

**PIOTR KRAJEWSKI**  
**BARBARA MASTALSKA-CETERA**

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

**WPLYW PLANÓW OCHRONY  
PARKÓW KRAJOBRAZOWYCH  
NA KSZTAŁTOWANIE ZABUDOWY  
(NA PRZYKŁADZIE GMIN SOBÓTKA I MYŚLAKOWICE  
W WOJ. DOLNOŚLĄSKIM)**

**Abstract: Impact of Protection Plans of Lower Silesian Landscape Parks on Shaping Building Areas in Municipalities (on the Example of Sobótka and Myślakowice in Dolnośląskie Voivodeship).** This article presents the analysis of the relationships between protection plans of landscape parks and building development policy determined by the authorities at the local level. The problem is presented on the background of landscape parks of Lower Silesia region. Main objective of the study was to determine the relationships between spatial planning documents at the local level – the study of conditions and directions of spatial development, local land use plans, decisions of building localization and protection plans of landscape parks. Relationships resulting mainly from the rules of the law are ambiguous and open to interpretation. Examples presented in this article show the impact of preparation of protection plan on local spatial documents and decisions.

**Key words:** Landscape, landscape park, nature and landscape conservation, protection plan.

## **Wstęp**

Teren Dolnego Śląska jest regionem bogatym pod względem zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego. Znajdują się tu dwa parki narodowe, liczne rezerwy przyrody i obszary Natura 2000, ale także duża liczba, w porównaniu z innymi województwami, parków krajobrazowych. Ich zadaniem jest nie tylko ochrona walorów przyrodniczych, ale także zasobów dziedzictwa kulturowego i krajobrazu, które powinny zostać zachowane dla kolejnych pokoleń. Jednak jak wykazuje praktyka, skuteczność ochrony krajobrazu na tych terenach jest znacznie słabsza niż ochrona elementów różnorodności biologicznej, jak chronione gatunki, siedliska czy ochrona

zabytków [Kistowski 2012]. Zmiany wprowadzane w poszczególnych aktach prawnych znacznie ograniczyły możliwości bezpośredniej ochrony krajobrazu na obszarach parków krajobrazowych. Nawet opracowanie planu ochrony niewiele zmienia w tym względzie mimo to, że jak dowodzi Habuda i Radecki [2013] nie jest to akt prawny podrzędnej rangi skoro może modyfikować reżim prawny parku krajobrazowego. Znacznie zwiększyła się także presja inwestycyjna, w wyniku której powstaje nowa zabudowa na terenach najbardziej atrakcyjnych [Krajewski, Raszka 2011]. O podobnych problemach pisze także Wycichowska [2008] i Zimniewicz [2008]. Sytuacja ta skłoniła autorów opracowania do bliższego przyjrzenia się zagadnieniu wzajemnych relacji między planami ochrony parków krajobrazowych a dokumentami planistycznymi szczebla lokalnego – *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP)* i miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (*MPZP*) oraz decyzjami o warunkach zabudowy (*WZ*). Głównym celem analiz było usystematyzowanie wiedzy na temat roli planu ochrony w określaniu zasad zabudowy na terenach gmin. Obiektem badań były gminy położone na terenie dolnośląskich parków krajobrazowych. Spośród nich wybrano dwa przykłady, których sytuacja obrazuje najważniejsze problemy wynikające z omawianych zależności

