

*Sławomira Hajduk**

STAN PLANISTYCZNY GMIN WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO Z OBSZARAMI CENNYMI PRZYRODNICZO

Celem artykułu jest ocena aktywności planistycznej samorządów gminnych i ruchu inwestycyjnego na cennych przyrodniczo obszarach należących do województwa podlaskiego. Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym ma szczególnie duże znaczenie na terenie gmin obejmujących obszary cenne przyrodniczo. Pozwala zachować naturalne środowisko dla przyszłych pokoleń i utrzymać procesy ekologiczne. Jednak ochrona nie może ograniczać rozwoju inwestycyjnego. Gminy z obszarami cennymi przyrodniczo powinny posiadać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w których określa się sposób racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi i wznoszenia zabudowy. Dotyczy to zwłaszcza gmin, które oprócz funkcji ekologicznych odgrywają ważną rolę w rozwoju turystyki, transportu i znajdują się w strefach podmiejskich.

Słowa kluczowe: województwo podlaskie, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków, decyzje o warunkach zabudowy.

Uważa się, że położone w centrum Zielonych Płuc Europy województwo podlaskie należy do najmniej zanieczyszczonych obszarów w Polsce. Znajduje się tam dużo terenów cennych przyrodniczo, które zostały objęte prawnymi formami ochrony. W tym przypadku harmonijny rozwój struktur przestrzennych, który umożliwia zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego dla przyszłych pokoleń, a także pozwala utrzymać procesy ekologiczne i stabilność ekosystemów, nabiera szczególnego znaczenia.

Tereny cenne przyrodniczo nie mogą stanowić bariery dla nowych inwestycji. Pełnią funkcje wypoczynkowe i rekreacyjne, a także stymulują rozwój lokalny i regionalny. Budowa infrastruktury turystycznej i drogowej często prowadzi do konfliktów przestrzennych. Dlatego właśnie tak ważną rolę odgrywają instrumenty, które określają możliwość lokalizacji i formę zabudowy, czyli miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (Izdebski, Nelicki, Zachariasz 2007). W takich opracowaniach planistycznych ustala się warunki zabudowy i zasady zagospodarowania terenu, a także inwestycji w budownictwo rekreacyjne czy wypoczynkowe i usługi towarzyszące. Co ważne, uwzględnia się w nich wymogi ochrony przyrody i krajobrazu kulturowego, eliminując konflikty przestrzenne i funkcjonalne, a także ograniczając negatywny wpływ inwestycji na środo-

* Wydział Zarządzania, Politechnika Białostocka, ul. Wiejska 45A, 15-351 Białystok; e-mail: hajduksl@poczta.onet.pl.

wisko. Warto przyjrzeć się aktywności planistycznej gmin na obszarach cennych przyrodniczo, na których występuje presja inwestycyjna.

Ochronę najcenniejszych pod względem przyrodniczym terenów umożliwiają odpowiednie regulacje prawne, zarówno na poziomie kraju, jak i w pojedynczych gminach. Najważniejszym aktem dotyczącym tego zagadnienia jest Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Jakkolwiek obszary objęte prawną ochroną przyrody posiadają własną dokumentację planistyczną, czyli plany ochronne, to zgodnie z obowiązującą Ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podlegają również rygorom planowania przestrzennego, w tym uzgodnieniom w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Celem artykułu jest ocena aktywności planistycznej samorządów gminnych i ruchu inwestycyjnego na cennych przyrodniczo obszarach województwa podlaskiego. Za wskaźnik aktywności planistycznej samorządów uznano stopień pokrycia powierzchni gminy planami miejscowymi, a ruch inwestycyjny oszacowano na podstawie liczby złożonych wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Miało to umożliwić uzyskanie uporządkowanej wiedzy na temat zaawansowania prac planistycznych w gminach. Wykorzystano najnowsze dostępne dane na koniec 2009 r. Przeanalizowano postęp prac planistycznych na obszarach cennych przyrodniczo i jego uwarunkowania.

Wykorzystany materiał i zastosowane metody

Analiza dotyczyła 118 gmin województwa podlaskiego – 82 wiejskich, 23 miejsko-wiejskich, 10 miejskich i trzech miast na prawach powiatu. Województwo zajmuje 20 187 km², a zamieszkuje je ok. 1 197 tys. osób. Prawnie chronione obszary przyrodnicze to ok. 645,1 tys. ha, czyli 32% jego powierzchni. Tereny ściśle chronionej przyrody obejmują 115 tys. ha (5,7% powierzchni). Z kolei 30,9% województwa jest pokryte lasami.

