

Plan ochrony jako plan zagospodarowania przestrzennego obszarów cennych przyrodniczo

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska

Streszczenie

Znaczna część terytorium Polski objęta jest różnymi formami przestrzennej ochrony przyrody. Dla wielu spośród tych form (np. dla parków narodowych i krajobrazowych) sporządzane są plany ochrony, określające cele i zasady ochrony. Jednym z zagrożeń, wobec których stoją obszary chronione, jest ekspansja zagospodarowania przestrzennego. Plany ochrony wpływają zatem na zagospodarowanie przestrzenne, przede wszystkim na plany i studia zagospodarowania przestrzennego. Jednak efektywność ochrony walorów przestrzeni przed presją zagospodarowania przestrzennego, czyli skuteczność realizacji celów ochrony, jest zróżnicowana i z reguły niedostateczna. Poprawa tej skuteczności jest możliwa poprzez zmianę formuły planów ochrony na analogiczną do dokumentów miejscowego planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: ochrona przyrody, planowanie przestrzenne, plan ochrony

Wprowadzenie

Wzrastający poziom życia i wzrastające oczekiwania konsumpcyjne mieszkańców Polski przekładają się także na rosnącą presję na zasoby przestrzeni. Zagospodarowanie przestrzenne obsługujące różne funkcje życiowe człowieka zajmuje coraz większe obszary. Rosną podmiejskie osiedla domów jednorodzinnych wraz z obsługującą je infrastrukturą. Pojawiają się coraz liczniejsze i większe kompleksy usługowe. Narasta także zagospodarowanie związane z obsługą wypoczynku i rekreacji. Ekspansja zagospodarowania przestrzennego powoduje liczne, nie zawsze korzystne skutki w przestrzeni. Rozwój mieszkalnictwa, usług i towarzyszącej im sieci transportowej skutkuje, szczególnie w miastach, przede wszystkim konfliktami pomiędzy różnymi użytkownikami tych samych lub sąsiadujących fragmentów przestrzeni. Natomiast rozwój sfery rekreacji, zwłaszcza związanych z licznymi gałęziami szeroko pojętej gospodarki turystycznej, prowadzi do narastania konfliktów pomiędzy zagospodarowaniem przestrzennym i jego użytkownikami a walorami środowiska przyrodniczego. Konflikty te są tym bardziej niebezpieczne, że gospodarka turystyczna wykorzystuje przede wszystkim najatrakcyjniejsze, czyli stosunkowo dobrze zachowane i względnie mało przekształcone antropogenicznie, zasoby przyrody.

1. Planowanie przestrzenne w ochronie przyrody — założenia

W takiej sytuacji oczywiste jest pytanie o narzędzia, które pozwolą na wyeliminowanie lub przynajmniej ograniczenie kolizji pomiędzy działalnością człowieka, wraz z towarzyszącymi jej materialnymi elementami przestrzeni, a światem przyrody. Za jedno z takich narzędzi powszechnie uznawane jest planowanie przestrzenne. Szczególnie wielkie znaczenie literatura przedmiotu przypisuje planowaniu właśnie jako instrumentowi określaniu zasad racjonalnego wykorzystania obszarów o wysokich walorach przyrodniczych (zob. np. Szulczewska 2004, s. 54). Istotnym aspektem planowania przestrzennego jest bowiem bilansowanie potrzeb na przestrzeń o określonej funkcji z możliwością ich lokalizacji w przestrzeni rzeczywistej (Wańkiewicz 2010, s. 354). Polskie ustawodawstwo