## **1. Uwarunkowania prawne kształtowania zabudowy na obszarach parków krajobrazowych**

Zasady kształtowania zabudowy, zgodnie z obowiązującą *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [2013], określają *MPZP*, a w przypadku ich braku decyzje o *WZ* oraz decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Za opracowanie wymienionych aktów prawa miejscowego oraz wydawanie decyzji odpowiedzialne są władze samorządowe na szczeblu lokalnym. Jednak na obszarach parków krajobrazowych ograniczenia w kształtowaniu zabudowy wprowadzają jeszcze dwa inne akty prawa miejscowego wydawane na szczeblu wojewódzkim. Są to uchwała sejmiku województwa ws. parku krajobrazowego (przed nowelizacją *Ustawy o ochronie przyrody w 2009 r.* było to rozporządzenie wojewody ws. parku krajobrazowego) oraz plan ochrony, który powinien zostać opracowany w ciągu 5 lat od momentu utworzenia tej formy ochrony przyrody. Uchwała sejmiku (do 2009 r. rozporządzenie wojewody) określa m.in. obszar, położenie, przebieg granic oraz szczególne cele ochrony, a także listę zakazów i nakazów właściwych dla danego parku wybranych z katalogu zakazów zawartych w art. 17 *Ustawy o ochronie przyrody* [2004]. Natomiast plan ochrony oprócz innych elementów określonych w art. 20 tej samej *Ustawy* zawiera ustalenia do *SUiKZP* gmin, *MPZP*, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych parku krajobrazowego. War-

to w tym miejscu zastanowić się nad użytym w *Ustawie* sformułowaniem „ustalenia”. Słowo to w słownikach języka polskiego oznacza to, co zostało ustalone: decyzje, wytyczne lub to, co zostało stwierdzone po wcześniejszym zbadaniu. Zostało użyte w kontekście parków narodowych, parków krajobrazowych i rezerwatów przyrody. Natomiast w odniesieniu do obszarów Natura 2000 ustawodawca używa słowa *wskazania* oznaczające zalecenie, pouczenie, wskazówkę. Wydaje się zatem, że ustalenia mają większą „moc” niż wskazania [Habuda, Radecki 2013].

Zakres ustaleń do *SUiKZP* oraz *MPZP* określa *Rozporządzenie Ministra Środowiska* [2005]. W § 17 pkt. 6 tego rozporządzenia wskazano, że w zakres ustaleń wchodzi m.in. określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń ich użytkowania, w tym m.in. wyłączenie terenów spod zabudowy lub ograniczenia funkcji, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

Ponieważ istniały rozbieżności między władzami samorządowymi a zarządami parków krajobrazowych na temat konieczności uwzględniania ustaleń w dokumentach planistycznych, w sprawie tej stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z 14.01.2011 r. (sygn. akt II OSK 2035/09) uznał, że ustalenia adresowane są do organów uchwalających studia i plany, nie mogą natomiast być uznane za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne. Ustalenia te powinny być uwzględnione przy sporządzaniu *SUiKZP* oraz *MPZP*, nie mają jednak wiążącego charakteru w sprawach o ustalenie WZ. Tym samym nie mogą stanowić podstawy decyzji odmawiającej ustalenia WZ. Sąd potwierdził kwestię konieczności uwzględniania ustaleń planu ochrony w dokumentach planistycznych. Jednocześnie została wyjaśniona kolejna ważna kwestia dotycząca braku wiążącego charakteru ustaleń planu ochrony w stosunku do decyzji o WZ. Rodzi to ważny problem, gdyż większość tego typu obszarów chronionych nie posiada *MPZP* i zasady zabudowy określane są przez wydawane decyzje. Często dochodzi zatem do sytuacji, gdzie na danym terenie obowiązuje plan ochrony uchwalony na szczeblu regionalnym, który jest jedynym aktem prawa miejscowego regulującym zasady zabudowy, a mimo to zgodnie z prawem wydawana jest decyzja zupełnie sprzeczna z jego zapisami. Dzieje się tak mimo to, że w art.73 ust. 1 pkt. 1 *Prawa Ochrony Środowiska* [2013] wskazano, że w *MPZP* oraz w decyzji o WZ uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia m.in. parku krajobrazowego oraz jego otuliny. Nie można także zapominać o *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury* [2003], gdzie w §4 pkt. 3 lit. b stwierdzono, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające m.in. z obowiązujących ustaleń planów ochrony parków krajobrazowych.

Przedstawione wyżej rozważania świadczą o kluczowym mankamencie polskiego systemu planowania przestrzennego. Jest nim brak podstawowego narzędzia oddziaływania na zagospodarowanie terenu obecnego w krajach zachodnich, gdzie na podstawie obowiązujących przepisów prawnych w obowiązkowych dla gmin pla-

nach zagospodarowania przestrzennego wyznaczana jest linia rozgraniczająca tereny, gdzie zabudowa jest dozwolona, od tych, gdzie jest niedopuszczalna.