System ekologiczny województwa odznacza się wybitnymi walorami przyrodniczymi w skali krajowej i europejskiej:

- największym na kontynencie kompleksem bagien w dolinach Narwi i Biebrzy z parkami narodowymi Narwiańskim i Biebrzańskim;
- dolinami Bugu z Nurcem, Narwi z Supraślą, Biebrzą i Pisą, Czarnej Hańczy, Rospudy oraz Szeszupy;
- kompleksem jezior Pojezierza Suwalsko-Augustowskiego z Wigierskim Parkiem Narodowym i Suwalskim Parkiem Krajobrazowym oraz jezior w rejonie Rajgrodu;
- Puszcą Białowieską z Białowieskim Parkiem Narodowym, Puszcą Knyszyńską z Parkiem Krajobrazowym Puszczy Knyszyńskiej, Puszcą Augustowską oraz Puszcą Kurpiowską z Łomżyńskim Parkiem Krajobrazowym Doliny Narwi (Sejmik Województwa Podlaskiego 2003).

Na koniec 2009 r. na Podlasiu obowiązywały 922 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obejmując powierzchnię 306 701 ha. Wskaźnik pokrycia nimi województwa wynosił 15,2% (w przypadku całej Polski 25,4%). Plany w przygotowaniu dotyczyły zaledwie 67 543 ha, czyli 3,3% województwa (w przypadku Polski 7,6%). Gmina województwa podlaskiego posiada średnio osiem planów (w całej Polsce jest prawie 15 planów), a dwa są w przygotowaniu.

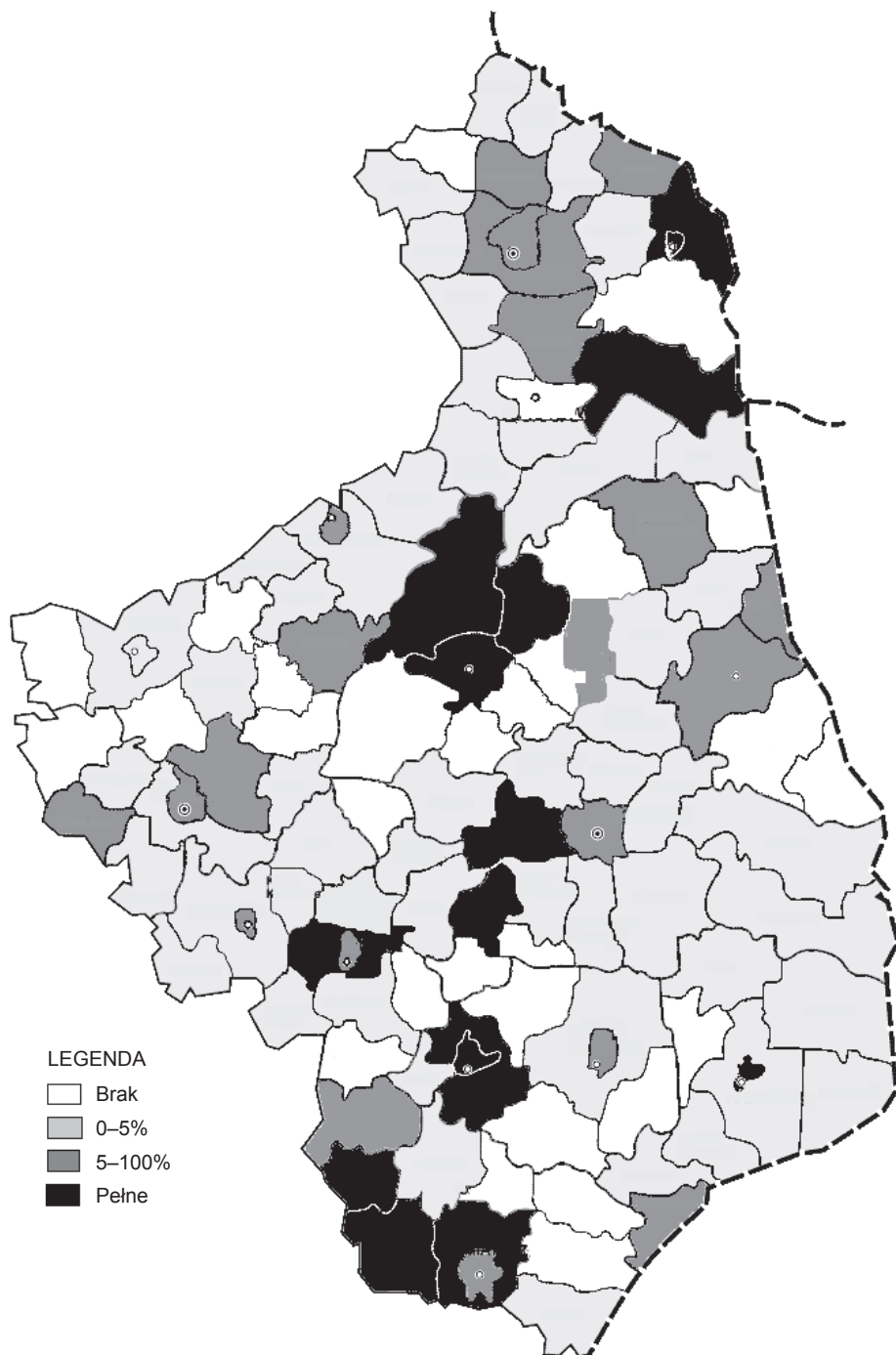
W województwie 15 gmin zostało w pełni pokryte planami miejscowymi, a w 28 w ogóle ich nie było. Bardzo wysoki odsetek pokrycia takimi opracowaniami występował w gminach, które tworzą pasmo biegnące z północy na południe przez środek województwa (m.in. Jaświły, Mońki, Choroszcz, Brańsk, Perlejewo, Siemiatycze). Niewystarczające pokrycie planami miejscowymi dotyczyło ok. 23% gmin. Najgorsza sytuacja planistyczna istniała w gminach położonych we wschodnim pasie województwa, zwłaszcza przy granicy z Białorusią (np. Szudziałowo, Krynki), a także na zachodzie przy granicy z województwem mazowieckim – gminy Turośl, Zbójna i Mały Płock (Hajduk 2010). Prawie 1/3 gmin województwa była jedynie w znikomym stopniu pokryta planami (poniżej 2%). Pokrycie powierzchni gmin Podlasia planami na koniec 2009 r. przedstawia rycina 1.

