

Maciej J. Nowak

Pracownia Ekonomiki Przestrzennej, Zakład Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. Żołnierska 47, 70-210 Szczecin; e-mail: maciej.nowak@zut.edu.pl

WPLYW ORGANÓW PARKÓW NARODOWYCH NA ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ NA SZCZEBLU LOKALNYM

Streszczenie: Na zarządzanie przestrzenią w skali lokalnej wpływ wywierają różne organy, w tym organy ochrony środowiska. Celem artykułu jest określenie zakresu, w jakim parki narodowe (w których imieniu działali ich dyrektorzy) wpływały na zarządzanie przestrzenią gmin w Polsce w latach 2008–2011 w oparciu o dokonywane przez nich uzgodnienia. Ponadto podjęto próbę zwerifikowania, jakie w tym okresie występowały konflikty przestrzenne pomiędzy przeznaczeniem związanym z utrzymaniem i rozwojem parków narodowych oraz innymi, występującymi na szczeblu lokalnym przeznaczeniami. W artykule analizie poddano dane uzyskane z trzynastu polskich parków narodowych.

Słowa kluczowe: parki narodowe, przestrzeń, rozwój lokalny.

THE INFLUENCE OF NATIONAL PARKS ON THE LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT

Summary: Local spatial development is affected by various authorities, including environmental authorities. The purpose of this article is to identify the extent to which national parks (on behalf of which the directors of national parks act) affected spatial development in municipalities in Poland in years 2008–2011 based on the arrangements made by them. In addition, an attempt has been made to verify whether in this period of time there were spatial conflicts between the intended space-related maintenance and development of national parks and other, occurring at the local level allocations. The article analyzed the data obtained from thirteen Polish national parks.

Keywords: national parks, space, local development.

Głównym podmiotem odpowiedzialnym za zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jest samorząd gminny. Rada gminy (rada miejska) odpowiada za uchwalenie/aktualizację studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a organ wykonawczy gminy – za ich sporządzenie oraz wydanie decyzji lokalizacyjnych. Niemniej w procesie przygotowywania wskazanych instrumentów zarządzania przestrzenią uczestniczą również inne organy mające m.in. prawo uzgadniania lub opiniowania przedłożonych projektów. Możliwość dokonania uzgodnienia projektu planu miejscowego lub decyzji lokalizacyjnej to wyraz znaczących kompetencji danego organu w zarządzaniu przestrzenią. Szczególnie

istotna – zwłaszcza w kontekście stanowiącego podstawę działań przestrzennych zrównoważonego rozwoju – wydawać się może rola organów odpowiedzialnych w różny sposób za ochronę środowiska. Poza regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska ważną rolę odgrywają tutaj dyrektorzy parków narodowych. Dokonują oni uzgodnień projektów dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym, które mogą mieć wpływ na ochronę przyrody na obszarze parku. Przesądzają więc w ten sposób w znaczącym zakresie o kształcie lokalnej polityki przestrzennej.

Celem artykułu jest określenie zakresu, w jakim parki narodowe (w których imieniu działali ich dyrektorzy) wpływały na zarządzanie przestrzenią gmin w Polsce w latach 2008–2011 w oparciu o dokonywane przez nich uzgodnienia. Ponadto podjęto próbę zweryfikowania, jakie w tym okresie występowały konflikty przestrzenne pomiędzy przeznaczeniem związanym z utrzymaniem i rozwojem parków narodowych oraz innymi, występującymi na szczeblu lokalnym zadaniami. Istnienie poważnych niezgodności pomiędzy celami związanymi z ochroną przyrody a procesem inwestycyjnym było wielokrotnie zauważane w literaturze przedmiotu (Tomczak, Sowa 2011, s. 433; Otawski 2010 s. 65–82). W związku z powyższym sformułowano następującą hipotezę badawczą: na obszarach parków narodowych oraz ich otulin występuje znaczące ograniczenie działań związanych z zarządzaniem przestrzenią, zwłaszcza w wymiarze gospodarczym. Przedstawiciele parków narodowych starają się jednak w swoich działaniach minimalizować te ograniczenia oraz łagodzić konflikty przestrzenne.