## 2. Plany ochrony dolnośląskich parków krajobrazowych

Połowa spośród 12 parków krajobrazowych na terenie Dolnego Śląska posiada obowiązujące plany ochrony (tab. 1). Obowiązują one od momentu uchwalenia przez kolejne 20 lat. Najstarszy z nich został opracowany dla Parku Krajobrazowego Doliny Bobru w 2001 r. jeszcze na gruncie aktualnych wówczas przepisów. Jednak 13 lat od momentu uchwalenia planu ochrony sprawiło, że zawarte w nim uwarunkowania i wytyczne w zakresie kształtowania zabudowy są dziś nieaktualne. Należy dodać, że zgodnie z obowiązującą dziś *Ustawą o ochronie przyrody* plany ochrony parków krajobrazowych ustanowione po 2 lutego 2001 r. zachowały ważność na 20 lat. Kolejne pięć planów ochrony zostało opracowanych w latach 2009-2011 i ostatecznie przyjęte uchwałą sejmiku woj. dolnośląskiego 27 października 2011 r.

Zatem tylko dla 5 z 11 parków krajobrazowych został spełniony obowiązek zawarty w art. 8 *Ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* [2008], przedłużający o pięć lat od dnia wejście w życie tego *aktu prawnego*, tj. do 15 listopada 2013 r., termin opracowania planów ochrony dla parków krajobrazowych utworzonych przed dniem wejścia w życie tej *Ustawy*. Wynika to przede wszystkim z braku odpowiednich środków finansowych Dolnośląskiego Zespołu Parków Krajobrazowych. Należy jednak wspomnieć, że dla dwóch kolejnych obszarów rozpoczęto prace nad planami ochrony. Ich ukończenie planowane jest w 2015 r.

Wśród ustaleń do *SUiKZP* gmin, na terenie których położony jest park, zawartych w planach ochrony obowiązujących od końca 2011 r. znajdują się takie zapisy, jak:

- brak dopuszczenia do rozwoju innych układów urbanistycznych niż te określone w obowiązujących w dniu wejścia w życie planu ochrony *SUiKZP*;
- opracowanie planów miejscowych dla całych sołectw a nie pojedynczych działek;
- dążenie do skoncentrowanego układu zabudowy;
- w przypadku opracowania zmiany *SUiKZP* zmiana zapisów także dla wymienionych na załącznikach graficznych obszarów (będących własnością gminy), których planowana zabudowa pozostaje w konflikcie z celami ochrony parku.

Natomiast wśród ustaleń do *MPZP* znalazły się bardziej szczegółowe zapisy określające m.in.:

- nieprzekraczalną linię nowej zabudowy od granicy lasu uzależnioną od jego powierzchni;
- minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek pod zabudowę mieszkaniową, rekreacyjną, usługową itd.;
- minimalną powierzchnię biologicznie czynną, jaką należy zachować wydzielając nowe działki przeznaczone pod zabudowę, zależną od przypisanej funkcji;

## Dolnośląskie parki krajobrazowe – daty uchwalenia planów ochrony

Nazwa parku	Rok utworzenia (powierzchnia w ha)	Data uchwalenia planu ochrony
Książański PK	1981 (3155,4 ha)	brak
PK Chelmy	1992 (15 990,76 ha)	27.10.2011
PK Dolina Baryczy	1996 (70 040 ha)	brak
PK Dolina Bystrzycy	1998 (8570 ha)	brak
PK Dolina Jezierzycy	1994 (7953 ha)	27.10.2011
PK Doliny Bobru	1989 (10 943 ha)	23.03.2001
PK Gór Sowich	1991 (8140 ha)	27.10.2011
PK Sudetów Wałbrzyskich	1998 (6493 ha)	w opracowaniu (2015)
Przemkowski PK	1997 (22 340 ha)	w opracowaniu (2015)
Rudawski PK	1989 (15 705 ha)	27.10.2011
Ślęzański PK	1988 (8190 ha)	27.10.2011
Śnieżnicki PK	1981 (28 800 ha)	brak