W badaniach przyjęto trzy zmienne, które pozwoliły wyróżnić gminy z obszarami cennymi przyrodniczo. Szczegółową analizą objęto wszystkie jednostki samorządu lokalnego województwa podlaskiego, które posiadały jedną ze wskazanych cech o określonym natężeniu:

- ponad 50% powierzchni pokryte lasami;
- powierzchnia obszarów prawnie chronionej przyrody większa niż 50%;
- powierzchnia obszarów ściśle chronionych prawem (rezerwy przyrody i parki narodowe) powyżej 10%.

W badaniach wykorzystano informacje z komputerowego Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, które uzyskuje się za pomocą formularza PP-1 „Planowanie przestrzenne w gminach” opracowanego przez Ośrodek Statystyki Regionalnej w Jeleniej Górze.

Aktywność planistyczną na terenie gmin z obszarami cennymi przyrodniczo województwa podlaskiego określono na podstawie łącznego pokrycia powierzchni gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które sporządzono na podstawie ustaw z lat 1994 i 2003. Najistotniejszym wskaźnikiem stanu zaawansowania prac planistycznych był procentowy stopień pokrycia planami obowiązującymi i projektowanymi na koniec roku 2009.



Ryc. 1. Pokrycie gmin województwa podlaskiego miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

Ruch inwestycyjny w gminach ustalono na podstawie liczby złożonych wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na koniec roku 2009. Jako wskaźnik wykorzystano liczbę złożonych wniosków na 1000 mieszkańców. Postęp prac planistycznych ustalono, oceniając zmiany stanu prac planistycznych w latach 2004–2009. Z kolei zależność między stanem prac planistycznych a ruchem inwestycyjnym na terenie gmin z obszarami cennymi przyrodniczo wyznaczono na podstawie analizy korelacji, wykorzystując współczynnik Pearsona.

Uwzględniono również inne czynniki: liczbę mieszkańców, powierzchnię gminy, powierzchnię obszarów prawnie chronionej przyrody, powierzchnię parków narodowych i rezerwatów przyrody, a także stopień zalesienia.

Próba typologii gmin województwa podlaskiego

Obszary cenne przyrodniczo w województwie podlaskim występowały w 35 gminach. Stanowiło to 31% gmin województwa, podczas gdy w całej Polsce odsetek ten wynosił 27,6% (Śleszyński i in. 2009). Zajmowały one 766 tys. ha (38% powierzchni województwa), a mieszkało w nich 209,5 tys. osób (17,5% ludności Podlasia).