Należy mieć na uwadze jednocześnie to, że ograniczenia związane z zarządzaniem przestrzenią nie powinny być postrzegane negatywnie – uzasadnione są one koniecznością ochrony środowiska.

W ramach realizacji celów badawczych złożono do wszystkich dyrekcji parków narodowych wnioski o udostępnienie informacji publicznej w tym zakresie. W wybranych przypadkach, w ramach doprecyzowania wyników badań, przeprowadzono dodatkowe wywiady bezpośrednie. Pełne dane uzyskano z trzynastu parków narodowych, a ponadto otrzymano odpowiedzi dotyczące jedynie wybranych zagadnień (traktowane wyłącznie jako uzupełnienie badań) – z dwóch kolejnych parków.

Ochrona przyrody w zarządzaniu przestrzenią

Cele związane z ochroną środowiska, w tym ochroną przyrody, w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego odgrywają bardzo istotną rolę w systemie zarządzania przestrzenią. Przejawem powyższego jest m.in. obowiązek opracowania studium ekofizjograficznego przed uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ocena oddziaływania na środowisko (na którą składają się strategiczna ocena oddziaływania na środowisko oraz ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko). Zwłaszcza ocena strategiczna wprowadza wymóg weryfikacji pod względem środowiskowym projektów poszczególnych dokumentów odnoszących się do polityki przestrzennej. Niniejsze rozwiązania – zawarte w prawie ochrony środowiska oraz Ustawie

o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, mają zapewnić praktyczny wymiar realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą cele środowiskowe i rozwojowe (także te ważne z punktu widzenia polityki przestrzennej) powinny zostać w odpowiedzialny sposób wzajemnie pogodzone.

Istotną rolę odgrywają także w tym kontekście formy ochrony przyrody, które właściwie umożliwiają prawidłowe funkcjonowanie obszarów cennych przyrodniczo (Brzeszkiewicz-Kowalska 2012, s. 64). Bazyli Poskrobko (2008, s. 16) słusznie zauważa różnicowanie form ochrony przyrody w polskim systemie zarządzania przyrodą. Niewątpliwie jedną z ważniejszych ról odgrywają tutaj parki narodowe. W przedmiotowym kontekście należy także rozpatrywać możliwość dokonywania uzgodnień przez dyrektorów parków narodowych co do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jego kierunków, studiów uwarunkowań oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Poprzez dokonywanie uzgodnień i powiązaną z tym procesem ocenę poszczególnych wariantów zarządzania przestrzenią z punktu widzenia ochrony przyrody dyrektorzy parków narodowych (działający w imieniu tych parków) w znaczącym zakresie w wielu przypadkach współtworzą kierunki polityki przestrzennej. Przy tej okazji zasadne wydaje się wskazanie roli parków narodowych w całym procesie zarządzania środowiskiem. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Ustawy o ochronie przyrody, park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Celem utworzenia parku jest zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów i tworów przyrody nieożywionej, walorów krajobrazowych, przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody, a także odtworzenie zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów. Parki narodowe od niedawnej nowelizacji są państwowymi osobami prawnymi, które również znacząco oddziałują na rozwój gospodarczy (Kaźmierska-Patrzyzna, Kaźmierska-Stępnik 2011, s. 212). W Polsce ustanowiono 23 parki narodowe o powierzchni przekraczającej 314 tys. ha. Wszystkie znalazły się na liście Światowej Unii Przyrody i Jej Zasobów (Poskrobko, Poskrobko 2012, s. 170).

Dopuszczalny zakres działań ze strony użytkowników przestrzeni w parkach narodowych oraz ich otulinach jest znacząco ograniczony. I tak zabrania się m.in.:

- budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego;
- użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody;
- prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych na te cele w planie ochrony parku;

- ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz drogami położonymi na nieruchomościach będących w trwałym zarządzie parku, wskazanymi przez dyrektora parku narodowego;
- organizacji imprez rekreacyjno-sportowych bez zgody dyrektora parku.

