

4. SYTUACJA PLANISTYCZNA NA OBSZARACH PARKÓW NARODOWYCH I PARKÓW KRAJOBRAZOWYCH

4.1. Wprowadzenie

Obszary cenne przyrodniczo obejmują wszystkie formy terytorialnej ochrony przyrody przewidziane przez *Ustawę z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*¹. Szczególnie ważne przy tym są obiekty zajmujące relatywnie duże obszary, o wyraźnie sprecyzowanym celu ochrony i odpowiednio zarządzane. Są to przede wszystkim parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, oraz obszary Natura 2000 (zatwierdzone i planowane).

Ze względu na swój zróżnicowany status pod względem organów zarządzających (co wpływa na lokalizację i sposób przechowywania niezbędnych informacji) oraz możliwość uzyskania wiarygodnych danych, prezentowana analiza jest poświęcona wyłącznie gminom związanym z parkami narodowymi i parkami krajobrazowymi wraz z ich otulinami.

Dane wykorzystane w opracowaniu pochodzą z trzech źródeł:

- a) ankiet rozesłanych do wszystkich 23 parków narodowych, przy czym odpowiedzi uzyskano z 20 parków (zabrakło odpowiedzi z parków: Babiogórskiego, Ojcowskiego i Tatrzańskiego);
- b) ankiet rozesłanych do wybranych gmin (wykorzystano odpowiedzi z 20 gmin związanych z parkami narodowymi);
- c) danych statystycznych GUS zawartych w Banku Danych Regionalnych (BDR).

Dużym utrudnieniem przy wykonaniu opracowania była niepełność i niepewność danych, a w szczególności:

- Brak ogólnodostępnego kartograficznego przedstawienia obecnie obowiązującego zasięgu otulin poszczególnych parków narodowych. Rozwiązanie tego problemu wymagało porównania dostępnych materiałów kartograficznych z opisami granic zawartymi w obowiązujących rozporządzeniach Rady Ministrów. W kilku przypadkach niezbędna była konsultacja z pracownikami odpowiednich parków narodowych. Na tej podstawie dokonano licznych korekt przebiegu granic parków i ich otulin.

¹ Dz.U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.

- Daleko idące różnice na temat powierzchni pokrytej planami i liczby wniosków o ustalenie warunków zabudowy (uwz) między danymi pochodzącymi z różnych źródeł. Przy rozstrzyganiu, które dane należy uwzględnić w opracowaniu, kierowano się zasadą, że dane dotyczące parku i otuliny są najbardziej wiarygodne w materiałach przesłanych bezpośrednio z parków narodowych, podczas gdy dane dotyczące gmin w całości weryfikowano na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.
- Brak wielu danych w zgromadzonych materiałach. Tam gdzie było to możliwe, zastępowano brakujące dane o powierzchni wartościami wyliczonymi na podstawie map numerycznych. Powierzchnie obliczone z mapy różnią się o kilka procent od powierzchni geodezyjnych zawartych w BDR. Różnice te nie wpłynęły jednak w sposób istotny na wyniki przeprowadzonych analiz. W przypadku niemożności oszacowania brakujących wartości, danej gminy nie uwzględniano w przeprowadzonych analizach.

W sumie z parkami narodowymi i ich otulinami związane są 132 gminy. Jednak ze względu na brakujące dane w analizach uwzględniono tylko 113 gmin.

W przypadku parków krajobrazowych, ze względu na całkowitą niedostępność szczegółowych danych o opiniowaniu wniosków dotyczących uwz przez wojewódzkich konserwatorów przyrody (obecnie: regionalnych konserwatorów przyrody), do analizy wybrano tylko te gminy, które w co najmniej 95% położone są w granicach parków krajobrazowych i ich otulin. Warunek ten spełniają 102 gminy.

Po szczegółowym zapoznaniu się z rozmieszczeniem przestrzennym i dostępnymi danymi zrezygnowano z oddzielnej analizy sytuacji planistycznej w zatwierdzonych i projektowanych obszarach sieci Natura 2000. Wynika to z czterech podstawowych przesłanek:

- znaczna część z nich (a przynajmniej te wielkopowierzchniowe) pokrywa się w całości lub w części z parkami narodowymi i parkami krajobrazowymi;
- znaczna część mieści się całkowicie w obrębie kompleksów Lasów Państwowych, dla których nie sporządza się planów miejscowych;
- w wielu przypadkach brakuje informacji na temat szczegółowego (geodezyjnego) przebiegu granic obszarów Natura 2000;
- zbiorcze dane odnoszące się do całości gmin nie są przydatne do charakterystyki obszarów Natura 2000.

4.2. Stan i potrzeby planistyczne w gminach związanych z parkami narodowymi

4.2.1. Uwarunkowania formalnoprawne

Zgodnie z obowiązującym prawem kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodaro-

wania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. W przypadku obecności na terenie gminy obszaru parku narodowego lub jego otuliny, planowanie przestrzenne musi uwzględniać chroniony prawem interes publiczny, którym jest m.in. utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego oraz ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo należy uwzględnić ustalenia zawarte w planie ochrony parku narodowego. W przypadku braku planu miejscowego każda zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, wymaga decyzji ustalenia warunków zabudowy wydawanej przez organa gminne. Zarówno nowo tworzone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jak i ustalenia warunków zabudowy dotyczące obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny, muszą być uzgodnione z dyrektorem parku narodowego.

4.2.2. Stan i konsekwencje sytuacji planistycznej w odniesieniu do obszarów parków narodowych i ich otulin

Parki narodowe obejmują grunty leżące na terenie 116 gmin, natomiast otuliny parków znajdują się na obszarze 124 gmin. W sumie z parkami narodowymi i ich otulinami związane są 132 gminy (ryc. 4.1). Zbiorczą charakterystykę sytuacji planistycznej w latach 2005-2007 dla 20 parków narodowych przedstawia tab. 4.1.