W pięciu gminach (Białowieża, Hajnówka, Narewka, Nowinka, Giby) dało się zaobserwować wszystkie analizowane cechy. Największe pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wśród wymienionych gmin występowało w Nowince (65,4% powierzchni), a po wejściu w życie projektów planów w 13% pokrywać będą one gminę Białowieża. W 83 gminach nie występowała żadna z wyżej wymienionych cech. W większości położone one były w powiatach bielskim, wysokomazowieckim i zambrowskim. Najwięcej gmin z obszarami cennymi przyrodniczo znajdowało się w powiatach augustowskim i suwalskim. Zestawienie liczby cech i odpowiadającej im liczby gmin województwa podlaskiego z podziałem na ich rodzaje zawiera tabela 1, a graficzne przedstawienie tych samych danych ukazuje rycina 2.

Tab. 1. Liczba cech i odpowiadająca im liczba gmin województwa podlaskiego

Liczba cech	Liczba gmin			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	razem
3	0	0	5	5
2	1	3	8	12
1	1	4	13	18
0	11	16	56	83
Łącznie	13	23	82	118

Źródło: opracowanie własne.

Dużo terenów cennych przyrodniczo należało do gmin położonych na obszarach puszczańskich i nad jeziorami. Szczególnie cenne przyrodniczo gminy znajdowały się na Pojezierzu Suwalsko-Augustowskim, Sejneńskim i Rajgrodzkim,

w puszczech Knyszyńskiej, Białowieskiej i Kurpiowskiej, a także w dolinach Biebrzy, Bugu i Narwi. Znajdowało się tam 18 gmin, w których obszary prawnie chronione w stosunku do całkowitej powierzchni stanowiły powyżej 75%. Utrudniało to planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego pod kątem inwestycji.

Gmina Zbójna była nietypowa, gdyż w całości objęto ją prawnymi formami ochrony przyrody (Obszar Chronionego Krajobrazu Równiny Kurpiowskiej i Doliny Dolnej Narwi). Bardzo dużo terenów chronionych występowało również w gminie Narewka (Białowieski Park Narodowy, Obszar Chronionego Krajobrazu Puszczy Białowieskiej). Najwięcej obszarów ścisłej ochrony przyrody istniało w gminie Goniądz i Trzcianne – odpowiednio 57,9% i 49,8% (Biebrzański Park Narodowy) oraz w Białowieży (51%, Białowieski Park Narodowy). Najwięcej powierzchni leśnych posiadały gminy Białowieża (88,7%) i Płaska (84,7%). Zestawienie cech i odpowiadającej im liczby gmin województwa zawiera tabela 2.

Tabela 2. Cechy i odpowiadająca im liczba gmin województwa podlaskiego

Cechy	Liczba gmin			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	razem
Lesistość powyżej 50% powierzchni gminy	0	2	11	13
Powierzchnia obszarów prawnie chronionej przyrody powyżej 50%	2	5	23	30
Powierzchnia obszarów ściśle chronionych prawem powyżej 10%	1	3	10	14

Źródło: opracowanie własne.

Najwięcej gmin zaliczono do grupy obszarów prawnie chronionej przyrody. Dwa miasta województwa podlaskiego wyróżniają się pod względem przyrodniczym. Prawie 52% powierzchni Grajewa obejmowały obszary ściśle chronione prawem, a w Augustowie 69% stanowiły obszary prawnie chronionej przyrody.

Wyniki badań

Tylko cztery gminy województwa podlaskiego z obszarami cennymi przyrodniczo w całości pokrywały plany miejscowe. W gminach Goniądz, Płaska, Sejny i Łapy proces inwestycyjny przebiegał bez problemów, a walory przyrodnicze należy chronić przed degradacją. Ochronę krajobrazu zapewniały opracowania planistyczne, których postanowień musieli przestrzegać inwestorzy. Należy także wspomnieć, że gmina Goniądz pełniła ważną funkcję w ruchu turystycznym. Prawie 49% powierzchni gminy Łapy znajdowało się na terenie Narwiańskiego Parku Narodowego i jego otuliny. Z kolei gmina Płaska charakteryzowała się bardzo dużą lesistością (84,7%).

W dalszej części badań uwzględniono pozostałe 31 gmin. Aż osiem gmin z obszarami cennymi przyrodniczo nie dysponowało żadnymi planami miejscowymi. Do tej grupy należały Zbójna, którą w całości objęto prawnymi formami ochrony przyrody, Trzcianne, których prawie połowa należała do Biebrzańskiego Parku Narodowego, oraz Giby, które odgrywały ważną rolę w ruchu turystycznym i miały dużą lesistość. Jedynie w gminie Krynki istniała szansa na niewielką poprawę sytuacji, gdyż 4,8% jej powierzchni obejmowały projektowane plany. Pozytywnych, choć niezbyt dużych zmian, należało się również spodziewać w przypadku gmin, w których przygotowano projekty: Białowieża – 12,8% powierzchni, Jeleniewo – 11% powierzchni, Suwałki – 6,7% powierzchni. Stan planistyczny w poszczególnych grupach gmin z obszarami cennymi przyrodniczo przedstawia tabela 3.