Zakres ochrony doprecyzowany jest w planach ochrony parków narodowych. W granicach parku możliwa jest realizacja tylko inwestycji służących jego celom. Wyjątkowo mogą to być inwestycje dotyczące spraw kulturowych lub turystycznych (Baran 2009, s. 36). Ograniczenia te znacząco determinują zakres zagospodarowania przestrzennego na ww. obszarze. Ponadto zwrócić uwagę należy na fakt, że również otoczenie parków narodowych powinno być zagospodarowane w taki sposób, aby nie niweczyć celów związanych z ich funkcjonowaniem. Niemniej jednak z prowadzonych badań i analiz wynika, że powyższe zakazy są na różne sposoby obchodzone – właśnie poprzez wykorzystywanie instrumentów polityki przestrzennej (Hajduk 2011, s. 181). W literaturze przedmiotu słusznie się również podkreśla kwestię braku informacji skierowanych do społeczności lokalnej w zakresie szczegółowych możliwości i obowiązków związanych z funkcjonowaniem parku narodowego (Nowacka 2012, s. 88–89).

Dodać tutaj należy, że ochronie przyrody powinna podlegać (także z punktu widzenia planowania przestrzennego) otulina parku. To właśnie w otulinach parków położonych w sąsiedztwie większych ośrodków miejskich zauważyć można znaczną presję inwestycyjną i wynikające z niej konflikty przestrzenne. Przy okazji ich rozstrzygania trzeba pamiętać o tym, że otulina jako taka nie należy do form ochrony przyrody i w związku z powyższym zakres działań związanych z ochroną przyrody powinien być na tym terenie mniejszy niż np. w samych parkach narodowych.

Uzgodnienia wobec instrumentów zarządzania przestrzenią w wybranych parkach narodowych

W ramach prowadzonych badań podjęto próbę pozyskania we wszystkich polskich parkach narodowych danych dotyczących dokonywanych uzgodnień. Odpowiedzi uzyskano z trzynastu zróżnicowanych parków¹.

W ramach pierwszej części prowadzonych badań porównano wydawane przez dyrektorów analizowanych parków uzgodnienia odnoszące się do uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze parku lub jego otuliny oraz wydawanych dla tych samych obszarów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

¹ Z: Gorczańskiego Parku Narodowego, Biebrzańskiego Parku Narodowego, Kampinoskiego Parku Narodowego, Parku Narodowego Bory Tucholskie, Świętokrzyskiego Parku Narodowego, Rostoczańskiego Parku Narodowego, Drawieńskiego Parku Narodowego, Narwiańskiego Parku Narodowego, Wigierskiego Parku Narodowego, Pienińskiego Parku Narodowego, Tatrzańskiego Parku Narodowego, Bieszczadzkiego Parku Narodowego oraz Magurskiego Parku Narodowego.

Tab. 1. Uzgodnienia instrumentów zarządzania przestrzenią dokonywane przez dyrektorów wybranych parków narodowych w latach 2008–2011

Park narodowy	Mediana dla uzgodnień planów miejscowych za każdy rok	Mediana odmów uzgodnień planów miejscowych za każdy rok	Mediana uzgodnień decyzji lokalizacyjnych za każdy rok	Mediana odmów uzgodnień decyzji lokalizacyjnych za każdy rok	Udział procentowy odmów względem dokonanych uzgodnień planów miejscowych (%)	Udział procentowy odmów względem dokonanych uzgodnień decyzji lokalizacyjnych (%)
Gorczański	7,5	0	22	1	0	4,54
Biebrzański	0,5	0,5	48	1	100	2,08
Kampinoski	10	0,5	562	20,5	5	3,47
Bory Tucholskie	1	0	56	0	0	0
Świętokrzyski	0,5	0	215	1	0	0,46
Roztoczański	3	0	21,5	0,5	0	2,32
Drawieński	0	0	49	0	0	0
Narwiański	2,5	0	29	0	0	0
Wigierski	3,5	0	51	1	0	1,96
Pieniński	0	0	13,5	2	0	14,81
Tatrzański	5,5	0	1	0	0	0
Bieszczadzki	0,5	0	42,5	0	0	0
Magurski	0	0	37	1	0	2,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z parków narodowych.