Z tabeli wynika m.in., że w latach 2005-2007 powierzchnia planów miejscowych w parkach narodowych wzrosła o ok. 5%, a w otulinach prawie o 70%. Jednocześnie wyraźnie wzrosła liczba opinii dyrekcji parku do wniosków o uwz – w odniesieniu do powierzchni parków prawie o 30%, a w odniesieniu do otulin – o ok. 14%. Należy podkreślić, że w większości przypadków plany miejscowe na obszarach parków narodowych dotyczą tylko terenów prywatnych podlegających ochronie krajobrazowej. Jeżeli uwzględni się tę zależność, to okazuje się, że w czterech parkach narodowych (Biebrzański, Kampinoski, Poleski i Wigierski) obserwuje się wzrost (względny lub bezwzględny) liczby wydawanych opinii do wniosków o uwz w odniesieniu do powierzchni niepokrytych planami (ryc. 4.2).

W wielu parkach obserwuje się również wyraźny wzrost liczby wydawanych opinii w stosunku do projektów inwestycji w otulinie (ryc. 4.3). Zjawisko to jest najbardziej widoczne w przypadku parków Kampinoskiego i Bieszczadzkiego. Jedynie w Słowińskim Parku Narodowym spadek powierzchni otuliny niepokrytej planami zaowocował widocznym spadkiem opinii do uwz.

Brak planów miejscowych obejmujących obszary parków i otulin spowodował, że w wielu przypadkach planowane inwestycje mają charakter konfliktowy i powodują wydanie opinii negatywnych. Dotyczy to w szczególności dwóch parków: Kampinoskiego i Wigierskiego, w których opinie negatywne dotyczą odpowiednio

Tabela 4.1

Zbiorcza charakterystyka sytuacji planistycznej w 20 parkach narodowych
(bez parków: Babiogórskiego, Ojcowskiego i Tatrzańskiego)

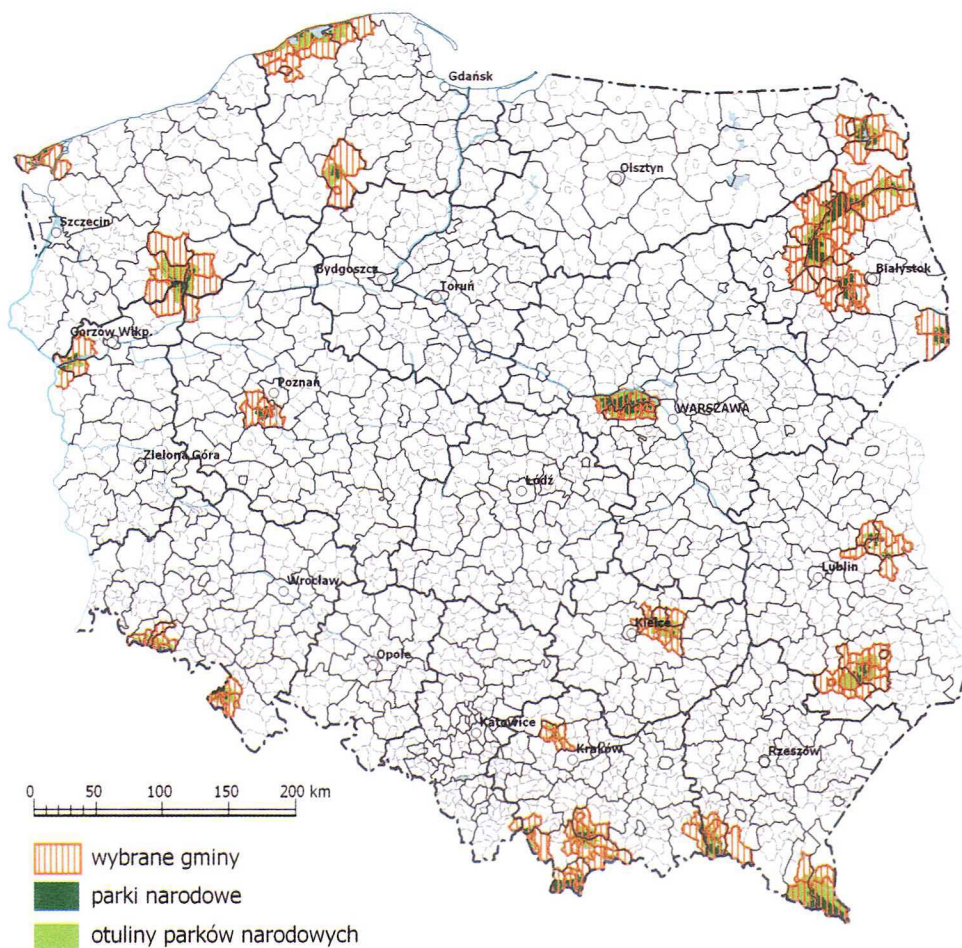
PN		Białowiecki	Biebrzański	Bieszczadzki	Drawieński	Gorczański	Kampinoski	Karkonoski	Magurski	Narwiański	„Bory Tucholskie”
Liczba gmin w parku		2	14	3	6	5	8	6	7	7	2
Liczba gmin w otulinie		2	18	4	6	7	10	7	6	7	2
Powierzchnia parku narodowego (ha)		10 502	59 223	29 195	11 441	7 030	38 544	5 580	19 439	6 810	4 613
– w tym powierzchnia podlegająca ochronie krajobrazowej (ha)		908	27 543	85	313	537	7 226	22	995	5 020	79
Powierzchnia otuliny (ha)		4 167	65 310	52 098	40 896	18 631	37 756	11 266	13 864	15 408	12 981
2005	Powierzchnia obowiązujących mpzp w gminach (ha)	409	72 995	725	2 857	43 751	21 773	21 554	63 432	30 016	461
	Obowiązujące mpzp w parku (ha)	0	22 978	0	0	1 422	6 058	725	3 168	1 779	0
	Obowiązujące mpzp w otulinie (ha)	0	9 537	15	192	1 360	12 503	334	4 941	6 482	0
	Liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy w gminach	90	684	193	373	342	642	455	81	297	306
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze parku	0	2	3	0	0	15	0	0	0	0
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze otuliny	0	76	54	9	53	532	4	18	13	59
2006	Powierzchnia obowiązujących mpzp w gminach (ha)	575	77 350	1 180	2 899	43 817	21 771	22 008	68 397	30 209	659
	Obowiązujące mpzp w parku (ha)	0	22 978	0	0	1 422	6 058	800	3 318	1 779	0
	Obowiązujące mpzp w otulinie (ha)	0	9 537	15	192	1 360	13 423	441	5 182	6 482	10
	Liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy w gminach	111	1 024	228	223	387	713	321	68	245	365
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze parku	0	7	1	1	0	18	0	0	0	0
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze otuliny	0	141	54	7	55	628	1	24	12	34
2007	Powierzchnia obowiązujących mpzp w gminach (ha)	603	77 523	1 481	2 899	47 184	23 719	22 319	70 343	30 209	751
	Obowiązujące mpzp w parku (ha)	0	22 978	0	0	1 422	6 058	800	3 265	1 779	0
	Obowiązujące mpzp w otulinie (ha)	0	9 537	1 112	192	1 640	14 747	441	5 096	6 482	21
	Liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy w gminach	93	556	236	285	309	915	488	101	189	352
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze parku	0	15	1	1	0	10	5	0	0	1
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze otuliny	1	114	64	10	51	676	3	27	8	61