Tab. 3. Plany obowiązujące i w przygotowaniu w latach 2004–2009

	Procent powierzchni objętej zatwierdzonymi planami						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	projekt 2009
Województwo podlaskie	11,7	12,1	13,0	13,5	14,2	15,2	3,3
Gminy z dużą lesistością	13,0	13,1	13,2	13,3	16,3	16,5	1,0
Gminy z dużą powierzchnią obszarów prawnie chronionej przyrody	16,4	16,0	16,8	17,3	19,0	19,2	1,2
Gminy z dużą powierzchnią obszarów ściśle chronionych prawem	16,2	16,2	17,5	18,0	20,9	20,9	1,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

W latach 2004–2009 aktywność planistyczna gmin z obszarami cennymi przyrodniczo województwa podlaskiego wzrastała w każdej z trzech grup. Nie dotyczyło to jedynie gmin z dużą powierzchnią obszarów prawnie chronionej przyrody w roku 2005. Właśnie wówczas wygasły plany miejscowe uchwalone na podstawie ustawy z roku 1984. Stan zaawansowania prac planistycznych w gminach z obszarami cennymi przyrodniczo był wyższy niż średnia dla województwa podlaskiego. Najwyższą aktywność planistyczną wykazywały gminy z dużą powierzchnią obszarów ściśle chronionych prawem. W przypadku planów w przy-

gotowaniu sytuacja była znacznie gorsza. Projekty stanowiły ok. 1%, czyli trzykrotnie mniej niż średnia dla województwa podlaskiego.

Dynamika zmian powierzchni objętej planami miejscowych w gminach o funkcji ekologicznej była niestabilizowana, co może świadczyć o cyklicznym podejmowaniu prac planistycznych. W stosunku do 2008 r. w 2009 r. zmniejszyło się pokrycie planami obowiązującymi w gminach z dużą powierzchnią obszarów prawnie chronionej przyrody. Dopiero badania dotyczące następnych lat pokażą, czy była to sytuacja przejściowa. Warto podkreślić, że w 2008 r. spektakularnie (o ponad 22%) wzrosło pokrycie planistyczne gmin z dużą powierzchnią obszarów ściśle chronionych prawem.

Tab. 4. Zmiany powierzchni objętej planami miejscowymi w latach 2005–2009

	Przyrost powierzchni objętej planami w %			
	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008
Województwo podlaskie	107,5	103,9	105,5	106,9
Gminy z dużą lesistością	105,0	102,6	109,7	101,0
Gminy z dużą powierzchnią obszarów prawnie chronionej przyrody	107,5	102,9	116,5	99,8
Gminy z dużą powierzchnią obszarów ściśle chronionych prawem	100,7	100,8	122,6	101,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Największy ruch inwestycyjny występował w gminach podmiejskich Turośń Kościelna (21,3 wniosków o wydanie decyzji na 1000 mieszkańców) i Supraśl (13,3). Ogromnym zainteresowaniem inwestorów cieszyły się tereny w gminach pełniących funkcje turystyczne – Dubiczach Cerkiewnych (19,8), Białowieży (15,8), Narewce (15,1), Mielniku (12,7) i Hajnówce (11,6). Dotyczyło to także gmin pełniących funkcje komunikacyjne, np. Nowinki (17,6). Ruch inwestycyjny w poszczególnych grupach gmin z obszarami cennymi przyrodniczo województwa podlaskiego przedstawia tabela 5.