dotyczące planowania przestrzennego zdaje się potwierdzać opinie teoretyków. Kolejne powojenne ustawy dotyczące tej sfery władztwa publicznego coraz szerzej odnosiły się do przyrody jako zespołu uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego i do konieczności odpowiedniego jej kształtowania i zachowywania. Obowiązująca aktualnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ za podstawę wszelkich działań władz publicznych związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym uznaje ład przestrzenny i rozwój zrównoważony. Przy czym ustawa zdefiniowała termin „ład przestrzenny” jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Z kolei pojmowanie terminu „rozwój zrównoważony” zostało w tym akcie prawnym przeniesione wprost z ustawy z 2001 roku o ochronie środowiska.² Ustawa ta rozumie przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Stworzony przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym system dokumentów planistycznych w wieloraki sposób bierze pod uwagę uwarunkowania przyrodnicze. Sporządzana przez rząd koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju uwzględniać ma m.in. wymagania z zakresu ochrony środowiska, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie. Będący narzędziem polityki przestrzennej samorządu wojewódzkiego plan zagospodarowania przestrzennego województwa musi respektować rozstrzygnięcia koncepcji. Ponadto powinien uwzględniać szeroki zakres uwarunkowań środowiskowych. Należą do nich m.in. zwłaszcza system obszarów chronionych (w tym obszar ochrony przyrody i krajobrazu) oraz wymogi ochrony uzdrowisk. Dokumenty sporządzane przez gminę, stanowiącą główny podmiot w polskim systemie planowania przestrzennego, muszą uwzględniać, w możliwym z uwagi na różnicę skali zakresie, ustalenia planu województwa. Każdy z tych dokumentów ma przy tym samoistny obowiązek uwzględniania wartości lokalnych zasobów środowiska. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiące instrument kształtowania podstawowych elementów przestrzeni lokalnej, wśród innych uwarunkowań uwzględniać ma także wymogi ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Z kolei ustalenia studium mają określać m.in. obszary i zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk. Także miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący podstawą wydawania pozwoleń na budowę i z tej racji mający status prawa miejscowego, musi w swoich rozstrzygnięciach określać m.in. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Rzecz jasna, ustalenia dokumentów planistycznych odnoszące się bezpośrednio do środowiska przyrodniczego i jego składników nie są jedynymi mechanizmami wpływu planowania przestrzennego na relacje pomiędzy środowiskiem a działalnością człowieka. W istocie wszystkie rozstrzygnięcia planistyczne powinny uwzględniać zasady ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów przyrody. Służyć temu mają także rozbudowane procedury administracyjne, poprzedzające zatwierdzenie poszczególnych dokumentów. W trakcie procedur projekty dokumentów podlegają uzgodnieniom m.in. z organami administracji publicznej odpowiedzialnymi za ochronę środowiska i jego składników. W odniesieniu do planu miejscowego (i w pewnym stopniu studium gminnego oraz planu województwa) potrzeba uwzględniania uwarunkowań przyrodniczych wzmocniona jest ponadto przez obowiązek sporządzania specyficznych opracowań towarzyszących planowi. Dokumentem charakteryzującym stan elementów środowiska i ich wzajemne powiązania jest tzw. opracowanie ekofizjograficzne. Natomiast, sporządzana na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku,³ prognoza oddziaływania na środowisko ma na celu określenie i dokonanie

1. Zob. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. DzU z 2003 r. nr 80 poz. 717.

2. Zob. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska. DzU z 2001 r. nr 62 poz. 627.

3. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa

skutków ustaleń planu miejscowego na poszczególne komponenty środowiska (Ociepa-Kubicka 2014, s. 138, 143).

Tak daleko idące powiązanie planu miejscowego z ochroną walorów przyrody wydaje się zresztą oczywiste. Plan ten, sporządzany jest z reguły z wykorzystaniem map w skali 1 : 1000, może zatem bardzo szczegółowo określać kształt i funkcje przyszłego zagospodarowania przestrzennego. Dla szans zachowania szczególnych walorów przyrodniczych kluczowe znaczenie mają ustalenia planu dotyczące:

- przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania;
- zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego i zabytków;
- zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalnej wysokości zabudowy, linie zabudowy i gabarytów obiektów;
- szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazów zabudowy.

Ustawowy kształt planowania przestrzennego uwzględnia wymogi ochrony przyrody również na obszarach nie objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Na obszarach takich podstawą wydawania pozwoleń na budowę są decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a dla pozostałych inwestycji — decyzje o warunkach zabudowy. Decyzje te mają m.in. określać wymagania i warunki ochrony ładu przestrzennego, środowiska i zdrowia ludzi, a także zasady obsługi przez infrastrukturę techniczną. Odpowiedni kształt tych rozstrzygnięć jest egzekwowany poprzez odpowiednie uzgodnienia projektów decyzji — zależnie od lokalizacji m.in. regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska i dyrektorami parków narodowych.

2. Planowanie przestrzenne w ochronie przyrody — realia

Rozbudowany zestaw mechanizmów merytorycznych i formalnych zdaje się wskazywać, że planowanie przestrzenne rzeczywiście może być efektywnym narzędziem ochrony przestrzeni o szczególnych walorach. Jednakże jest ono również miejscem, gdzie potrzeby ochrony przyrody zderzane są z oczekiwaniami o innym charakterze – przede wszystkim ekonomicznym. Zatem w planowaniu przestrzennym priorytety ekologiczne są jedynie jednymi z wielu określanych przez dokumenty planistyczne priorytetów rozwoju (Gawroński 2002, s. 493). Priorytety te bywają natomiast zawsze funkcją dominacji określonych interesów różnych grup użytkowników przestrzeni. W realiach ostatnich 20 lat, począwszy od ustawy z 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym,⁴ dominują interesy podmiotów prywatnych, przede wszystkim właścicieli nieruchomości. Powoduje to, że zwłaszcza dokumenty gminne (studia i plany miejscowe) uwzględniają postulaty bardzo licznych dysponentów nieruchomości, domagających się, aby posiadane przez nich grunty były przewidziane na cele dające szansę na wysoka rentę gruntową. Stąd też w studiach zagospodarowania gmin, a nawet w planach miejscowych, powstają nadmierne rezerwy terenów o funkcji usługowej, a zwłaszcza mieszkaniowej. W roku 2013 w studiach gminnych wyznaczone były tereny mieszkaniowe, które (łącznie z już zagospodarowanymi) mogły pomieścić aż 143,4 mln mieszkańców. W planach miejscowych, będących wszak podstawą prawną dla pozwoleń budowlanych, są wyznaczone tereny dla 58,4 mln osób. Dzieje się to w sytuacji, gdy plany miejscowe pokrywają (według stanu na koniec 2013 roku) jedynie 28,6% terytorium Polski (Śleszyński i inni 2015, s. 16). W oczywisty sposób prowadzi to do nadmiernej ekspansji zabudowy w tereny otwarte i jej rozpraszania. Skutkiem takich zjawisk musi być narastanie kolizji zagospodarowania przestrzennego z walorami środowiska przyrodniczego, krajobrazem itp. (Lisowski i Grochowski 2008, s. 247).