* Dla Wielkopolskiego Parku Narodowego dane o liczbie opinii parku do wniosków uwz dotyczą łącznie parku i otuliny.

Tabela 4.1 cd.

PN		Gór Stołowych	„Ujście Warty”	Pleniński	Poleski	Roztoczański	Słowiński	Świętokrzyski	Wielkopolski	Wigierski	Woliński
Liczba gmin w parku		4	4	4	6	4	5	6	5	4	3
Liczba gmin w otulinie		6	4	4	6	7	5	8	0	4	3
Powierzchnia parku narodowego (ha)		6 339	9 038	2 346	9 762	8 483	21 573	7 626	7 584	15 000	10 937
– w tym powierzchnia podlegająca ochronie krajobrazowej (ha)		312	3 333	987	1 448	356	133	323	2 304	2 931	0
Powierzchnia otuliny (ha)		12 021	12 166	2 936	11 766	36 685	30 220	20 780	7 256	11 299	3 482
2005	Powierzchnia obowiązujących mpzp w gminach (ha)	24 397	b.d.	6 000	23 583	36 659	4 882	12 546	3 577	4 090	6 922
	Obowiązujące mpzp w parku (ha)	5 738	b.d.	0	0	17	0	527	b.d.	0	0
	Obowiązujące mpzp w otulinie (ha)	8 874	b.d.	1 782	0	969	2 025	733	b.d.	0	0
	Liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy w gminach	129	b.d.	119	82	309	472	503	1 279	218	333
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze parku	0	0	0	1	6	3	1	192	37	0
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze otuliny	5	2	26	11	76	166	166	b.d.	41	0
2006	Powierzchnia obowiązujących mpzp w gminach (ha)	29 533	b.d.	18 323	26 999	36 073	5 535	15 141	3 894	6 283	6 951
	Obowiązujące mpzp w parku (ha)	5 738	b.d.	0	0	17	0	527	b.d.	1 939	0
	Obowiązujące mpzp w otulinie (ha)	8 874	b.d.	2 321	0	969	2 189	4 909	b.d.	591	0
	Liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy w gminach	80	b.d.	117	129	402	345	609	1 597	225	313
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze parku	0	0	0	0	1	1	1	229	23	6
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze otuliny	20	5	20	22	89	159	145	b.d.	45	0
2007	Powierzchnia obowiązujących mpzp w gminach (ha)	29 968	b.d.	18 356	26 999	37 010	5 535	20 586	4 042	7 956	10 159
	Obowiązujące mpzp w parku (ha)	5 738	b.d.	0	214	17	0	527	b.d.	1939	0
	Obowiązujące mpzp w otulinie (ha)	9 797	b.d.	24 092	1 055	1088	2 189	4 909	b.d.	591	0
	Liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy w gminach	108	b.d.	106	119	430	407	600	2 224	233	418
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze parku	0	0	1	3	0	6	1	260	25	7
	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze otuliny	17	1	24	19	74	146	161	b.d.	32	0

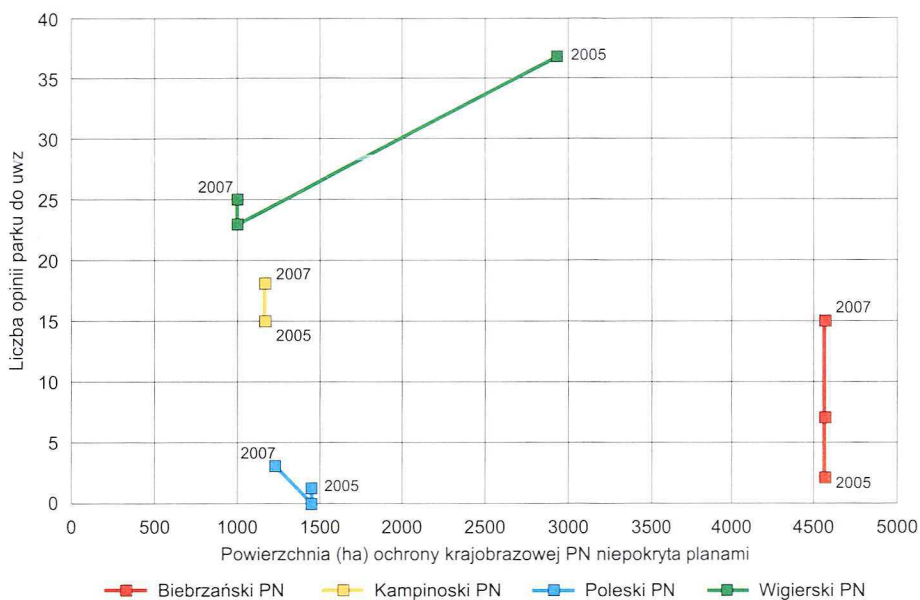
Źródło: Opracowanie własne (tab. 4.1-4.12).