Tab. 5. Wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w latach 2005–2009

	Wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na 1000 mieszkańców					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Województwo podlaskie	7,5	6,7	7,3	6,7	6,0	5,1
Gminy z dużą lesistością	17,0	13,3	13,0	15,5	15,5	10,2
Gminy z dużą powierzchnią obszarów prawnie chronionej przyrody	11,8	8,8	10,3	8,8	8,9	6,6
Gminy z dużą powierzchnią obszarów ściśle chronionych prawem	10,8	7,5	9,2	7,9	8,3	5,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Ruch inwestycyjny wyrażony liczbą złożonych wniosków o warunki zabudowy w gminach z obszarami cennymi przyrodniczo w latach 2004–2009 nie wykazywał jednolitej tendencji, ale był dużo wyższy niż średnia dla województwa podlaskiego. Zdecydowanie największą aktywność inwestycyjną (ok. 10–17 wniosków o wydanie decyzji na 1000 mieszkańców) zaobserwowano w gminach z dużą lesistością. W 2009 r. złożono mniej wniosków o warunki zabudowy niż rok wcześniej we wszystkich typach gmin z obszarami cennymi przyrodniczo. Można zatem przyjąć, że był to pierwszy rok we wszystkich grupach gmin z obszarami cennymi przyrodniczo, w którym stan zaawansowania prac planistycznych doprowadził do zmniejszenia liczby inwestycji na terenach nieobjętych dokumentami miejscowymi. Badania dotyczące kolejnych lat pokażą, czy mieliśmy do czynienia z przejściową sytuacją.

Wiedza o relacji pokrycia planistycznego i liczby wniosków o warunki zabudowy pozwala sformułować wnioski dotyczące planowania planistycznego w poszczególnych typach gmin z obszarami cennymi przyrodniczo. Żeby ją określić, przeanalizowano korelację pomiędzy obydwoma wskaźnikami w latach 2008–2009 (pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi w % oraz liczba wniosków o warunki zabudowy na 1000 mieszkańców) dla każdego typu gmin.

W województwie podlaskim utrzymała się wyraźna ujemna zależność opisana współczynnikiem Pearsona ($-0,3907$). Jego wartość była wyższa niż w roku 2008. Można zatem przyjąć, że doszło do pewnej normalizacji stosunków planistyczno-decyzyjnych. Liczba wniosków w skali województwa zaczęła spadać wraz z opracowaniem kolejnych planów miejscowych. W poszczególnych typach gmin z obszarami cennymi przyrodniczo wartość współczynnika wahała się od $-0,2487$ do $-0,4468$. Istotny poziom zależności, który można utożsamiać z uporządkowanymi stosunkami planistycznymi, zanotowano w grupie gmin z dużą powierzchnią obszarów prawnie chronionej przyrody i dużą lesistością.

O nieprawidłowościach w systemie planowania przestrzennego świadczy relatywnie niski współczynnik korelacji grupy gmin, w przypadku których wcześniej zdiagnozowano wysokie pokrycie planistyczne i znaczącą presję inwestycyjną. Dotyczyło to jednostek z dużą powierzchnią obszarów ściśle chronionych prawem. Pokrycie ich planami miejscowymi nie odzwierciedlało faktycznych potrzeb inwestorów.

Zależność pomiędzy stanem planistycznym a ruchem inwestycyjnym w poszczególnych grupach gmin z obszarami cennymi przyrodniczo prezentuje tabela 6.

Tab. 6. Korelacja pomiędzy stanem planistycznym a ruchem inwestycyjnym w latach 2008–09

	Współczynnik Pearsona	
	2008	2009
Województwo podlaskie	-0,3649	-0,3907
Gminy z dużą lesistością	-0,2848	-0,3173
Gminy z dużą powierzchnią obszarów prawnie chronionej przyrody	-0,2487	-0,4468
Gminy z dużą powierzchnią obszarów ściśle chronionych prawem	-0,3207	-0,2831

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Wnioski

Tereny cenne przyrodniczo należały do obszarów o wysokim poziomie pokrycia planistycznego w skali województwa podlaskiego. Dynamika zmian w tym zakresie była w nich nieustabilizowana, co może świadczyć o nieciągłości prac. Utrzymywała się wyższa od średniej wojewódzkiej relatywna liczba składanych wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Świadczyło to o dużym zainteresowaniu inwestorów, których nieskażona przyroda zachęcała do lokalizacji swoich przedsięwzięć. W efekcie poziom korelacji liczby wniosków o decyzje lokalizacyjne oraz pokrycia planistycznego był niski. Oznacza to, że tereny o funkcjach ekologicznych stawały się stopniowo obszarami problemowymi z punktu widzenia przebiegu prac planistycznych i zagrożonymi patologią.

Rozwój inwestycyjny na obszarach cennym przyrodniczo bez problemów odbywał się w gminach, które w całości pokryto miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Należały do nich Goniądz, Płaska, Sejny i Łapy. Największe trudności inwestorzy napotykali w gminach, w których nie stworzono planów miejscowych. Dotyczyło to aż ośmiu gmin z obszarami cennymi przyrodniczo. Wśród nich duża presja inwestycyjna występowała w gminach Turośl, Giby i Szudziałowo. Najczęściej do konfliktów przestrzennych dochodziło w strefach podmiejskich, w gminach o funkcjach turystycznych i komunikacyjnych.