Jeszcze gorsza sytuacja panuje na pozostałych obszarach, na których podstawą wydawania pozwoleń na budowę są decyzje administracyjne, wydawane dla indywidualnych inwestycji przez wójtów. Na terenach tych w praktyce istnieje dowolność lokalizowania nowego zagospodarowania

w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. DzU z 2013 r. poz. 1235.

4. Zob. Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1999 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. DzU z 1999 r. nr 15 poz. 139.

przestrzeni. Co prawda możliwość wydawania decyzji została ograniczona do lokalizacji sąsiadujących z istniejącym zagospodarowaniem. W praktyce jednak ten rygor jedynie w bardzo nieznacznym stopniu działa jako czynnik hamujący rozproszenie zabudowy (Kopeć 2011, s. 133). Zatem od dwóch dziesięcioleci ekspansja zabudowy na tereny otwarte, skutkująca skażeniem krajobrazu i narastaniem antropopresji, również na najcenniejsze elementy środowiska przyrodniczego, pogłębia się.

Należy założyć, że ilość i intensywność konfliktów pomiędzy zagospodarowaniem przestrzeni a potrzebami ochrony przyrody będą wciąż narastały. Obszary o wysokich walorach przyrodniczych stanowią bowiem przedmiot zainteresowania turystyki, która stanowi ważny element stylu życia coraz większego odsetka społeczeństwa Polski. W efekcie gospodarka turystyczna stanowi coraz ważniejsze źródło dochodów przedsiębiorstw i gmin. W latach 2007–2011 udział gospodarki turystycznej w tworzeniu produktu krajowego brutto wyniósł ok. 5–6%.⁵ Rosnący poziom życia, wraz z narastającą urbanizacją, będą niewątpliwymi stymulatorami rozwoju gospodarki turystycznej, a zatem i wzrostu presji na zagospodarowywanie obszarów o wysokich walorach przyrodniczych. Planowanie przestrzenne, jak zostało to wskazane powyżej, nie będzie stanowiło efektywnego narzędzia ograniczania tej presji. Wprowadzona w roku 2015 zmiana systemu planowania przestrzennego w związku z potrzebami wzmocnienia ochrony krajobrazu zapewne również nie poprawi skuteczności ochrony przyrody.⁶ Pozostawia ona bowiem bez zasadniczych zmian strukturę podmiotów planowania przestrzennego i ich relacji, a ponadto w znacznym stopniu nie odnosi się do presji wywieranej na krajobraz przez zagospodarowanie przestrzeni. Konieczne jest zatem poszukiwanie narzędzia, które zastąpi planowanie przestrzenne (zwłaszcza na terenach nie objętych planami miejscowymi), a także wesprze samo planowanie w ochronie wartościowych elementów przyrody przed degradacją. Wydaje się, że narzędzie takie istnieje, choć jak dotychczas nie jest w pełni wykorzystywane. Narzędziem tym są plany ochrony sporządzane dla parków narodowych i krajobrazowych, a także dla obszarów Natura 2000.

3. Zagospodarowanie przestrzenne w planach ochrony — założenia

Plan ochrony może być przydatny jako instrument kształtowania zagospodarowania przestrzeni (zwłaszcza zabudowy) zarówno z powodów formalnych, jak i merytorycznych. Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody⁷ plany ochrony parków narodowych, rezerwatów i obszarów Natura 2000 są aktami prawa miejscowego. Plany dla parków narodowych i obszarów Natura 2000 przyjmowane są bowiem rozporządzeniem ministra odpowiedzialnego za ochronę środowiska. Planowi ochrony rezerwatu status aktu prawa miejscowego nadaje zatwierdzający taki plan regionalny dyrektor ochrony środowiska. Plan ochrony parku krajobrazowego z zasady nie jest natomiast aktem prawa miejscowego. Pomimo to rangę taką mają te jego ustalenia, które dotyczą tzw. stref ochrony krajobrazów (wyznaczanych w samym planie!), a polegają na zakazie lokalizowania nowych obiektów budowlanych, zwłaszcza odbiegających od lokalnej formy architektonicznej. Status aktu prawa miejscowego oznacza, że przyjęte w planach ochrony rozstrzygnięcia obowiązują zarówno na obszarach, gdzie podstawą pozwoleń na budowę są plany miejscowe, jak i tam, gdzie pozwolenia są wydawane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.