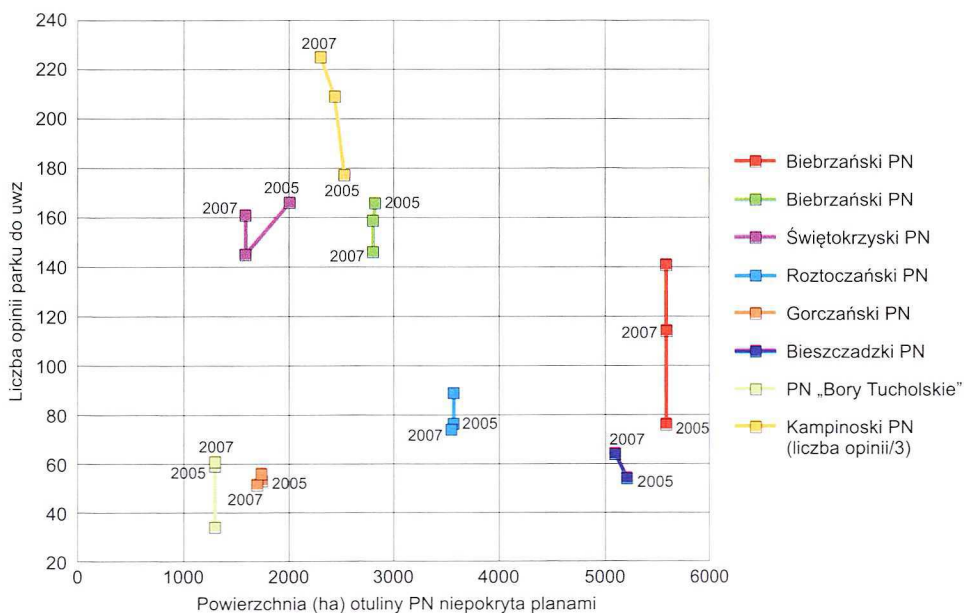
Ryc. 4.1. Rozmieszczenie analizowanych gmin na tle parków narodowych

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 4.1-4.4).

44 i 35% wszystkich wniosków odnoszących się do parku (są to jednocześnie parki charakteryzujące się ogólnie najwyższą liczbą wydanych opinii do wniosków o uwz dotyczących terenu parku). W przypadku otulin najtrudniejsza sytuacja występuje w Pienińskim PN, gdzie w latach 2005-2007 wydano prawie 15% opinii negatywnych (tab. 4.2).



Ryc. 4.2. Zmiana liczby opinii do wniosków o uwz w stosunku do zmiany powierzchni niepokrytej planami w wybranych parkach narodowych w latach 2005-2007



Ryc. 4.3. Zmiana liczby opinii do wniosków o uwz w stosunku do zmiany powierzchni niepokrytej planami w otulinach wybranych parkach narodowych w latach 2005-2007

Tabela 4.2

Liczba opinii parku w sprawie wniosków o uwz (lata 2005-2007 razem)
– bez parków: Babiogórskiego, Ojcowskiego i Tatrzańskiego

Park Narodowy	Obszar Parku		Obszar otuliny	
	opinie pozytywne	opinie negatywne	opinie pozytywne	opinie negatywne
Białowiecki	0	0	1	0
Biebrzański	21	3	326	5
Bieszczadzki	5	0	171	1
Drawieński	2	0	25	1
Gorczański	0	0	150	1
Kampinoski	39	17	1 883	47
Karkonoski	3	0	4	1
Magórski	0	0	68	1
Narwiański	0	0	33	0
Pieniński	1	0	61	9
„Bory Tucholskie”	1	0	149	5
Gór Stołowych	1	0	300	0
„Ujście Warty”	0	0	7	1
Poleski	3	1	55	1
Roztoczański	6	1	234	5
Słowiński	21	4	474	3
Świętokrzyski	3	0	472	0
Wielkopolski	645	36	*	*
Wigierski	63	22	117	1
Woliński	7	0	0	0
Razem	821	84	4 530	82

* Dla Wielkopolskiego Parku Narodowego dane o liczbie opinii parku do wniosków uwz dotyczą łącznie parku i otuliny.

4.2.3. Stan planowania przestrzennego w gminach związanych z parkami narodowymi i otulinami parków

Ze 116 gmin, których grunty leżą przynajmniej częściowo na terenie parku narodowego, informacje na temat pokrycia parków narodowych planami miejscowymi są dostępne tylko dla 84 gmin (tab. 4.3). Większość z nich (ponad 71%) nie dysponuje żadnymi planami, a tylko w 11 gminach cała powierzchnia parku jest nimi pokryta.