Działania bardzo wielu jednostek samorządu terytorialnego na obszarach cennych przyrodniczo w zakresie przygotowywania opracowań planistycznych należy ocenić negatywnie. Ich podejście do tego zagadnienia utrudnia racjonalną lokalizację nowych inwestycji, a także może prowadzić do chaosu przestrzennego, bezpowrotnej degradacji walorów przyrodniczych i zniszczenia cech charakterystycznych dla krajobrazu Podlasia. W przypadku 20 gmin (ok. 59% wszystkich) sytuacja była bardzo zła, gdyż nie posiadały one planów miejscowych na całej analizowanej powierzchni lub na znacznej jej części – mniej niż 2% powierzchni pokryto planami. W konsekwencji wydłuża się droga administracyjna procesu inwestycyjnego, a także – co istotniejsze – powstają liczne konflikty między spo-

łączeństwem a samorządem gminnym. Ostatecznym zaś skutkiem braku planów jest zaburzenie ładu przestrzennego. Uniemożliwia to racjonalne gospodarowanie zasobami przyrody i utrudnia ochronę różnorodności biologicznej.

Wydawanie licznych decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń budowlanych na podstawie mało precyzyjnych studiów gminnych lub starych i niedostosowanych do obecnych realiów planów miejscowych może prowadzić do arbitralności i naruszania obowiązującego prawa (Jędraszko 2005). Stworzone wiele lat temu plany zawierają zapisy bardzo ogólnikowe i wprowadzają wyjątki od zakazów zabudowy zezwalające posiadaczom gospodarstw rolnych na lokowanie obiektów budowlanych. Umożliwia to niektórym inwestorom obchodzenie zakazu zabudowy poprzez kupno lub dzierżawę nieruchomości rolnych. Sytuacja taka występowała zwłaszcza na atrakcyjnych krajobrazowo i przyrodniczo obszarach Wigierskiego Parku Narodowego, Suwalskiego Parku Krajobrazowego, a także Pojezierza Rajgrodzkiego (NIK 2007). Naruszanie przepisów prawa i towarzyszące im okoliczności wskazują na możliwość występowania zjawisk korupcyjnych.

Większość konfliktów przestrzennych na terenach gmin z obszarami cennymi przyrodniczo dotyczy:

- gospodarki ściekowej i dostępu do wody;
- stref ochronnych wód powierzchniowych, np. terenów zalewowych przy ciekach wodnych czy stref ciszy wokół jezior;
- kolizji z istniejącymi rowami melioracyjnymi i zielenią wysoką;
- odległości planowanej zabudowy od cieków wodnych i ścian lasów;
- przebudowy lub remontów obiektów znajdujących się na obszarach prawnie chronionej przyrody;
- dostępu do dróg publicznych, a niekiedy nawet ich budowy, parametrów i przebiegu;
- klasy gruntów wymagających zmian przeznaczenia na nierolnicze i nieleśne;
- zabudowy na gruntach organicznych i terenach lasów;
- szerokości i przebiegu dróg na terenach zabudowy lotniskowej, zwłaszcza jednorodzinnej;
- odległości zabudowy od dróg krajowych;
- odległości i zjazdów od dróg publicznych (Śleszyński i in. 2008).

Rozwój przestrzenny miast w kierunku obszarów cennych przyrodniczo powoduje liczne konflikty przestrzenne ze środowiskiem naturalnym. Dotyczy to zwłaszcza Supraśla z Parkiem Krajobrazowym Puszczy Knyszyńskiej, Suwałk z Wigierskim Parkiem Narodowym i Turośni Kościelnej z Narwiańskim Parkiem Narodowym. Na obszarach podmiejskich dużych miast województwa podlaskiego (Białystok, Suwałki, Łomża) wzrasta zapotrzebowanie na tereny pod zabudowę mieszkaniową i inwestycje. Rozwój przestrzenny obszarów miejskich napotyka więc na bariery w postaci obszarów chronionych. Presja inwestycyjna na obszary cenne przyrodniczo rośnie i można przypuszczać, że konflikty przestrzenne pomiędzy rozwojem obszarów podmiejskich a środowiskiem przyrodniczym będą się nasilać. Dlatego koniecznością staje się obejmowanie gmin stref suburbanizacyjnych planami miejscowymi.

Rozwój turystyki również prowadzi do konfliktów przestrzennych ze środowiskiem przyrodniczym, a zwłaszcza z obszarami cennymi przyrodniczo, które objęto ochroną prawną. Kwestią sporną są lokalizacje zabudowy lotniskowej, pensjonatowej i urządzeń infrastruktury turystycznej. Do gmin o funkcjach turystycznych, które posiadają obszary objęte prawną ochroną przyrody, należą Płaska, Białowieża i Giby.

Rozwój turystyki w województwie podlaskim zależy przede wszystkim od walorów środowiska przyrodniczego. Z jednej strony władze sprzyjają zachowaniu niezniszczonej i nieskażonej działalnością gospodarczą człowieka natury, z drugiej strony ze względu na swą atrakcyjność obszary cenne przyrodniczo przyciągają turystów i zachęcają do rozbudowy infrastruktury turystycznej. Pełnej koordynacji sprzecznych działań nie da się osiągnąć, chociażby z powodu zbyt dużych rozbieżności interesów różnych podmiotów społecznych i gospodarczych (Śleszyński 2007). Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą jednak umożliwiać sprawną realizację inwestycji turystycznych, a także znacznie ograniczać konflikty przestrzenne i ewentualne protesty społeczne.

Przebieg ważnych korytarzy komunikacyjnych na terenie gmin z obszarami prawnej ochrony przyrody również rodzi wiele konfliktów przestrzennych. Większość problemów dotyczy lokalizacji infrastruktury drogowej i obudowywania szlaków transportowych. Do gmin o funkcjach komunikacyjnych z dużym udziałem obszarów objętych prawną ochroną przyrody w województwie podlaskim należą Nowinka i Sztabin. Do wielu protestów mieszkańców, którzy obawiali się uciążliwości ruchu drogowego, doszło w gminach Augustów (obwodnica przez dolinę Rospudy), Suchowola i Wasilków.

W niektórych gminach, np. w Drohiczynie, decydenci dostrzegają znaczenie planów zagospodarowania terenu, które ułatwiają prowadzenie polityki ładu przestrzennego. Zmniejsza to arbitralność i usprawnia podejmowanie decyzji (Anusz 2005). Wśród innych korzyści można wskazać spadek liczby potencjalnych konfliktów przestrzennych. Stają się one rzadsze, gdyż poszczególne decyzje podejmowane na różnych etapach inwestycji, zwłaszcza wstępnych, konsultuje się z konserwatorami przyrody i dyrekcjami obszarów chronionych.

Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest zjawiskiem na ogół niekorzystnym, zwłaszcza w województwie podlaskim, gdzie znajduje się wiele obszarów cennych przyrodniczo. Prowadzi to do wzrostu zagrożenia środowiska przyrodniczego, niewłaściwego rozwoju i spadku atrakcyjności inwestycyjnej.

Literatura

- Anusz S., 2005, „Monitoring planowania przestrzennego. Refleksje badacza”, *Urbanista*, nr 12, s. 28–30
- Hajduk S., 2010, „Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach województwa podlaskiego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(39), s. 105–115.

- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa: Ernst & Young.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce. Drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa: Unia Metropolii Polskich; Kryspinów: Wydawnictwo Platan.
- NIK, 2004, *Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji na obszarach położonych wokół miast i na terenach o wysokich walorach turystycznych w województwie podlaskim*, Białystok: Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Białymstoku.
- NIK, 2007, *Informacja o wynikach kontroli kształtowania polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji*, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego.
- Sejmik Województwa Podlaskiego, 2003, Uchwała nr IX/80/03 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 27 czerwca 2003 r. w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa podlaskiego.
- Śleszyński P., 2007, „Czy istnieją związki aktywności obywatelskiej z realizacją prac planistycznych?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 5, s. 39–48.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2008, *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2007 roku*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński P., Komornicki T., Zielińska B., Stępiak M., 2009, *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

THE STATUS OF LAND DEVELOPMENT PLANNING IN MUNICIPALITIES WITH ENVIRONMENTALLY VALUABLE AREAS IN PODLASKIE VOIVODESHIP

The aim of this paper is to evaluate the activity of local governments' planning and investment service in the environmentally valuable areas of Podlaskie Voivodeship. Spatial planning at the local level is extremely important, especially in the environmentally valuable areas. It makes it possible to preserve the natural environment for future generations and to maintain ecological processes. However, protective measures should not disturb municipal investments. One of the appropriate solutions is the introduction of local land development plans – a framework of rational management of natural resources and of marketing development. This is particularly important in the areas of municipalities which, beside ecological functions, play an important role in the development of tourism and transport, and are situated in suburban areas.

Key words: Podlaskie Voivodeship, local land development plans, study of determinants and directions of spatial order, development order.