Ponadto elementem ustaleń każdego planu ochrony (niezależnie od jego statusu prawnego) są wytyczne dla studiów i planów zagospodarowania przestrzennego. Zakres przedmiotowy rozstrzygnięć, jakie plany ochrony mogą narzucić dokumentom planowania przestrzennego, nie jest przy tym wprost określony. Ustawa o ochronie przyrody wspomina jedynie, że mają to być ustalenia dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Przyjmując zatem, że zagospodarowanie przestrzenne z istoty swej jest zawsze narzędziem antropopresji, czyli

5. Zob. Raport o stanie gospodarki turystycznej w latach 2007–2011. Warszawa, luty 2013, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Raport przyjęty przez Radę Ministrów, s. 5, [@:] <http://text.msport.gov.pl/badania-rynku-turystycznego/raport-o-stanie-gospodarki-turystycznej-w-latach-2007-2011>.

6. Zob. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. DzU z 2015 r. poz. 774.

7. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przyrody. DzU z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.

zagrożeniem dla — będących przedmiotem ochrony — walorów przyrody, należy wyciągnąć wniosek, iż możliwe jest bardzo szerokie przedmiotowo oddziaływanie na planowanie przestrzenne.

Charakter tego oddziaływania jest zresztą zgodny z samym sensem tworzenia obszarów chronionych. Wiele bowiem spośród rygorów, na których stosowaniu polegać ma funkcjonowanie parków narodowych, rezerwatów, parków krajobrazowych czy obszarów Natura 2000, odnosi się w istocie do kształtowania zagospodarowania przestrzennego i jego funkcji. W parkach narodowych i rezerwach jednym z kluczowych rygorów jest prawie całkowity zakaz budowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych. Zakazane jest również prowadzenie działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, a miejsca, gdzie działalność taka jest dopuszczalna, mają wskazywać właśnie plany ochrony. Stąd też akty wykonawcze do ustawy o ochronie przyrody, określające zakres przedmiotowy planów ochrony, dość szczegółowo odnoszą się również do tych ich ustaleń, które wiążą się z zagospodarowaniem przestrzeni. Rozporządzenie dotyczące planów ochrony parków narodowych, rezerwatów i parków krajobrazowych,⁸ w części dotyczącej parków narodowych i rezerwatów, określa szeroki zakres ustaleń przenoszonych do studiów i planów zagospodarowania przestrzennego. Pomimo (wspomnianego powyżej) generalnego zakazu zabudowy, w planach ochrony należy umieścić ustalenia wskazujące (narzucające) dokumentom planistycznym m.in.:

- korytarze ekologiczne łączące park narodowy lub rezerwat przyrody z otoczeniem,
- rozmieszczenie obiektów i urządzeń służących celom parku (rezerwatu),
- kierunki i zasady kształtowania przestrzeni produkcyjnej,
- obszary, które powinny lub nie mogą być zalesione,
- obszary wyłączone spod zabudowy,
- ograniczenia lokalizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, a także turystycznej i edukacyjnej,
- zasady ochrony stylu budownictwa i architektury, charakterystycznego dla danego obszaru.

Ważniejsze wydają się rozstrzygnięcia dotyczące zagospodarowania przestrzeni, przypisane planowi ochrony parku krajobrazowego, w którym, z istoty tej formy ochrony, dopuszczalne jest znacznie szersze i bardziej zróżnicowane zagospodarowanie przestrzeni. Ustalenia dla dokumentów planowania przestrzennego, oprócz treści dotyczących parków narodowych i rezerwatów, obejmują tutaj także m.in.:

- wskazanie obszarów dopuszczalnej koncentracji osadnictwa oraz wydobywania kopaliny,
- warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego, zwłaszcza infrastruktury technicznej i komunikacyjnej.

Odrębne zasady szczegółowe dotyczą treści planów ochrony sporządzanych dla obszarów Natura 2000. Rozporządzenie wykonawcze ministra środowiska⁹ ma charakter głównie porządkujący. Natomiast już sama ustawa o ochronie przyrody wskazuje, jakie treści odnoszące się do zagospodarowania przestrzeni (nie tylko do dokumentów planowania przestrzennego) powinny zostać zawarte w planie ochrony. Są to m.in.:

- korytarze ekologiczne łączące obszary Natura 2000,
- obszary przewidziane do zalesienia lub wyłączonych do zalesiania,
- tereny przeznaczone pod zabudowę,
- lokalizacja infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, a także turystycznej i edukacyjnej.