Pośród 124 gmin, których grunty wchodzi przynajmniej częściowo w skład otulin parków narodowych, dane dotyczące pokrycia otuliny planami pochodzą ze 105 gmin. W tej liczbie zaledwie 20 gmin ma 95-100% powierzchni otuliny pokrytej pla-

Tabela 4.3

Zbiórce zestawienie gmin pod względem pokrycia planami miejscowymi
obszaru parków narodowych i otulin

Pokrycie planami (% obszaru) w poszczególnych gminach w 2007 r.	0	0.01-10	11-80	95-100
Liczba gmin – plany dotyczące parku	60	8	5	11
Liczba gmin – plany dotyczące otuliny	44	27	14	20

Tabela 4.4

Liczba opinii parków narodowych do wniosku o uwz dotyczącego obszaru parków
i otulin w latach 2005-2007

Liczba opinii do wniosków o uwz za lata 2005-2007 łącznie	0	1-10	11-60	powyżej 60
Liczba gmin – opinie dotyczące obszaru parku	67	27	7	4
Liczba gmin – opinie dotyczące obszaru otuliny	15	28	26	16

Tabela 4.5

Gminy, których terenów dotyczy najwyższa liczba opinii parków narodowych
do wniosków o uwz

Gmina	Park Narodowy	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze parku			
		2005	2006	2007	2005-2007
Sztabin	Biebrzanski PN	0	4	6	10
Dopiewo	Wielkopolski PN*	3	1	6	10
Krasnopol	Wigierski PN	2	3	6	11
Międzyzdroje	Wolinski PN	0	6	7	13
Leszno	Kampinoski PN	5	7	8	20
Nowinka	Wigierski PN	14	7	7	28
Suwałki	Wigierski PN	21	13	12	46
Komorniki	Wielkopolski PN*	27	27	20	74
Mosina	Wielkopolski PN*	34	41	46	121
Stęszew	Wielkopolski PN*	56	64	86	206
Puszczykowo	Wielkopolski PN*	72	96	102	270

* Dla Wielkopolskiego Parku Narodowego dane o liczbie opinii parku do wniosków o uwz dotyczą łącznie parku i otuliny.

nami (te gminy mają jednocześnie w większości pełne pokrycie planami w granicach parku lub całego obszaru, albo przynajmniej dla wszystkich obszarów niebędących własnością skarbu państwa; tab. 4.3).

Całkowity brak pokrycia planami występuje w 44 gminach, przy czym we wszystkich z nich, jeśli mają grunty w granicach parku, również i one nie mają planów miejscowych. Należy też podkreślić, że w 20 gminach z 27 mających pokrycie otuliny planami do 10%, całkowicie brakuje planów dla gruntów w obrębie parku. W grupie 14 gmin mających pokrycie otuliny od 10 do 80%, jedynie w 7 z nich są również plany dla parku (pokrywające od 2 do 50% parku).

Ze 105 gmin, dla których dysponujemy informacjami o liczbie opinii parku narodowego do wniosku o uwz, w 67 nie zgłaszano w latach 2005-2007 do opiniowania żadnego wniosku o ustalenie warunków zabudowy, a w pozostałych 38 gminach łącznie w ciągu trzech lat takich wniosków było 884 (tab. 4.4).

Jak wynika z tab. 4.4., rozkład liczby opinii (a co za tym idzie – również ruchu inwestycyjnego) był bardzo nierównomierny. Na 11 gmin przypada aż 809 opinii, podczas gdy na pozostałe 27 gminy opiniujące przypada tylko 75 opinii. Należy podkreślić, że większość działań dotyczy tylko dwóch parków narodowych, Wielkopolskiego, z którym związanych jest 5 gmin, i Wigierskiego (trzy gminy; tab. 4.5).

Tabela 4.6

Gminy, których terenów dotyczy najwyższa liczba opinii parków narodowych do wniosków o uwz w obrębie otuliny

Gmina	Park Narodowy	Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze otuliny			
		2005	2006	2007	2005-2007
Leoncin	Kampinoski PN	17	21	34	72
Tereszpol	Roztoczanski PN	28	31	21	80
Suwałki	Wigierski PN	27	31	22	80
Górno	Świętokrzyski PN	30	25	29	84
Brochów	Kampinoski PN	37	43	37	117
Sztabin	Biebrzanski PN	30	51	42	123
Nowa Słupia	Świętokrzyski PN	38	46	52	136
Smóldzino	Słowiński PN	39	50	52	141
Chojnice	PN „Bory Tucholskie”	56	31	57	144
Cisna	Bieszczadzki PN	46	49	53	148
Zwierzyniec	Roztoczanski PN	46	57	51	154
Bodzentyn	Świętokrzyski PN	52	61	58	171
Kampinos	Kampinoski PN	48	68	87	203
Łeba	Słowiński PN	69	89	82	240
Leszno	Kampinoski PN	119	116	90	325
Łomianki	Kampinoski PN	306	377	426	1109

Zróżnicowanie pokrycia otulin planami nie odpowiada zapotrzebowaniu na istnienie takich planów. Co prawda, w 15 gminach (spośród 85 mających mniejsze niż 95% pokrycie otuliny planami) w ciągu trzech lat nie było ani jednej opinii parku do wniosku uwz, mimo minimalnego lub zerowego pokrycia otuliny planami (tab. 4.4). W pozostałych 70 gminach sytuacja jest odmienna. W czterdziestu z nich inwestycje prywatne (indywidualne) na terenie otuliny parku mają charakter sporadyczny i obejmują konieczność opiniowania do 7 wniosków uwz rocznie. Natomiast zdecydowanie wyróżnia się 16 gmin, w których brak planów miejscowych jest wyraźnie widoczny i utrudniający prawidłową gospodarkę przestrzenną. Jak wynika z tabeli 4.6, największe zapotrzebowanie na plany miejscowe występuje w 5 gminach związanych z Kampinoskim PN oraz w trzech ze Świętokrzyskim PN.