Zakres uzgodnień dyrektorów parków narodowych jest w znaczącym zakresie zależny od powierzchni, którą one obejmują. Odmienne też kształtują się uzgodnienia dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i odnoszące się do decyzji lokalizacyjnych (o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Jest ich bowiem w skali lokalnej wydawanych zdecydowanie więcej niż uchwalanych planów – to prawidłowość występująca w całej Polsce. Powyższe obserwacje potwierdza tabela 1, z której wynika, że uzgodnień w zakresie decyzji lokalizacyjnych jest zdecydowanie więcej niż tych dotyczących planów miejscowych. Najwyższa mediana w zakresie uzgodnień planów miejscowych dla lat 2008–2011 występuje w Kampinoskim Parku Narodowym i wynosi 10. Wyróżnić można ponadto parki, w których w badanym okresie mediana wynosi 0 lub ma wartość poniżej 1. Świadczy to również o tym, że gminy w Polsce zasadniczo niechętnie obejmują planami miejscowymi zarówno obszary parków narodowych, jak też ich otuliny. Przedkładanie projektów planów odnoszących się do takich obszarów jest ustawowym obowiązkiem organów gmin – należy więc przyjąć, że zawarte w tabeli 1 wyniki są w pełni dla tej kwestii reprezentatywne.

Zasygnalizować też należy, że w odniesieniu do przedkładanych projektów planów miejscowych odmowy co do uzgodnień prawie w ogóle się nie zdarza-

ją. W badanym okresie we wszystkich branżach pod uwagę parkach odmówiono uzgodnień ośmiu projektów planów. Dodać można, że niektóre ze wskazanych odmów były rozpatrywane przez organy odwoławcze i odmowy dyrektorów parków bywały uchylane. **Z powyższego wynika więc niewielki zakres działań organów parków narodowych w zakresie współkształtowania podstawowych instrumentów zarządzania przestrzenią w skali lokalnej i niewielki krytycyzm organów przy dokonywaniu oceny.** Obrazują to dokładnie wyniki zamieszczone w tabeli 1 dla mediany uzgodnień liczby planów miejscowych w badanym okresie. Z drugiej strony powyższą sytuację wiązać też można z dbałością organów gmin uchwalających plany o zachowanie walorów przyrodniczych poszczególnych terenów.

Odmienne prezentuje się liczba uzgodnień dot. wydawanych decyzji lokalizacyjnych. O ile decyzje te wydawane są przez organy wykonawcze gmin, o tyle organy te nie mają bezpośredniego wpływu na ich inicjowanie, a co za tym idzie – kształtowanie przestrzeni (Nowak 2012, s. 153–157). Wnioski takie składają zainteresowani inwestorzy, a organy gmin mogą jedynie z różnym zakresem rygorystyki je weryfikować i oceniać. Niemniej w obecnym systemie zarządzania przestrzenią, w przeważającym zakresie zmiany przeznaczenia przestrzeni przeprowadzane są na podstawie decyzji lokalizacyjnych. Uzasadnia to zdecydowanie większą liczbę projektów decyzji uzgadnianych przez dyrektorów parków narodowych. Również w tym wypadku najwięcej uzgodnień ma miejsce w Kampinoskim Parku Narodowym. **Krytyczne podejście do projektów decyzji jest przez dyrektorów parków narodowych wyrażany obecnie częściej niż względem projektów planów miejscowych i skutek tego pewna część projektów decyzji jest na tym etapie procedury planistycznej blokowana.** Do wskazanych wyników można dodać kolejną analizę, polegającą na przeliczeniu liczby wydawanych uzgodnień projektów decyzji lokalizacyjnych przypadających na jeden kilometr kwadratowy powierzchni parku. Dane te należy potraktować uzupełniająco, gdyż uzgodnienia odnoszą się nie tylko do samej powierzchni parku, lecz również jego otuliny.

Najwięcej uzgodnień przypadających na kilometr kwadratowy parku narodowego występuje w badanym okresie w Świętokrzyskim Parku Narodowym (2,81), Kampinoskim Parku Narodowym (1,45) oraz Parku Narodowym Bory Tucholskie (1,16). Jest to o tyle istotne, że każdy z wymienionych parków ma zupełnie inną powierzchnię – Kampinoski Park Narodowy należy do największych, a Bory Tucholskie – do parków o najmniejszej powierzchni.