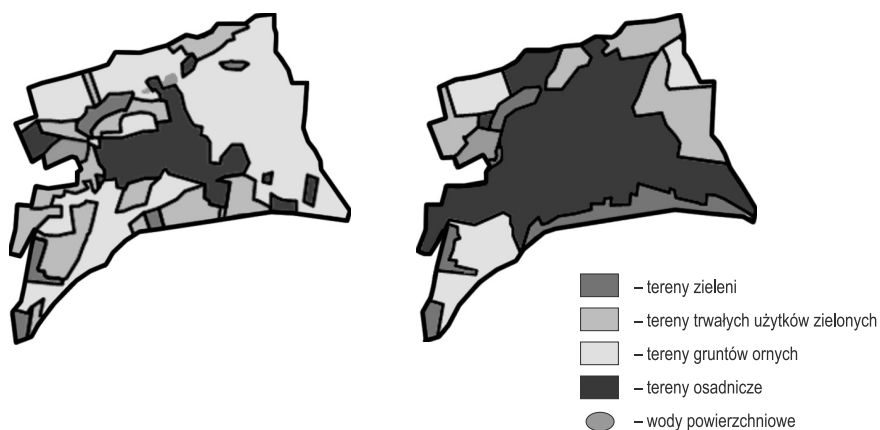
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Dolnośląskiego Zespołu Parków Krajobrazowych.

- zakaz wprowadzania ogrodzeń z prefabrykatów betonowych;
- wskazanie do ujednolicania formy i kolorystyki zabudowy oraz rodzaju ogrodzeń w ramach poszczególnych zespołów zabudowy;
- zakaz umieszczania reklam poza terenami zabudowy, na terenach zabudowy dopuszczenie reklam jedynie na elewacjach budynków.

### 3. Efekty opracowania planów ochrony

Na terenach gminy Sobótka, znajdujących się w granicach Ślązkiego Parku Krajobrazowego zostały uchwalone wszystkie 3 typy dokumentów określających zasady kształtowania zabudowy. Cały obszar w 100% pokryty jest *MPZP*, w większości opracowanymi w 2006 r. Obowiązuje także *Rozporządzenie* [4 kwiecień 2007] wraz z jego późniejszą zmianą z 2008 r. oraz Plan ochrony Ślązkiego Parku Krajobrazowego [Uchwała 2011]. W przypadku tej gminy efektem była zmiana *SUiKZP* w kwietniu 2010 r. Plan ochrony wprowadzał zapis o braku dopuszczenia do rozwoju innych układów urbanistycznych niż te określone w obowiązującym w dniu wejścia w życie planu ochrony *SUiKZP*. W związku z tym władze gminy, już po pozytywnym zaopiniowaniu projektu planu ochrony, przystąpiły do sporządzenia i uchwaliły zmianę *SUiKZP*, które wyznaczało wiele nowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę, zwłaszcza letniskową. W przypadku obrębu Sulistrowice, położonego w granicach gminy, łączny wzrost powierzchni terenów osadniczych różnego typu wyniósł 327% w porównaniu ze stanem z 2009 r. Nastąpiło to głównie kosztem terenów gruntów ornych (ryc. 1, tab. 2). Od 2010 r. systematycznie zmieniane są *MPZP* dla poszczególnych działek, które muszą być zgodne z nowym *SUiKZP* (średnio ok. 4-5 zmian rocznie). Notowany jest także wzrost liczby ludności na terenie obrębu wynoszący średnio ok. 10 osób rocznie (dane Urzędu Gminy w Sobótce), przy stabilizacji w latach poprzednich.

Drugi przykład odnosi się do części gminy Mysłakowice położonej w granicach Rudawskiego Parku Krajobrazowego. Sytuacja planistyczna tego obszaru jest inna, bo tylko 14% jego powierzchni pokryte jest *MPZP* (ryc. 2). Na terenie Rudawskiego Parku Krajobrazowego obowiązują ponadto *Rozporządzenie* [7 listopada 2007] oraz Plan ochrony Rudawskiego Parku Krajobrazowego [Uchwała z 7 października 2011].