4.2.4. Ogólna ocena stanu zaawansowania prac planistycznych w gminach związanych z parkami narodowymi

W ciągu ostatnich trzech lat powierzchnia pokryta planami miejscowymi rosła systematycznie, choć powoli (tab. 4.7). Proces ten miał miejsce również w odniesieniu do terenów wchodzących w skład parków narodowych, jak i ich otulin, choć – co trzeba zaznaczyć – udział powierzchniowy planów obowiązujących w parkach i otulinach w stosunku do ogólnej powierzchni pokrytych planami nie wzrastał, a nawet zmalał w 2007 r. w porównaniu z 2006 r.

Należy wyraźnie podkreślić, że z danych przytoczonych w tab. 4.7 wynika jednoznacznie konieczność przyspieszenia prac nad tworzeniem planów miejscowych odnoszących się do powierzchni parków narodowych i ich otulin. O tej potrzebie świadczą m.in. następujące zależności:

- Ogólna liczba wniosków o uwz wzrosła w 2007 r. o ok. 14% w stosunku do 2005 r., podczas gdy liczba opinii wydawanych przez park w odniesieniu do wniosków uwz dotyczących parku i otuliny wzrosła o 16%.
- W tym samym okresie wzrosła o 48% liczba opinii negatywnych.
- Plany miejscowe dotyczące parków i ich otulin stanowią jedynie 14-15% powierzchni wszystkich planów, podczas gdy wnioski o uwz dotyczące parków i otulin stanowią 19-20% wszystkich wniosków. Wagi powyższej zależności nie obniża stwierdzenie, że w parkach narodowych (ale już nie w otulinach) zdecydowaną większość obszaru stanowią grunty będące własnością skarbu państwa, na których nie ma potrzeby ani obowiązku sporządzania planu miejscowego. Potrzeba tego przyspieszenia planistycznego nie jest jednakowo pilna w odniesieniu do wszystkich gmin. Duża bowiem ich liczba charakteryzuje się znacznie niższym udziałem procentowym wniosków o uwz odnoszących się do obszaru parku narodowego lub otuliny (w stosunku do wszystkich wniosków) niż udziałem powierzchni objętej planami odnoszącymi się do obszaru parku narodowego lub otuliny (w stosunku do powierzchni wszystkich planów). Problem dotyczy przede wszystkim kilku-

Tabela 4.7

Zmiany wybranych wskaźników charakteryzujących tworzenie planów miejscowych na obszarach parków narodowych i ich otulin w latach 2005-2007

	2005	2006	2007
Powierzchnia planów obowiązujących w gminach (ha)	441 182	479 356	536 639
Powierzchnia planów obowiązujących w parkach i otulinach (ha)	64 053	72 965	77 936
Powierzchnia planów obowiązujących w parkach i otulinach w stosunku do ogólnej powierzchni pokrytych planami (%)	14,5	15,2	14,5
Liczba wniosków o ustalenie warunków zabudowy (UWZ)	7 934	8 471	9 050
Liczba opinii parku do wniosków uwz na obszarze parków i otulin razem	1 571	1 749	1 828
– w tym opinie negatywne	46	52	68
Procent opinii pozytywnych w stosunku do ogólnej liczby wniosków w gminach	19,2	20,0	19,4
Liczba opinii parków do wniosków uwz tylko na obszarze otulin	1 311	1 461	1 489
Średnia liczba opinii do uwz na 100 ha w gminie (terenu nieleśnego)*	0,61	0,65	0,69
Średnia liczba opinii do uwz na 100 ha w parku i otulinie (terenu nieleśnego)*	0,44	0,49	0,51
Średnia liczba opinii do uwz na 100 ha tylko w otulinie (terenu nieleśnego)*	0,56	0,63	0,64

* dotyczy tylko powierzchni pozostałej po odliczeniu powierzchni leśnej i dużych zbiorników wodnych.

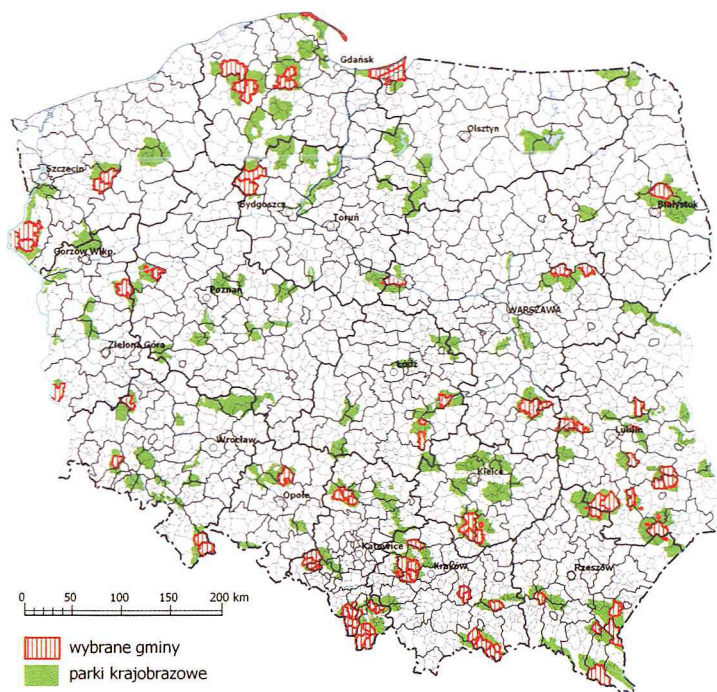
dziesięciu gmin, które albo charakteryzują się zależnością odwrotną, albo też bezwzględnie liczby wniosków uwz są bardzo wysokie.