Tab. 2. Uzgodnienia instrumentów zarządzania przestrzenią dokonywane przez dyrektorów wybranych parków narodowych w latach 2008–2011 wg wspólnych kryteriów

Park narodowy	Mediana dla uzgodnień planów miejscowych za każdy rok	Mediana odmów uzgodnień planów miejscowych za każdy rok	Mediana uzgodnień decyzji lokalizacyjnych za każdy rok	Mediana odmów uzgodnień decyzji lokalizacyjnych za każdy rok	Udział procentowy odmów względem dokonanych uzgodnień planów miejscowych (%)	Udział procentowy odmów względem dokonanych uzgodnień decyzji lokalizacyjnych (%)
Parki narodowe o dużej powierzchni (powyżej 200 km ²)	3	0,25	45,25	0,5	2,5	1,04
Parki narodowe o średniej powierzchni (70–200 km ²)	2,75	0	33	1	0	2,14
Parki narodowe o najmniejszej powierzchni (do 70 km ²)	0,5	0	34,75	1	0	7,4
Parki narodowe zlokalizowane w górach	5,5	0	22	0	0	0
Ogółem wszystkie badane parki narodowe	1	0	42,5	1	0	1,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z parków narodowych.

Kolejnym etapem badań było pogrupowanie uzyskanych wyników. Główne kryterium tworzenia grup parków stanowiła ich powierzchnia. W ten sposób w tabeli 2 wyodrębniono parki narodowe o największej powierzchni (Biebrzański Park Narodowy, Kampinoski Park Narodowy, Tatrzański Park Narodowy i Bieszczadzki Park Narodowy), o powierzchni najmniejszej (Pieniński Park Narodowy oraz Park Narodowy Bory Tucholskie) oraz grupę pośrednią. Klasyfikacja ta podyktowana została m.in. wynikami wywiadów bezpośrednich w parkach o poszczególnej wielkości na temat zakresu wykonywanych przez ich organy faktycznych zadań oraz zakresu ich administracyjnej obsługi. Wyniki zawarte w tabeli 2 potwierdzają tendencję, w ramach której organy większych powierzchniowo parków opiniują większą liczbę instrumentów zarządzania przestrzenią. **Zauważyć jednak należy bardziej istotny w tym kontekście wniosek, zgodnie z którym większe powierzchniowo parki narodowe są zdecydowanie mniej krytyczne względem projektów decyzji lokalizacyjnych niż parki powierzchniowo średnie oraz – najbardziej krytyczne – parki małe.** Większa powierzchnia parku może więc utrudniać jego organom bardziej szczegółową weryfikację zagospodarowania

przestrzennego w kontekście ochrony przyrody. Ponadto warto także zauważyć, że organy parków zlokalizowanych w obszarach górskich są zdecydowanie najmniej krytyczne względem działań przestrzennych gmin. Przedstawiciele parków w ramach wywiadów bezpośrednich udzielili wyjaśnienia, że wiele spraw jest rozwiązywanych w relacjach z organami gmin na wcześniejszym etapie, przed formalnym dokonaniem uzgodnienia. Niniejszy kierunek działań można uznać za pozytywny.

Liczba uzgodnień projektów decyzji lokalizacyjnych przypadająca na kilometr kwadratowy parku jest w poszczególnych grupach zbliżona. Najmniej uzgodnień w tym zakresie przypada na parki powierzchniowo największe (0,14), a najwięcej – na najmniejsze (0,87). Potwierdza to wcześniejsze wnioski z badań.

Tab. 3. Uzgodnienia instrumentów zarządzania przestrzenią we wszystkich badanych parkach w poszczególnych latach

	2008	2009	2010	2011
Mediana dla uzgodnień planów miejscowych	1	1	1	3
Suma uzgodnień planów miejscowych	34	25	39	40
Mediana dla odmów uzgodnień planów miejscowych	0	0	0	0
Suma odmów uzgodnień planów miejscowych	4	2	1	1
Mediana dla uzgodnień decyzji lokalizacyjnych	50	32	38	35
Suma uzgodnień decyzji lokalizacyjnych	1358	1183	652	1043
Mediana dla odmów uzgodnień decyzji lokalizacyjnych	0	0	1	0
Suma odmów uzgodnień decyzji lokalizacyjnych	27	36	15	79

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z parków narodowych.

Weryfikacji poddać należy również to, jak kształtowała się liczba dokonywanych uzgodnień we wszystkich parkach w poszczególnych latach. Będzie to bowiem podstawą do informacji na temat stosowanych przez gminy, w których parki te są zlokalizowane, instrumentów zarządzania przestrzenią. Z tabeli 3 wynika, że liczba uchwalanych planów miejscowych wpływających na przyrodę w poszczególnych parkach narodowych była zbliżona. Najwięcej odmów dokonania uzgodnień było w roku 2008 – później pojawiały się już one epizodycznie. W zakresie decyzji lokalizacyjnych najwięcej uzgodnień dokonano również w roku 2008, a najmniej – w 2010. Najwięcej uwag ze strony organów parków narodowych (ale jak wynika z obliczonej mediany – jedynie w niektórych) wy-stosowano w roku 2011. Można więc zauważyć, że w badanym okresie do roku 2010 w coraz mniejszym stopniu stosowane były decyzje lokalizacyjne. **Większa liczba wniosków o wydanie takich decyzji w stosunku do stanu z poprzedniego roku, w 2011 r. spotkała się ze zdecydowanie bardziej krytycznym po-**

dejściem organów parków narodowych (i większą liczbą odmów uzgodnień).

Można więc przyjąć, że organy parków narodowych mają znaczący wpływ na czynności związane z zarządzaniem przestrzenią na szczeblu lokalnym.

Tab. 4. Główne przeznaczenie uzgadnianych przez dyrektorów parków narodowych decyzji lokalizacyjnych oraz główne powody odmów uzgodnień na terenie parków narodowych

Przeznaczenia uzgadnianych decyzji lokalizacyjnych	Powody dokonywania odmów uzgodnień
<ul style="list-style-type: none"> • Mieszaniowe – roboty budowlane dotyczące budynków mieszkalnych; • Mieszaniowe – zmiany użytkowania z zabudowy letniskowej na mieszkaniową; • Inwestycje celu publicznego – kanalizacja, wodociągi, drogi, trasy rowerowe (inne inwestycje celu publicznego); • Infrastruktura techniczna – remont oczyszczalni ścieków. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalizacja inwestycji w ciągu korytarzy ekologicznych w obszarach o wysokich walorach krajobrazowych, poza zwartą zabudową; • Zaburzenia inwestycji (budowy stacji bazowej telefonii cyfrowej) względem relacji ekologicznych i ich powiązań; • Potencjalne zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne dla przyrody parku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z parków narodowych.

W badanych parkach narodowych zweryfikowano – w formie wywiadów bezpośrednich – głównie przeznaczenia uzgadnianych decyzji lokalizacyjnych oraz powody odmów uzgodnienia. Z tabeli 4 wynika, że cele związane z wydawanymi decyzjami lokalizacyjnymi były wzajemnie bardzo mocno zróżnicowane. Można tu wyodrębnić zarówno cele mieszkaniowe, komercyjne, jak również dotyczące inwestycji celu publicznego. Odmowy dokonania uzgodnienia podyktowane były przede wszystkim ochroną przyrody oraz walorów krajobrazowych. W takich wypadkach w ocenie organów parku planowane inwestycje (np. budowa stacji bazowej telefonii cyfrowej parku) znacząco negatywnie wpływały na ochronę środowiska. Kwestionowano przy tej okazji raczej większe inwestycje, niepasujące do przyrodniczego otoczenia.

Propozycja rozwiązań systemowych

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań możliwe jest podjęcie próby dotyczącej zaproponowania zmian w obecnym systemie zarządzania przestrzenią, przede wszystkim w zakresie udziału przedstawicieli parków narodowych. W pierwszej kolejności rozważenia wymaga to, czy nie byłoby zasadne objęcie obszaru parków narodowych oraz w szczególności ich otulin obowiązkiem sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek ten w obecnym systemie obejmuje tereny wartościowe z punktu widzenia kultury bądź miejsc pamięci narodowej. Z formalnego punktu widzenia nie występowałyby tutaj żadne przeciwwskazania. Powyższe rozwiązanie zmusiłoby gminy do bardziej aktywnych, przemyślanych działań wobec wskazanych obszarów oraz do eliminacji stosowania w tym zakresie decyzji lokalizacyjnych, które zwłaszcza na terenach przyrodniczo cennych wydawane w nadmiernym zakresie powodują zagrożenie dla ładu przestrzennego. Rozwiązanie takie oszczędziłoby

również nakładu pracy zarówno organom gminy, jak też dyrekcjom parków narodowych. Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że tego typu zmiana wydaje się warta szerszej analizy.

Oczywiście, niezależnie od powyższego rozważyć należy także rozwiązania alternatywne oraz wspierające sprawność weryfikacji kwestii przyrodniczych w planowaniu przestrzennym. Wyrazem tego może być wyraźniejsze (również ustawowo) zaakcentowanie występującej w niektórych badanych przypadkach praktyki przeprowadzenia przez organy gminy konsultacji z przedstawicielami parku narodowego przed uchwaleniem planu lub nawet wydaniem decyzji lokalizacyjnych. Co do pierwszego przypadku teoretyczna możliwość w tym zakresie istnieje, niemniej nie ma wymogu przeprowadzania osobnych negocjacji. Z pozytywnej praktyki prowadzonej przez przedstawicieli wybranych parków wynika, że opisane rozwiązanie pozwala już na wcześniejszym etapie rozstrzygnąć wiele potencjalnych problemów i dylematów. W przypadku decyzji lokalizacyjnych rozważyć można nawet to, czy tego typu spotkanie negocjacyjne nie powinno zakładać również udziału samego wnioskodawcy.

Osobnym zagadnieniem jest także ewentualne mocniejsze powiązanie dokonywanych przez dyrektorów parków narodowych uzgodnień z procedurą oceny oddziaływania na środowisko. W pewnych sytuacjach weryfikacja poszczególnych kwestii, czy to na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, czy to oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, może się powielać. Tym bardziej zasadne jest więc włączenie dyrektorów parków narodowych do całej procedury kosztem ograniczeń ich udziału na innych etapach. Znów wynikiem tego rodzaju działania mogłoby być uproszczenie przepisów oraz przyspieszenie całej procedury. Otwartą – ale już bardziej dyskusyjną – kwestią byłoby wyjaśnienie, czy na etapie weryfikacji przestrzennej poszczególnych aktów planowania przestrzennego oraz rozstrzygnięć przestrzennych dotychczasowe obowiązki dyrektorów parków narodowych nie mogłyby zostać przejęte przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Podsumowanie

Ochrona parków narodowych to bardzo istotny element całego zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym nie budzi wątpliwości fakt, że zasadne jest rozwiązanie zapewniające dyrektorom parków narodowych wpływ na zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym. Poszczególne parki korzystają z powyższego w różny sposób – co do zasady jednak dominuje tutaj ograniczony krytycyzm względem poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią.

Postawiona na początku artykułu hipoteza znajduje potwierdzenie w przeważającym zakresie. Lokalizacja parku narodowego w danym obszarze oznacza dla terenu samego parku, jak również jego otuliny, znaczące ograniczenia inwestycyjne. Jednak nie są to ograniczenia znajdujące zastosowanie w przypadku każdego przejawu zarządzania przestrzenią powiązanego z celami inwestycyjnymi. W wielu sytuacjach dopuszczona została (zwłaszcza w otulinach parków) lokalizacja różnych inwestycji. Ważne wydaje się w niniejszym kontekście to, że brak

uzgodnienia przez dyrektora parku może mieć miejsce wyłącznie w przypadku negatywnego wpływu danego przedsięwzięcia na przyrodę parku. Taki wpływ często nie jest zauważalny. Jednocześnie – jak wynika z przeprowadzonych badań – dyrektorzy parków narodowych w miarę możliwości starają się ograniczać ewentualne konflikty przestrzenne, zwłaszcza na wcześniejszych etapach procedury przygotowywania planów miejscowych, zgłaszając swoje wnioski. Rozwiązanie takie stosowane w szerszym zakresie na pewno pomoże znacznie szybciej rozwiązywać ewentualne sporne kwestie.

W ramach bardziej szczegółowej analizy uzyskanych wyników badań należy zwrócić uwagę na następujące, zaobserwowane w analizowanych przypadkach, prawidłowości:

- występuje bardziej krytyczne podejście dyrektorów parków narodowych do projektów decyzji lokalizacyjnych niż do projektów planów miejscowych; w odniesieniu do tych ostatnich odmowy dokonania uzgodnień prawie się nie zdarzają;
- przedstawiciele większych pod względem powierzchniowym parków narodowych są mniej krytyczni wobec aktów polityki przestrzennej niż przedstawiciele mniejszych parków – w tym kontekście wydawać się może, że zarządzanie mniejszym obszarem prowadzi do bardziej szczegółowej weryfikacji kwestii przestrzennych związanych z ochroną przyrody na tym obszarze;
- w ujęciu całościowym większość wniosków o ustalenie warunków zabudowy spotyka się z bardziej krytycznym podejściem ze strony parków narodowych, co należy uznać za zjawisko pozytywne;
- główne przeznaczenie inwestycji przedkładanych przedstawicielom badanych parków do uzgodnienia wiąże się przede wszystkim z celami mieszkaniowymi, usługowymi oraz szeroko rozumianymi inwestycjami celu publicznego.

Po uwzględnieniu niniejszych wniosków zasadne wydaje się przeprowadzenie pewnych zmian w obecnym systemie zarządzania przestrzenią. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na pozytywną rolę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w całej procedurze. Dlatego warte rozważenia jest zagwarantowanie uchwalania miejscowych planów w szerszym zakresie na obszarach parków narodowych. Do tego momentu odpowiedzialne przede wszystkim za zarządzanie przestrzenią organy gminy powinny zapewniać możliwość dokonywania uzgodnień projektów poszczególnych aktów oraz rozstrzygnięć przestrzennych. Zagwarantować to powinno dalsze pozytywne wdrażanie w praktycznym wymiarze koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Bibliografia

- Baran A., 2009, „Prawne ograniczenia procesu inwestycyjnego na obszarach chronionych”, *Ekonomia i środowisko*, nr 2.
- Brzeszkiewicz-Kowalska M., 2012, „Obszary cenne przyrodniczo w województwie mazowieckim”, w: A. Maciejewska (red.), *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, Studia KPZK PAN, t. CXLII.

- Fogel A., 2011, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.
- Hajduk S., 2011, „Zrównoważony rozwój przestrzenny gmin województwa podlaskiego”, *Ekonomia i środowisko*, nr 1.
- Kaźmierska-Patrzyzna A., Kaźmierska-Stępnia K., 2011, „Samodzielność gospodarcza parków narodowych w świetle nowelizacji Ustawy o ochronie przyrody z 18 sierpnia 2011 r.”, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź–Poznań: PZITS.
- Nowacka E., 2012, *Władza samorządu lokalnego*, Warszawa: Lexis Nexis.
- Nowak M., 2012, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, Warszawa: CeDeWu.
- Otawski P., 2010, „Ochrona środowiska jako wartość i cel planowania przestrzennego”, w: Z. Cieślak, A. Fogel (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.
- Poskrobko B., 2008, „Zarys charakterystyki systemu zarządzania ochroną przyrody w Polsce”, w: K. Zimmewicz (red.), *Bariery w zarządzaniu parkami krajobrazowymi w Polsce*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Poskrobko B., Poskrobko T., 2012, *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Radecki W., 2008, *Ustawa o ochronie przyrody*, Komentarz, Warszawa: Difin.
- Sidor T., 2010, „Rola parków narodowych w sieci Natura 2000 – bieberzańskie doświadczenia”, w: A. Boltramiuk (red.), *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, seria: Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa.
- Tomczak A., Sowa D., 2011, „Ochrona przyrody jako wyznacznik kształtowania przestrzeni”, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź–Poznań: PZITS.