru chronionego.

Najczęstszymi inwestycjami i postanowieniami w obrębie parków narodowych i ich otulin, budzącymi sprzeciw władz parków narodowych, są:

- zmiana gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, przede wszystkim budowlane,
- lokalizowanie zabudowy lotniskowej o konstrukcji niezwiązanej na stałe z gruntem, a więc niewymagającej pozwolenia na budowę,
- przeprowadzanie przez tereny wartościowe przyrodniczo i krajobrazowo przesyłowych linii energetycznych,
- lokalizowanie wież telefonii komórkowej,
- sytuowanie turbin wiatrowych,
- eksploataowanie kopalni, najczęściej piasku i żwiru.

Gospodarowanie w parkach narodowych powinno być wspólną sprawą gminy, mieszkańców i władz parku, a jego wartości powinny być szansą, a nie utrudnieniem.

PIŚMIENNICTWO

- Ptaszycka-Jackowska D., 1996. Poradnik – Gospodarka przestrzenna gmin. Tom X. Plany ochrony a planowanie miejscowe. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej O/Kraków, Llewelyn-Davies, London, Fundusz Współpracy Brytyjski Fundusz Know-How, Kraków.
- Ptaszycka-Jackowska D., Baranowska-Janota M., 1998. Przyrodnicze obszary chronione – możliwości użytkowania. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Radziejowski J., 1996. Obszary chronione w Polsce. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU z 2004 r. nr 92, poz. 880).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 r. nr 80, poz 717, z 2004 r. nr 6, poz. 41).
Bank danych regionalnych GUS, www.stat.gov.pl

SPATIAL PLANNING OF MUNICIPALITIES IN TERMS OF SPATIAL MANAGEMENT NATIONAL PARKS

Abstract. Idea of sustainable development, basis of ecological network Natura 2000 or general spatial policy for various territorial levels assume environmental protection of larger and larger part of our country. Existing environmental protected areas and the newly established ones have to deal with many problems related to spatial management. The article presents legal dependence between particular spatial studies prepared for a municipality and for a national park as well as characteristics of the municipalities located within area of national parks in terms of solving social-economical and environmental protection conflicts.

Key words: spatial planning, national park, municipality

Zatwierdzono do druku – Accepted for print: 30.10.2006