Ryc.1. Formy zagospodarowania przestrzennego w obrębie Sulistrowice, gm. Sobótka – stan z 2009 r. (po lewej) oraz planowane przeznaczenie w *studium* z 2010 r. (po prawej)

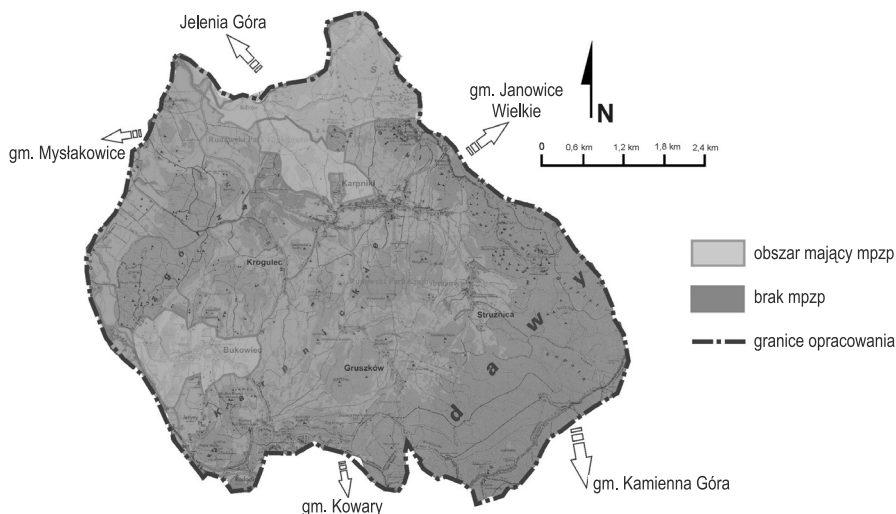
Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1, 2).

## Powierzchnia form zagospodarowania przestrzennego w obrębie Sulistrowice

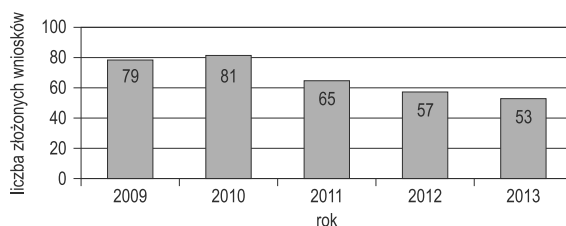
Element zagospodarowania przestrzennego	Stan z 2009 r. (ha)	Studium z 2010 r. (ha)	Zmiany powierzchni 2009/2010 (w %)
Tereny leśne/parkowe	21,9	33,8	154
Tereny wód powierzchniowych	4,8	4,8	0
Tereny trwałych użytków zielonych	59,8	49,7	83
Tereny gruntów ornych	168,7	57,2	34
Tereny osadnicze	48,2	157,5	327
<b>Razem:</b>	<b>303,0</b>	<b>303,0</b>	

Źródło: Opracowanie własne.

Ze względu na małe pokrycie *MPZP* kształtowanie zabudowy odbywa się głównie przez wydawane decyzje o WZ. Aby przeanalizować, czy uchwalenie planu ochrony miało wpływ na ich liczbę, pozyskano dane z Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu, która zgodnie z art. 64 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* dokonuje uzgodnień wszystkich projektów decyzji o WZ na obszarach parków krajobrazowych. Jak przedstawia ryc. 3 od 2011 r. zauważalny jest spadek liczby złożonych do uzgodnienia decyzji w gminie Mysłakowice, w obrębie Rudawskiego Parku Krajobrazowego mimo że, jak przedstawiono wcześniej plan ochrony nie ma wiążącego charakteru dla decyzji o WZ.



Ryc. 2. Pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego na obszarze gminy Mysłakowice w obrębie Rudawskiego Parku Krajobrazowego



Ryc. 3. Liczba złożonych wniosków o decyzje o WZ w gminie Mysłakowice, w obrębie Rudawskiego Parku Krajobrazowego w latach 2009-2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RDOŚ we Wrocławiu.