4. Zagospodarowanie przestrzenne w planach ochrony — realia

System odnoszących się do kwestii planowania przestrzennego treści planów ochrony jest zatem, jak widać, dość rozbudowany. Wydaje się przy tym nie dość uporządkowany i nie w pełni jednoznacznie określających zarówno znaczenie zagospodarowania przestrzennego dla celów ochrony przyrody, jak i sposoby kształtowania tego zagospodarowania. Ponadto zauważalna jest koncentracja na

8. Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. 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. DzU z 2005 r. nr 94 poz. 794.

9. Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000. DzU z 2010 r. nr 64 poz. 401.

planach i studiach zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy większość nowego zagospodarowania przestrzennego powstaje na obszarach nie objętych planami miejscowymi. Zapewne ten fakt powoduje, że rozstrzygnięcia faktycznie sporządzanych planów ochrony są bardzo zróżnicowane, a przy tym wydają się dalece nie w pełni wykorzystywać możliwości prawne. Co więcej — zauważalny jest proces powolnego wzrostu liczby planów ochrony, pomimo iż z założenia stanowią one najwyższe (systemowe) narzędzie zabezpieczenia. Zatem na większości powierzchni polskich obszarów chronionych cele ochrony realizowane są przy pomocy słabszych, a zwłaszcza mniej dokładnych narzędzi. Są to np. same akty prawne ustanawiające konkretny obszar lub tzw. plany zadań ochronnych. Dla identyfikacji sposobów oddziaływania planów ochrony na zagospodarowanie przestrzenne poddano analizie kilka przykładowych opracowań tego typu, dotyczących różnych form i przedmiotów ochrony przyrody:

- Parku Narodowego „Bory Tucholskie”,¹⁰
- Białowieskiego Parku Narodowego,¹¹
- Pienińskiego Parku Narodowego,¹²
- Ińskiego Parku Krajobrazowego,¹³
- Mazurskiego Parku Krajobrazowego,¹⁴
- Parku Krajobrazowego „Góry Opawskie”,¹⁵
- rezerwatu przyrody „Kurze Grzędy”,¹⁶
- rezerwatu przyrody „Jezioro Kolno”,¹⁷
- rezerwatu przyrody „Morysin”.¹⁸

Ponadto przeanalizowane zostały projekty planów ochrony dla obszarów Natura 2000:

- specjalnego obszaru ochrony siedlisk PLH120001 „Babia Góra”,¹⁹
- specjalnego obszaru ochrony siedlisk PLH 220032 „Zatoka Pucka i Półwysep Helski”.²⁰

Analizowane plany ochrony w różnym, choć generalnie zauważalnym zakresie odnoszą się do elementów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia mogące mieć kształt zagospodarowania umieszczone są zwłaszcza w oddzielnym rozdziale, odnoszonym wprost do studiów i planów zagospodarowania przestrzennego. Jednak prawie równie często odniesienia do tego aspektu przestrzeni znajdowały się także w innych rozstrzygnięciach planów ochrony. Rozstrzygnięcia mogące

10. Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie”. DzU z 2008 r. nr 230 poz. 1545.

11. Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Białowieskiego Parku Narodowego. DzU z 2014 r. poz. 1735.

12. Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Pienińskiego Parku Narodowego. DzU z 2014 r. poz. 1010.

13. Zob. Rozporządzenie Nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego. Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2005 r. nr 92 poz. 1874.

14. Zob. Uchwała nr XIX/368/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 sierpnia 2012 r. w sprawie ustanowienia Planu Ochrony Mazurskiego Parku Krajobrazowego. Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2012 r. poz. 2722.

15. Zob. Uchwała Nr XLII/492/2014 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 3 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia Planu Ochrony Parku Krajobrazowego „Góry Opawskie”. Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego z 2014 r. poz. 1519.

16. Zob. Rozporządzenie Nr 74/2006 Wojewody Pomorskiego z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody Kurze Grzędy. Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z 2006 r. nr 77 poz. 1603.

17. Zob. Rozporządzenie Nr 17/03 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 lipca 2003 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Jezioro Kolno”. Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego z 2003 r. nr 76 poz. 1512.

18. Zob. Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 3 września 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Morysin”. Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2014 r. poz. 8272.

19. Zob. Informacje o projekcie „Plan Ochrony dla SOOPLH120001 Babia Góra” [@:] <http://www.bgpn.pl/plan-ochrony-dla-soo-plh120001-babia-gora/o-projekcie> (dostęp: 2016.06.09).

20. Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla obszaru Natura 2000 PLH220032 Zatoka Pucka i Półwysep Helski. [@:] http://www.umgdy.gov.pl/wp-content/uploads/2014/09/IOW_POIS_ROZPORZADZENIE_PLH_ZPiPH.pdf (dostęp: 2015.09.10).

kształtować zagospodarowanie przestrzeni, zawarte w różnym zakresie w każdym z analizowanych dokumentów, polegały przede wszystkim na:

- strefowaniu, czyli określaniu funkcji (przeznaczenia) poszczególnych terenów oraz istniejących lub dopuszczalnych na nich obiektów, realizowanym poprzez np.:
 - określanie miejsca lokalizacji funkcji o szczególnym charakterze (obiekty turystyczne i edukacyjne, infrastruktura techniczna itp.),
 - określanie dopuszczalnej struktury funkcji obszarów,
 - eliminowanie pewnych funkcji lub obiektów,
 - dopuszczanie zmiany funkcji już istniejących obiektów (zwłaszcza z rolniczej na turystyczną);
- określaniu zasad narastania nowego zagospodarowania przestrzeni, np.:
 - zakazie zabudowy na jednoznacznie określonym obszarze (strefie), np. od rzek lub granicy lasów,
 - dopuszczaniu nowych obiektów jedynie w obrębie zabudowy istniejących (niekiedy także opuszczonych) siedlisk lub wsi,
 - warunkowaniu możliwości powstawania nowej zabudowy uprzednim powstaniem kompletnej infrastruktury technicznej,
 - ustalaniu minimalnej powierzchni działek wydzielanych pod zabudowę,
 - określaniu minimalnego odsetka powierzchni biologicznie czynnej w granicach działki,
 - dopuszczaniu zabudowy jedynie na podstawie planu miejscowego;
- ustalaniu dopuszczalnej formy architektonicznej nowego zagospodarowania, np.:
 - określaniu ilości kondygnacji i wysokości powyżej poziomu gruntu,
 - określaniu kształtu budynku (kształtu dachu, kąta nachylenia jego połaci,
 - określaniu kolorystyki nowych budynków,
 - wskazywaniu materiału, z jakiego mają być budowane nowe obiekty,
 - eliminowaniu pewnych typów zabudowy (np. szeregowej, bliźniaczej lub wielorodzinnej),
 - określaniu formy i materiału ogrodzeń,
 - ustalaniu zasad wzajemnego izolowania elementów zagospodarowania (np. zielenią).

Oprócz jednak ustaleń mogących efektywnie oddziaływać na treść dokumentów planistycznych, można znaleźć w planach ochrony liczne rozstrzygnięcia, które — wbrew intencjom tych planów — nie mają faktycznego wpływu na kształt dokumentów planowania przestrzennego. W efekcie zatem znaczna część treści planów ochrony nie pełni zakładanej funkcji narzędzia ochrony przyrody przed antropopresją generowaną przez zagospodarowanie przestrzenne. Należą do nich zwłaszcza:

- sformułowania o charakterze nie normatywnym lecz postulatycznym (w planach ochrony m.in. Białowieskiego PN i Mazurskiego PK), np.:
 - „proponuje się...”,
 - „dążenie do uwzględniania...”,
 - „propagowanie zwartej zabudowy”,
 - „promowanie budowy nowych oczyszczalni”,
 - „preferowanie niskoemisyjnych źródeł ciepła”;
- ustalenia odnoszone do dokumentów planowania przestrzennego, lecz dotyczące zagadnień na które dokumenty te nie mają wpływu (m.in. w planach ochrony Białowieskiego i Pienińskiego PN), np.
 - „niestosowanie urządzeń nagłaśniających”,
 - „ograniczenie godzin użytkowania kolejek narciarskich”,
 - „wprowadzenie stałego monitoringu emisji hałasu”,
 - „zakaz przewożenia ładunków niebezpiecznych drogą wojewódzką”,
 - „zakaz stosowania środków ochrony roślin I i II klasy toksyczności”,
 - „likwidacja napowietrznej linii elektroenergetycznej”;
- zapisy nieprecyzyjne pod względem przedmiotu i charakteru rozstrzygnięć, w tym ustalenia o charakterze jakościowym (w planach ochrony m.in. PN „Bory Tucholskie” i Pienińskiego PN), np.:
 - „ograniczanie ekspansji zabudowy”, „ograniczanie nowego budownictwa” lub „nierozprasza-