4.3. Potrzeby planistyczne w parkach krajobrazowych

Rozmieszczenie 102 gmin, będących podstawą analizy potrzeb planistycznych w parkach krajobrazowych przedstawia ryc. 4.4. W obrębie tych jednostek w ciągu kolejnych trzech lat wzrastała powierzchnia pokryta planami miejscowymi, natomiast liczba wniosków o uwz wahała się: po wyraźnym spadku w 2006 r., w 2007 r. ponownie wzrosła, choć była w dalszym ciągu mniejsza niż w 2005 r. (tab. 4.8).

Omawiany wzrost powierzchni pokrytej planami nie był równomierny we wszystkich gminach. W 30 z nich pokrycie planami wynosiło w 2007-r. ponad 95%, przy czym w 25 gminach takie pokrycie było już osiągnięte w 2005 r. W 5 pozostałych, w których w 2007 r. osiągnięto pełne pokrycie planami, w 2005 r. plany istniały dla mniej niż 5% powierzchni (tab. 4.9). W pozostałych gminach sytuacja była zróżnicowana (tab. 4.10). Należy zwrócić uwagę, że aż 28 z nich nie miało żadnych planów miejscowych, a w kolejnych 27 pokrycie było niższe niż 10%.

Na szczególną uwagę zasługuje 46 gmin, w których pokrycie planami nie przekraczało w 2007 r. 5% całkowitej powierzchni. Jest to grupa bardzo zróżnicowana,



Ryc. 4.4. Rozmieszczenie analizowanych gmin na tle parków krajobrazowych

Tabela 4.8

Zmiany powierzchni planów miejscowych i liczby wniosków uwz w wybranych 102 gminach leżących całkowicie w parkach krajobrazowych w latach 2005-2007

	2005	2006	2007
Powierzchnia objęta planami (ha)	321 030	336 948	353 322
Powierzchnia objęta planami (% powierzchni gmin)	26	28	29
Liczba wniosków o uwz	5 730	5 084	5 118

Tabela 4.9

Gminy, w których nastąpił największy wzrost powierzchni pokrytej planami miejscowymi w latach 2005-2007

Gmina	Park Krajobrazowy	Powierzchnia objęta planami (%)			Liczba wniosków o uwz		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
Wisła	PK Beskidu Śląskiego i otulina	1	97	98	143	59	7
Pionki	Kozienicki PK i otulina	0	100	100	0	0	0
Kochanowice	PK Lasy nad Górną Liswartą	4	98	98	33	35	0
Czernichów	Rudniański PK i otulina	1	98	98	61	15	0
Liszki	Bieleńsko-Tyniecki PK	2	2	100	159	178	179

Tabela 4.10

Zbiorcze zestawienie gmin pod względem pokrycia planami miejscowymi obszaru parków krajobrazowych i ich otulin w 2007 r.

Pokrycie planami (% powierzchni gminy) w 2007 r.	0	1-5	6-10	11-50	51-95	96-100
Liczba gmin	28	18	9	10	7	30

Tabela 4.11

Liczba wniosków o uwz w gminach mających nie więcej niż 5% powierzchni pokrytej planami miejscowymi w 2007 r.

Liczba wniosków o uwz za lata 2005-2007 łącznie	25-50	51-100	101-300	301-800	801-1150
Liczba gmin	3	12	23	5	3

Tabela 4.12

Gminy o najwyższym wskaźniku wydanych decyzji o uwz na 100 ha powierzchni gminy w 2007 r.

Gmina	Park Krajobrazowy	Średnia za lata 2005-2007
Sępólno Krajeńskie	Krajeński PK	0,82
Supraśl	PK Puszczy Knyszyńskiej	1,25
Busko-Zdrój	Szaniecki PK i otulina	1,26
Krynica-Zdrój	Popradzki PK	1,84
Sulejów	otulina Sulejowskiego PK	2,03

w której spotyka się zarówno gminy, w których liczba wniosków o uwz w ciągu trzech lat nie przekroczyła 50, jak i takie, w których była wyższa od 800 (tab. 4.11).

Duża liczba wniosków o uwz występuje także w kilku gminach charakteryzujących się przeciętnym pokryciem planami, ale jak z tego wynika, niewystarczającym (np. Józefów – pokrycie planami 29%, wniosków 625 w ciągu 3 lat, Władysławowo – pokrycie planami wzrosło z 2 do 41%, a wniosków o uwz – 869).

Trzyletnia średnia liczba wydanych uwz na 100 ha powierzchni gminy dla wszystkich 46 analizowanych gmin wynosi 0,45 i nie odbiega od średniej ogólnokrajowej. Jest jednak bardzo zróżnicowana w poszczególnych gminach i waha się od 0,1 do ponad 2 na 100 ha powierzchni gminy (tab. 4.12).

4.4. Wnioski

W sumie przeanalizowano sytuację w 105 gminach związanych z parkami narodowymi i w 102 gminach leżących w całości na obszarze parku krajobrazowego lub jego otuliny. Sytuacja planistyczna w tych gminach jest wyraźnie zróżnicowana. W przypadku 99 gmin (48% ogólnej liczby) sytuacja jest bardzo dobra, gdyż albo cała gmina jest pokryta planami, albo też ruch inwestycyjny jest tak minimalny (kilka wniosków o uwz w ciągu trzech lat), że nie ma pilnej potrzeby tworzenia planów miejscowych.

W przypadku 30 gmin (ok. 15% wszystkich) sytuacja jest bardzo zła. Charakteryzują się one brakiem planów miejscowych na całej analizowanej powierzchni lub na znacznej jej większości, przy bardzo dużej presji na rozwój budownictwa indywidualnego (liczba wniosków o uwz sięga kilkuset rocznie).

Należy jednak podkreślić, że nie zawsze wzrost powierzchni pokrytych planami ma istotny wpływ na spadek liczby opinii parku do wniosków o uwz. Widać to wyraźnie m.in. w przypadku Wigierskiego Parku Narodowego, w którym powierzchnia niepokryta planami zmniejszyła się w latach 2005-2007 o ok. 66% podczas gdy liczba opinii zmalała tylko o ok. 1/3. Jeszcze jaskrawiej zjawisko to można obserwować w przypadku otuliny Kampinoskiego Parku Narodowego, gdzie powierzchnia niepokryta planami zmniejszyła się o ok. 10%, podczas gdy liczba wystawianych opinii wzrosła o ok. 27%. Jedynie pełne pokrycie planami umożliwia racjonalizację gospodarowania przestrzenią, czego dowodem jest m.in. Ojcowski Park Narodowy (powierzchnia parku 2146 ha, powierzchnia otuliny 6777 ha), w którym w 2005 r. wydano 6 opinii do wniosków o uwz dotyczących parku i 92 opinie dotyczące otuliny (z czego – co należy podkreślić – 5 opinii negatywnych w przypadku parku i 8 negatywnych w przypadku otuliny). W następnych latach liczba wniosków wyraźnie malała wraz ze zwiększaniem się powierzchni objętej planami, które do końca 2008 r. objęły w całości obszar parku i otuliny, co spowodowało w zasadzie całkowite zakończenie opiniowania wniosków o uwz przez dyrekcję parku (Hibszer, Partyka, w druku).

Zróźnicowanie pokrycia planami w grupie gmin związanych z parkami narodowymi i parkami krajobrazowymi nie odbiega od zróźnicowania w innych grupach gmin, ale konsekwencje występowania gmin bez planów miejscowych dla parków narodowych, parków krajobrazowych i ich otulin są bardzo poważne. W odniesieniu do parków narodowych najgorsza sytuacja jest w gminach związanych z Wielkopolskim PN, Kampinoskim PN, Wigierskim PN oraz bardzo zła w niektórych gminach związanych z Biebrzańskim PN, Świętokrzyskim PN, Roztoczańskim PN i Słowińskim PN.

W przypadku parków krajobrazowych dostępne dane uniemożliwiają przeprowadzenie tak szczegółowej analizy. Można tylko wskazać te gminy leżące całkowicie w obrębie parków i ich otulin, które w najwyższym stopniu wymagają planów. Do tej grupy należą m.in. Sępólno Krajeńskie, Supraśl, Busko-Zdrój, Krynica-Zdrój, Sulejów, Józefów, Władysławowo.

Istniejąca na koniec 2007 r. sytuacja planistyczna w gminach związanych z obszarami chronionymi niesie ze sobą poważne konsekwencje prawne i społeczne. Przede wszystkim obserwuje się wyraźną i wciąż nasilającą się konkurencję o przestrzeń między dążeniami inwestorów i celami ochrony przyrody. Wykorzystuje się przy tym luki i niejednoznaczności prawne oraz brak spójności między przepisami planistycznymi i przepisami o ochronie przyrody (Solon 2005). W rezultacie pojawia się presja, często akceptowana przez władze gminy, aby nie tworzyć planów miejscowych dla najbardziej atrakcyjnych terenów położonych w obrębie parku lub w jego najbliższym otoczeniu. Z analizy zgromadzonego materiału oraz z danych szczegółowych uzyskanych z ankiet gminnych i niektórych parków narodowych można przypuszczać, że zjawisko to występuje przynajmniej w niektórych gminach związanych z Wielkopolskim, Wigierskim i Słowińskim PN. Tezę tę potwierdzają również Hibszer i Partyka (w druku) w przypadku Ojcowskiego Parku Narodowego. Autorzy ci stwierdzają, że gminy, ustanawiając swoje plany, dokonały wyłączeń niektórych terenów, mimo wcześniejszych całościowych uzgodnień planów z Parkiem. Tereny te są przedmiotem sporów, wynikających z przejawianych inicjatyw budowlanych, których Park ze względu na swoje zadania statutowe nie mógł akceptować.

W wyniku przedstawionych wyżej działań obszary o funkcjach konfliktogennych są pozostawione bez planów miejscowych, co powoduje znaczne wydłużenie drogi administracyjnej przy podejmowaniu decyzji, prowadzi do procesów sądowych oraz konieczności każdorazowego tworzenia odpowiednich ekspertyz (Solon, Sikorski 2007). Ponadto – co jest znacznie ważniejsze – taka działalność prowadzi do licznych konfliktów między obywatelem a urzędami, a w dalszej kolejności do zaburzenia ładu przestrzennego, bezpowrotnego niszczenia walorów krajobrazowych i cech charakterystycznych krajobrazu i – w wielu przypadkach – uniemożliwia racjonalne gospodarowanie zasobami przyrody i wpływa negatywnie na możliwość ochrony różnorodności biologicznej.

Dotychczasowe zaniedbania planistyczne na obszarach chronionych w parkach narodowych i parkach krajobrazowych (a także na obszarach Natura 2000, obejmu-

jących m.in. wszystkie parki narodowe i część powierzchni parków krajobrazowych) będą miały jeszcze poważniejsze konsekwencje w warunkach obecnie obowiązujących przepisów prawa. *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*² oraz nowelizacja *Ustawy o ochronie przyrody z 2008 r.* wraz ze zmianami innych przepisów prawa, które nastąpiły w latach 2008-2009, wprowadziły nowe mechanizmy tworzenia planów ochrony oraz zasad uzgadniania decyzji planistycznych z wymogami ochrony przyrody. Te nowe regulacje prawne mają na celu wzmocnienie mechanizmów ochrony przyrody (w tym m.in. przez nałożenie obowiązku zmiany lub odpowiedniego dostosowania obowiązujących planów miejscowych na obszarach Natura 2000), ale mogą spowodować jeszcze silniejsze konflikty między władzami gmin i właścicielami prywatnych gruntów a służbami odpowiedzialnymi za ochronę przyrody.

² Dz.U. nr 199, poz. 1227.