## Podsumowanie

Analizując obowiązujące uwarunkowania prawne kształtowania zabudowy na obszarach parków krajobrazowych należy zauważyć, że nie są one do końca jasne i dają możliwość różnych interpretacji. Brak planu ochrony obowiązującego w granicach parku krajobrazowego praktycznie uniemożliwia zarządom parków krajobrazowych wpływanie na kształt dokumentów planistycznych. Ogranicza się jedynie do wniosków o branie pod uwagę zakazów zawartych w rozporządzeniu w sprawie parku krajobrazowego. W takiej sytuacji gmina ma zatem pełną władzę planistyczną na obszarze parku krajobrazowego. Sytuacja zmienia się, gdy zostanie opracowany plan ochrony. Częściowo władza planistyczna dotycząca tych części gminy, które znajdują się w granicach parku krajobrazowego jest ograniczona przez konieczność uwzględniania zapisów planu ochrony w zakresie ustaleń do *SUiKZP* i *MPZP*. Dotyczy to jednak tylko obszarów, gdzie opracowano plany miejscowe. Przy ich braku kształtowanie zabudowy odbywa się przez decyzje o WZ, które nie muszą być zgodne z planem ochrony parku krajobrazowego. Powoduje to w pierwszej kolejności powstawanie zabudowy na obszarach o najmniejszej pojemności krajobrazowej [Krajewski 2012] – na stokach wzniesień pozbawionych roślinności, położonych przy granicy z lasem. Ponadto, wydanie pojedynczej decyzji o WZ w znacznej odległości od istniejących zabudowań skutkuje koniecznością doprowadzenia niezbędnej infrastruktury i zabudową kolejnych, jeszcze dalej położonych działek.

## Literatura

- Habuda A., Radecki W., 2013, *Wpływ planów ochrony parków krajobrazowych na planowanie przestrzenne w gminie*, [w:] *Istniejące i potencjalne zagrożenia funkcjonowania parków krajobrazowych w Polsce*, P. Krajewski, P. Śnigucki. Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych, Wrocław.
- Kistowski M., 2012, *Perspektywy ochrony krajobrazu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych*. Przegląd Przyrodniczy, nr XXIII, z. 3, s. 30-45.



- Krajewski P., 2012, *Ocena pojemności krajobrazu jako narzędzie wspomagające proces planowania przestrzennego*. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, nr 2/I, s. 17-28.
- Krajewski P., Raszka B., 2011, *Polityka przestrzenna jako zagrożenie dla krajobrazu obszarów podmiejskich*. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, nr 10/2011, s. 85-95.
- Prawo Ochrony Środowiska* (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. ws. wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody* (Dz.U. z 2005 r., nr 94, poz. 794).
- Rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z 4 kwietnia 2007 r. w sprawie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego* (Dz.Urz.Woj.Doln. z 2007 r. Nr 94, poz. 1105).
- Rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z 7 listopada 2007 r. w sprawie Rudawskiego Parku Krajobrazowego* (Dz.Urz.Woj.Doln. z 2007 r. Nr 277, poz. 3386).
- Uchwała nr XVI/329/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 27 października 2011 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Rudawskiego Parku Krajobrazowego* (Dz. Urz.Woj.Doln. z 2011 nr 250, poz. 4507).
- Uchwała nr XVI/331/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 27 października 2011 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego* (Dz.Urz.Woj.Doln. z 2011 nr 251, poz. 4508).
- Ustawa z 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2008 r., nr 201, poz. 1237).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 627).
- Wycichowska B., 2008, *Zawłaszczanie chronionego krajobrazu kulturowego przez samorządy gminne. Bilans strat na przykładzie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich*, [w:] *Zarządzanie krajobrazem kulturowym*, U. Myga-Piątek, K. Pawłowska (red.). Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego PTG, nr 10, s. 368-376.
- Zimniewicz K. (red.), 2008, *Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce*. Wyd. PWE, Warszawa.