- „stosowanie odpowiednich rozwiązań”,
- „zabudowa o czytelnym układzie architektonicznym”,
- „kontynuowanie wzorców architektury charakterystycznych dla regionu” lub „nawiązanie do architektury regionalnej”,
- „ochrona kultury organizacji struktur osadniczych”,
- zapisy nieprecyzyjne co do miejsca, którego dotyczą (w planach ochrony m.in. Pienińskiego PN i Ińskiego PK), np.
 - „pozostawienie jako niezabudowanego rejonu...”,
 - „zapobieganie urbanizacji krajobrazu otwartego”,
 - „bezpośrednie nawiązanie do istniejących skupisk zabudowy”,
- zapisy pozostawiające faktyczną decyzję co do sposobów ochrony przestrzeni dokumentom planowania przestrzennego (m.in. plany ochrony Ińskiego PK i PK „Góry Opawskie”), np.:
 - „odpowiednie regulacje w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego odnośnie do potrzeby wyłączenia z zabudowy”,
 - „realizacja zabudowy w oparciu o analizę parametrów urbanistyczno-architektonicznych sporządzonych dla każdej miejscowości”,
 - „opracowanie katalogu wzorów architektury uwzględniającej walory regionalne”.

Kluczową jednak słabością treści planów ochrony wydaje się fakt, że znaczna większość rozstrzygnięć dotyczących zagospodarowania przestrzennego jest w nich odniesiona do planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Natomiast jedynie nieliczne ustalenia są formułowane również w stosunku do obszarów nie objętych planami miejscowymi. Oznacza to w praktyce bardzo słaby wpływ planów ochrony na znaczna większość terytorium Polski, gdzie pozwolenia na budowę wydawane są na podstawie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Co prawda obszary te objęte są z reguły studiami zagospodarowania gmin, lecz studia te — nie mając statusu prawa miejscowego — nie muszą być uwzględniane przez wójtów wydających decyzje administracyjne.

Konkluzje

Obszary poddane ochronie prawnej w postaci parku narodowego, rezerwatu, parku krajobrazowego lub obszaru Natura 2000 zajmują ponad 20% procent terytorium Polski. Niektóre tereny są objęte więcej niż jedną z powyższych form. Oznacza to, że istnieje możliwość skutecznego, szczegółowego kształtowania zagospodarowania przestrzeni na wszystkich najcenniejszych przyrodniczo części kraju. Plan ochrony wydaje się odpowiednim narzędziem tego kształtowania, pod warunkiem jednakże należytego jego wykorzystania. Wykorzystanie to polegać musi na odpowiednim przedmiotowo i właściwym formalnie sformułowaniu tych elementów treści planu ochrony, które mają dotyczyć zagospodarowania przestrzennego. Przy czym w istocie nie ma potrzeby wyodrębniania części planu ochrony mającej stanowić podstawę dla planów, czy też studiów zagospodarowania przestrzennego. Całość planu ochrony powinna być traktowana jako przepisy prawa miejscowego, które dokumenty planistyczne (plany, studia i decyzje administracyjne) zobowiązane byłyby uwzględniać. Oczywiście przy tym jest, że najłatwiejsze, zatem i najbardziej skuteczne, uwzględniania rozstrzygnięć planów ochrony w dokumentach planowania przestrzennego byłoby, gdyby plany ochrony w maksymalnie wysokim stopniu posługiwały się formą i treścią ustaleń właściwa dla planowania przestrzennego.

Wydaje się, że z uwagi na przedmiot regulacji, a także na skalę przestrzenną obszarów obejmowanych przez plany ochrony, należy przy ich sporządzaniu wykorzystywać konwencję przyjętą dla miejscowego planowania przestrzennego. Podstawowym sposobem ujmowania ustaleń planu ochrony może być zatem metoda przyjmowana przy zapisywaniu studiów zagospodarowania gmin, a w miejscach wymagających szczególnego potraktowania — także planów miejscowych. Oczywiście szczegółowy sposób zapisu planu ochrony powinien uwzględniać także specyficzną, ochronno-regulacyjną funkcję tego planu. Jego ustalenia powinny mieć zatem charakter

„strukturalny” — wskazując pożądaną formę funkcji i sposobu zagospodarowania objętego planem wycinka przestrzeni. Możliwe jest zapewne także określanie kierunków i sposobów ewolucji zagospodarowania, np. sekwencji zabudowy kolejnych obszarów.

Kluczowymi elementami zagospodarowania przestrzeni, które powinny być regulowane przez ustalenia planu ochrony powinny być:

- przeznaczenie terenów, czyli zwłaszcza:
 - dozwolone funkcje terenów i dopuszczalnych na nich obiektów (w tym dopuszczalność realizacji funkcji uciążliwych dla środowiska i otoczenia),
 - struktura funkcji (wyrażona np. udziałem proc. w powierzchni gruntów lub budynków);
- zasady zagospodarowania przestrzennego, przede wszystkim:
 - zakaz zabudowy,
 - zasady lokalizacji zabudowy (w tym np. minimalna lub obowiązkowa odległość od dróg publicznych, lasów, rzek itd.)
 - wysokość dopuszczalnej zabudowy (wyrażona w metrach powyżej poziomu gruntu lub/i w liczbie kondygnacji),
 - poziom posadowienia podłóg parteru (np. w metrach powyżej najniższego poziomu gruntu w obrysie budynków) i wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej,
 - szerokość elewacji frontowej.
 - kształt dachu (kąt nachylenia kalenic, ewentualne naczółki, lukarny itp.), jego kolor i materiał,
 - kolor i materiał ścian zewnętrznych budynków,
 - dopuszczalność lokalizacji funkcji mieszkaniowej (turystycznej itd.) w poddaszach,
 - intensywność zabudowy (wyrażona np. w stosunku powierzchni całkowitej kondygnacji naziemnych do powierzchni działek)
 - minimalny odsetek powierzchni biologicznie czynnej w działkach o różnych funkcjach,
 - minimalna liczba miejsc parkingowych przy obiektach publicznych, usługowych itp.
 - przebieg i zasady realizacji sieci infrastruktury technicznej,
 - zasady uzbrojenia nowej zabudowy (w tym ewentualna dopuszczalność realizowania zabudowy na obszarach nie w pełni wyposażonych w infrastrukturę);
- zasady podziału nieruchomości, np.:
 - minimalne (ew. maksymalne) powierzchnie działek przeznaczonych na różne funkcje,
 - minimalna szerokość działki,
 - przebieg granic pomiędzy poszczególnymi działkami.

Wydaje się, że elementy planów ochrony mające wpływać na dokumenty planistyczne mogą ograniczać się do kształtowania samego zagospodarowania przestrzeni i jego funkcji. Właściwe określenie zasad ekspansji zagospodarowania samoczynnie powinno przyczyniać się do realizacji celów ochrony. Warunkiem efektywnej realizacji tak skonstruowanych zapisów planów ochrony, a zatem i warunkiem osiągnięcia celów ochrony, musi być oczywiście jednoznaczność ustaleń. Powinny być zatem wyrażone np., w postaci liczbowej, z minimalizacją sformułowań o charakterze nieostrym (jakościowym). Dla osiągnięcia jednoznaczności dyspozycji przestrzennej możliwe jest posłużenie się na przykład konwencją mapy tematycznej, przewidzianej dla sporządzania planów ochrony. Niezależnie od tego, skala map użytych dla ustalania rygorów zagospodarowania przestrzeni, nie powinna być mniejsza niż 1 : 10 000.

Przedstawiony model treści planu ochrony możliwy jest do osiągnięcia w zasadzie bez zmian prawnych. Dla pełnej realizacji jego celów konieczne byłoby jedynie całościowe uznanie planu ochrony parku krajobrazowego za akt prawa miejscowego. Jeszcze korzystniejsze byłoby konsekwentne objęcie tak skonstruowanymi planami ochrony również otulin wytyczonych wokół znacznej części obszarów chronionych — tak, jak to miało miejsce pod rządami ustawy o ochronie przyrody z 1991 roku.²¹ Sporządzanie właściwie skonstruowanych planów ochrony dla otulin zwiększyłoby obszar objęty efektywną ochroną o kilkadziesiąt procent. W obliczu bowiem narastającej presji ze strony różnych form aktywności człowieka w przestrzeni, potrzeba coraz bardziej efektywnej ochrony najcenniejszych składników przyrody będzie szybko narastać.

21. Zob. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody. DzU z 1991 r. nr 114 poz. 492.

Literatura

- GAWROŃSKI K. (2002): *Miejscowe planowanie przestrzenne jako narzędzie ochrony i kształtowania środowiska*. „Rocznik Ochrona Środowiska” (4), s. 479–495.
- KOPEĆ A. (2011): *Słabości i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy*. [w:] T. Markowski i P. Żuber (red.): *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia/Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. 134, Warszawa, KPZK PAN.
- LISOWSKI A., GROCHOWSKI M. (2008): *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*. [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz i P. Żuber (red.): *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008–2033*, t. 1, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- OCIEPA-KUBICKA A. (2014): *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska*. „Inżynieria i Ochrona Środowiska”, nr 17 (1), s. 135–146.
- SZULCZEWSKA B. (2004): *Planowanie przestrzenne jako instrument realizacji sieci ekologicznych: między teorią i praktyką*. [w:] A. Cieszevska (red.): *Platy i korytarze jako elementy struktury krajobrazu — możliwości i ograniczenia koncepcji*, Problemy Ekologii Krajobrazu, t. 14, Warszawa, Wydawnictwo SGGW.
- ŚLESZYŃSKI P., KOMORNICKI T., DERĘGOWSKA A., ZIELIŃSKA B. (2015): *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*. Warszawa, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- WAŃKOWICZ W. (2010): *Planowanie przestrzeni o wysokich walorach krajobrazowych, problemy ekonomiczne*. [w:] W. Andrejczuk (red.): *Krajobraz a turystyka*, Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego PTG, t. 14, Sosnowiec, Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG.