

Katarzyna Tomasik

Uniwersytet Warszawski

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych

Zakład Geografii Politycznej i Studiów Regionalnych

katarzyna.tomasik@student.uw.edu.pl

**WPLYW WŁADZ PARKU NARODOWEGO NA KSZTAŁTOWANIE
POLITYKI PRZESTRZENNEJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO –
NA PRZYKŁADZIE GMINY IZABELIN**

**The influence of national park authorities on shaping of local government
spatial policy – on the example of Izabelin commune**

Słowa kluczowe: Kampinoski Park Narodowy, strefa ochronna, gmina Izabelin, polityka przestrzenna, planowanie przestrzenne, ochrona środowiska

Key words: Kampinos National Park, protective zone, Izabelin commune, spatial policy, spatial planning, environmental protection

Wstęp

Polityka przestrzenna stanowi jedną z ważniejszych składowych polityki rozwoju państwa. Najważniejszym jej zadaniem jest tworzenie spójnych strategii rozwoju poprzez integrację organów administracyjnych i planistycznych w zakresie zarządzania przestrzenią na wszystkich poziomach planowania, tj. krajowym, regionalnym oraz lokalnym, niekiedy powiatowym. W Polsce w zgodzie z aktem najwyższej rangi, jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, obraną strategią rozwoju jest tzw. rozwój zrównoważony, którego definicja została zawarta w art. 3 ust. 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tą definicją jest 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 zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627).

Przyjęcie rozwoju zrównoważonego za podstawę działań planistycznych, w myśl art. 1 ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliło ostatecznie przypisać ochronie środowiska ważne miejsce w polityce przestrzennej państwa. Kolejnym, istotnym aspektem wymienionym w tejże ustawie jest ład przestrzenny, określony 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” (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717). Według K. Pawlewicza (2011: 223) „ład przestrzenny jest wyznacznikiem efektywności zarządzania przestrzenią, która w dużym stopniu warunkuje jakość środowiska przyrodniczego. Zachowanie ładu przestrzennego pomaga w minimalizowaniu konfliktów na płaszczyźnie człowiek-środowisko poprzez stosowanie takich zasad korzystania z przestrzeni, które nie zaniżają jej przydatności do życia”.

Planowanie przestrzenne obok prawa stanowi najważniejszy instrument za pomocą którego mogą być realizowane konkretne działania mające na celu ochronę i kształtowanie środowiska, zwłaszcza w przypadku obszarów charakteryzujących się wysokimi walorami przyrodniczymi. „Z analizy relacji celów i przedmiotu planowania przestrzennego oraz celów i przedmiotu tzw. ochrony obszarowej wynika, że oba te działania mają wspólny cel, którym jest określenie zasad racjonalnego korzystania z zasobów i walorów przestrzeni oraz przedmiot – czyli przestrzeń” (Szulczewska 2004: 54). Formami ochrony obszarowej (przestrzennej) są parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz obszary Natura 2000. Ich obecność w znaczący sposób determinuje charakter zagospodarowania terenu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Czyni to poprzez szczególny nacisk na te rozwiązania planistyczne, które w najmniejszym stopniu szkodzą przyrodzie.

Schodząc na poziom planowania lokalnego należy podkreślić, że obszary gmin położonych w granicach lub otulinie obszarów chronionych są najbardziej narażone na występowanie konfliktów dotyczących ich zagospodarowania. Sytuacja ta bardzo często jest skutkiem braku porozumienia w kwestiach dotyczących wizji rozwoju i priorytetów, ku jakim chcą dążyć władze obszaru chronionego oraz władze samorządowe. „Świadomość niemożności uniknięcia konfliktu tych interesów oraz mechanizmy ich rozwiązywania wpisane były i są nadal w obowiązujący system planowania przestrzennego. Nie znaczy to wszakże, że zawsze i wszędzie dochodzi do przyjęcia rozwiązań satysfakcjonujących wszystkie strony konfliktu” (Szulczewska 2004: 54). Władze samorządowe powinny zatem na możliwie jak najwcześniejszym etapie sporządzania dokumentów planistycznych podjąć współpracę z odpowiednimi organami odpowiedzialnymi za zarządzanie obszarami chronionymi, aby w przyszłości uniknąć problemów związanych odmową uzgodnienia utworzonych dokumentów planistycznych.

Prawne podstawy funkcjonowania parków narodowych

Obecność parku narodowego nie wyklucza podziału terytorialnego obszarów znajdujących się w jego granicach, ponieważ te formy ochrony przyrody ulokowane są na terenie określonych województw, powiatów i gmin. Z tego względu niemożliwe jest uniknięcie sytuacji konfliktowych, jakie wynikają z odmienności pomysłów dotyczących wykorzystania tych cennych obszarów przez władze samego parku narodowego z jednej strony oraz poszczególne jednostki samorządowe, zwłaszcza gminy z drugiej strony. Minimalizowaniu sporów powinno służyć precyzyjne określenie zależności formalno-prawnych między potencjalnymi stronami konfliktu. Zatem należy zacząć od przybliżenia prawnych podstaw funkcjonowania parków narodowych (Radecki 2002).

Park narodowy jest najwyższą formą ochrony przyrody w Polsce. W myśl definicji zawartej w art. 8 ustawy z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody stanowi on „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” (Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 ze zm.). Najważniejszym zadaniem przypisanym parkom narodowym jest przede wszystkim ochrona przyrody. Oznacza to, że pozostałe przejawy ludzkiej działalności w granicach parku narodowego oraz w bliskim jego sąsiedztwie, powinny być podporządkowane działaniom mającym na celu m.in. zachowanie i ochronę różnorodności biologicznej, odtwarzanie zniszczonych siedlisk fauny i flory oraz ochronę zasobów naturalnych i przyrodniczych walorów wizualnych. W dalszej kolejności, przy uwzględnieniu powyższych wymogów środowiskowych a także w zgodzie z tworzonym przez dyrektora planem ochrony parku narodowego możliwe staje się rozwijanie pozostałych funkcji o charakterze naukowo-badawczym, turystyczno-rekreacyjnym oraz przyrodniczo-edukacyjnym. Ponadto na obszarach graniczących z parkiem narodowym obligatoryjnie wyznacza się strefę ochronną, nazywaną potocznie otuliną. Służy ona minimalizowaniu negatywnych skutków będących następstwem zewnętrznej działalności antropogenicznej.

Na obszarze parku narodowego obowiązuje reżim prawny, którego zakres regulowany jest przede wszystkim przy pomocy przepisów zawartych w ustawie o ochronie przyrody. Szczegółową listę zakazów przedstawiono w art. 15 ust. 1 tejże ustawy. Do najistotniejszych z zakresu planowania przestrzennego należą przepisy, w których – na terenie parku – zabrania się: budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego (pkt 1), użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzania, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody (pkt 6), zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody (pkt 7), pozyskiwania skał, w tym torfu oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt,

minerałów i bursztynu (pkt 8), niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów (pkt 9), prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (pkt 11), ruchu pieszego, rowowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego (pkt 15), ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami położonymi na nieruchomościach stanowiących własność parków narodowych lub będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wskazanymi przez dyrektora parku narodowego (pkt 18), wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (pkt 22). Powyższa lista składa się z dwudziestu siedmiu zakazów jednakowych dla wszystkich parków narodowych. Podstawowym aktem tworzącym reżim prawny dla konkretnego parku jest Rozporządzenie Rady Ministrów dotyczące utworzenia nowego parku. Dodatkowo każdy park narodowy zobowiązany jest do sporządzenia planu ochrony, którego rola przybliżona została poniżej.

Władzę nad parkiem sprawuje dyrektor powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska na okres pięcioletniej kadencji. Ustawa o ochronie przyrody upoważnia dyrektora do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu ochrony przyrody na obszarze parku narodowego i otuliny. Jest on odpowiedzialny m.in. za realizację ustaleń zawartych w planie ochrony oraz w planie zadań ochronnych, jeżeli nie ma ustalonego planu ochrony lub gdy granice parku pokrywają się z granicami obszaru Natura 2000. Dyrektor wydaje zarządzenia dotyczące funkcjonowania parku narodowego, w tym określające sposoby jego udostępniania. Posiada także prawo do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących wykroczeń z zakresu ochrony przyrody. Organ opiniotwórczy i doradczy dyrektora parku narodowego stanowi rada naukowa parku, powoływana w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska. W skład rady wchodzi m.in. przedstawiciele właściwych miejscowo samorządów gminnych.

Relacje park narodowy – gmina w procesie planowania przestrzennego

Kształtowanie polityki przestrzennej na poziomie lokalnym należy do zadań własnych gminy. O tym, w jakim kierunku podążać będzie polityka przestrzenna w granicach administracyjnych całej gminy decydują zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jego sporządzenie jest obligatoryjne dla wszystkich gmin. Założenia wynikające ze studium muszą zostać uwzględnione podczas tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które sporządza się dla dowolnych fragmentów gminy. Stanowią one podstawowy instrument kształtowania przestrzeni, ponieważ ich uchwalenie w znaczny sposób ogranicza swobodę planistyczną, przeciwdziałając niewłaściwemu zarządzaniu przestrzenią. W przeciwieństwie do studium, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego,

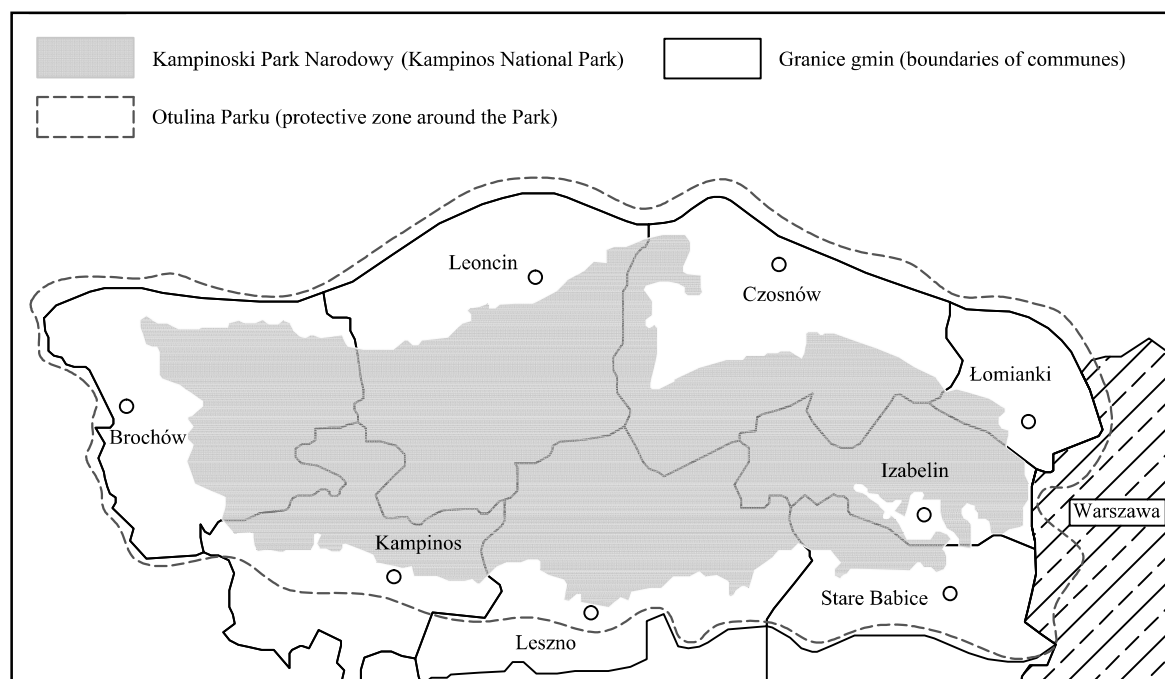
co oznacza, że ustalenia w nim zawarte są powszechnie obowiązujące i muszą być przestrzegane, jednakże ze względu na specyfikę tego dokumentu odwołują się wyłącznie do obszaru działania organu, który uchwałę wydał – w tym przypadku konkretnej gminy. Na terenach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym WZiZT (decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) podzielone zostały na dwa rodzaje: decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w przypadku inwestycji innego typu – decyzje o warunkach zabudowy.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 10 nakłada na gminy obowiązek uwzględnienia w sporządzanym projekcie studium ustaleń wynikających z przepisów odrębnych, podkreślając, że muszą one znaleźć się zarówno w części poświęconej uwarunkowaniom, jak również kierunkom rozwoju zagospodarowania przestrzennego. W art. 15 tej samej ustawy wprowadza się identyczne regulacje dla planów miejscowych. Przepisami odrębnymi w przypadku parku narodowego będą przede wszystkim zapisy ustawy o ochronie przyrody, a dokładniej treść art. 10 ust. 6 – „projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, (...) w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego”. Ponadto wiążące dla dokumentów planistycznych są ustalenia Rozporządzeń Rady Ministrów i planów ochrony wydawanych dla poszczególnych parków narodowych. Z kolei art. 53 ust. 4 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera bezpośredni zapis, zgodnie z którym decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu także wydaje się po uzgodnieniu z dyrektorem parku narodowego.

O ile uzgadnianie przez dyrektora powyższych dokumentów dla terenów gmin położonych w granicach parku narodowego jest dosyć oczywiste, tzn. regulowane przesłankami ustawy o ochronie przyrody i planu ochrony, o tyle sytuacja planistyczna obszarów znajdujących się w otulinie zależy niekiedy od subiektywnej oceny dyrektora – czy planowanie przedsięwzięcie nie będzie stanowić zagrożenia dla przyrody parku. W tym miejscu warto również podkreślić, że relacje łączące park narodowy i gminę nie są jednakowe dla obu stron, gdyż uwzględniają priorytetową funkcję parku narodowego jako najwyższej formy ochrony przyrody. Przykładowo „(...) jeżeli dyrektor parku narodowego przygotowuje projekt planu ochrony parku narodowego, to gminy jedynie opiniują ten projekt, jeżeli natomiast zarząd gminy przygotowuje projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny dyrektor parku narodowego uzgadnia (a nie tylko opiniuje) taki projekt. Uzgodnienie (w odróżnieniu od opinii) ma charakter wiążący. Oznacza to, że zgoda dyrektora parku narodowego jest warunkiem uchwalenia planu w części dotyczącej nie tylko samego parku narodowego, ale także jego otuliny” (Radecki 2002: 23).

Charakterystyka obszaru badań

Kampinoski Park Narodowy został utworzony na obszarze Puszczy Kampinoskiej w 1959 roku na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów (Dz. U. z 1959 r. Nr 17, poz. 91). W głównej mierze zadecydowały o tym dwa czynniki: konieczność ochrony cennej przyrody przed postępującą degradacją ze strony zamieszkującej te tereny społeczności lokalnej i przyjeżdżających masowo w celach rekreacyjnych mieszkańców Warszawy oraz wysoka wartość historyczna i kulturowa obiektów upamiętniających dzieje Puszczy, której położenie geograficzne sprawiło, że stała się ona polem licznych bitew i powstań. Kampinoski Park Narodowy usytuowany jest w centralnej części województwa mazowieckiego, na obszarze trzech powiatów: warszawskiego zachodniego, nowodworskiego i sochaczewskiego. Niemal wszystkie gminy okalające KPN położone są w jego granicach i otulinie – gmina i miasto Łomianki i gminy: Czosnów, Izabelin, Leoncin, Brochów oraz Stare Babice. Dwie pozostałe, tj. Leszno i Kampinos posiadają tereny częściowo wyłączane spod obszarów zarządzanych przez Park (Król, Skolimowska-Król 2004). Powierzchnia Parku Narodowego wynosi 38 544 ha, z czego w zarządzie Parku znajdują się 32 772 ha. Oznacza to, że 15% Parku stanowią grunty należące do prywatnych właścicieli. Powierzchnia otuliny zajmuje 37 756 ha (Plan ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego 2012).



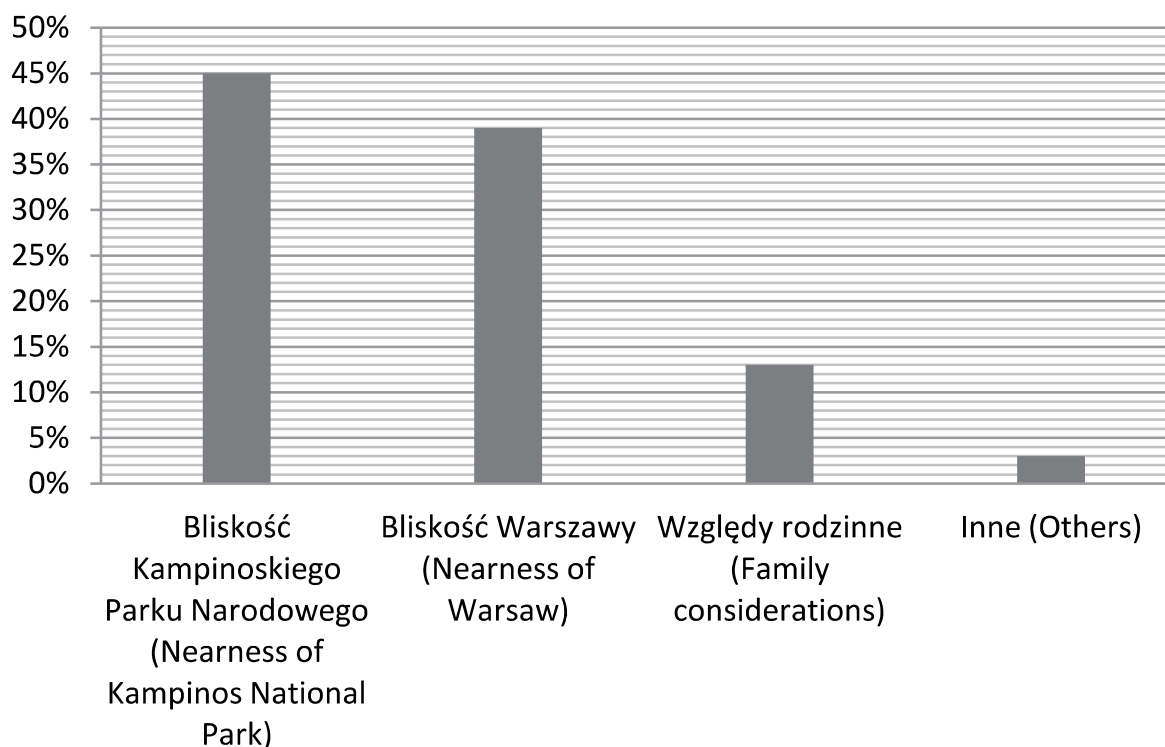
Ryc. 1. Granice Kampinoskiego Parku Narodowego na tle podziału administracyjnego (opracowano na podstawie: Król, Skolimowska-Król 2004)

Fig. 1. The boundaries of the Kampinos National Park against the administrative division (study based on: Król, Skolimowska-Król 2004)

Gmina Izabelin usytuowana jest w obrębie Kampinoskiego Parku Narodowego, pod który podlega prawie 86% jej powierzchni, reszta znajduje się w otulinie. W skład gminy wchodzi siedem sołectw: Truskaw, Laski, Izabelin Południowy (B), Izabelin Północny (C), Sieraków, Hornówek oraz Mościska. Położenie gminy Izabelin w bezpośrednim sąsiedztwie Kampinoskiego Parku Narodowego sprawia, że stanowi ona miejsce niezwykle atrakcyjne pod względem turystycznym i rekreacyjnym. Dodatkowo, ważnym czynnikiem decydującym o tak dużym zainteresowaniu gminą jest jej bliskie położenie względem Warszawy. Specyfika usytuowania gminy Izabelin – między Kampinoskim Parkiem Narodowym a stolicą – sprawia, że wiele osób pragnie się tu osiedlić, co potwierdziły wywiady kwestionariuszowe przeprowadzone z mieszkańcami.

Wykres 1. Powody wyboru gminy Izabelin na miejsce zamieszkania lub pobytu rekreacyjnego.

Chart 1. Reasons for choosing Izabelin commune as a place of residence or recreational stay



Źródło: opracowanie własne

Source: autor's own study

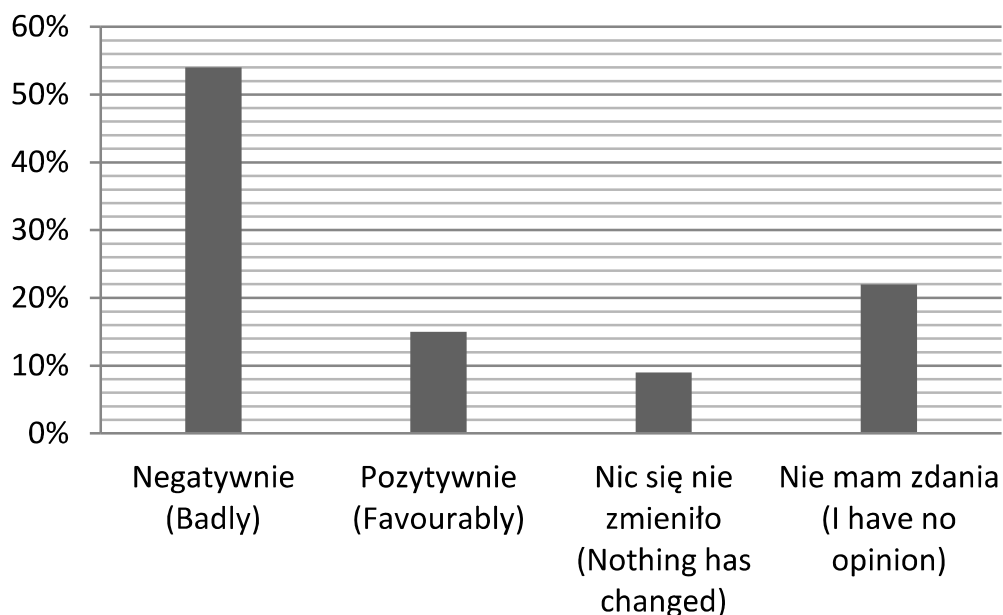
Sytuacja ta stawia przed władzami Izabelina duże wyzwanie. Z jednej strony bowiem muszą one postępować w taki sposób, aby z występującej w tym miejscu formy ochrony przyrody uczynić atut i szansę dla rozwoju gminy, a nie czynnik

hamujący ten rozwój. Z drugiej strony jednak są one zmuszone przeciwdziałać nadmiernej presji urbanizacyjnej, aby miejsce to nie zatraciło swojej niezwykłości. W przypadku gminy Izabelin obserwuje się wzmożony rozwój zabudowy mieszkaniowej przebiegający pasmem Warszawa – Izabelin – Laski – Truskaw. Obawy budzi silna nacisk urbanizacyjny, który zaczyna niebezpiecznie przenikać w środek Kampinoskiego Parku Narodowego. W wywiadach przeprowadzonych z mieszkańcami Izabelina oraz osobami związanymi z gminą, zdecydowana większość respondentów uznała powiększanie powierzchni zabudowy za zjawisko negatywne i szkodzące przyrodzie Parku (wykres 2).

W kształtowaniu zrównoważonej polityki przestrzennej gminy Izabelin pomocne są dwa dokumenty: plan ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego określający zasady planowania przestrzennego zarówno w granicach, jak i w otulinie Parku oraz studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego obszarów chronionych w województwie mazowieckim sporządzone dla Kampinoskiego Parku Narodowego, którego ustalenia odnoszą się wyłącznie do otuliny.

Wykres 2. Zwiększanie powierzchni zabudowy na terenie gminy Izabelin w ocenie mieszkańców i turystów

Chart 2. Increasing the building area in Izabelin commune in the assessment of residents and tourists



Źródło: opracowanie własne

Source: autor's own study

Plan ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego

Dyrektor parku narodowego zobowiązany jest do sporządzenia planu ochrony obejmującego okres 20 lat. Dokument ten zawiera informacje na temat stanu przyrody, potencjalnych zagrożeń wynikających z uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, charakterystykę uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz analizę skuteczności stosowanych metod ochrony środowiska przy uwzględnieniu stanu zagospodarowania przestrzennego i perspektywy czasowej. Pierwszy plan ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego powstał w 1997 roku na mocy art. 14 ust. 9 ustawy z 16 października 1991 roku o ochronie przyrody (Dz.U. z 1991 r. Nr 114, poz. 492). Ustalenia w nim zawarte miały być wiążące dla planów zagospodarowania przestrzennego. Z upływem lat, a także w wyniku istotnych przemian w ustawodawstwie, plan ten uległ dezaktualizacji. Zaszła konieczność sporządzenia nowego projektu planu ochrony, do czego przystąpiono w roku 2009 na mocy zarządzenia nr 11 Dyrektora Kampinoskiego Parku Narodowego. W projekcie, zgodnie z art. 28 ustawy o ochronie przyrody, uwzględniono powstały w 2004 roku obszar Natura 2000 PLC 140001 Puszcza Kampinoska, dla którego sporządzony został plan zadań ochronnych. Wytyczne dotyczące informacji, które powinny zostać zawarte w planie ochrony, opisuje art. 20 ust. 3 tej samej ustawy, natomiast bardziej szczegółowa lista wskazówek znajduje się w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 roku w sprawie sporządzenia projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. z 2005 r. Nr 94, poz. 794). Aktualnie obowiązujący dokument został sporządzony na lata 2012–2031.

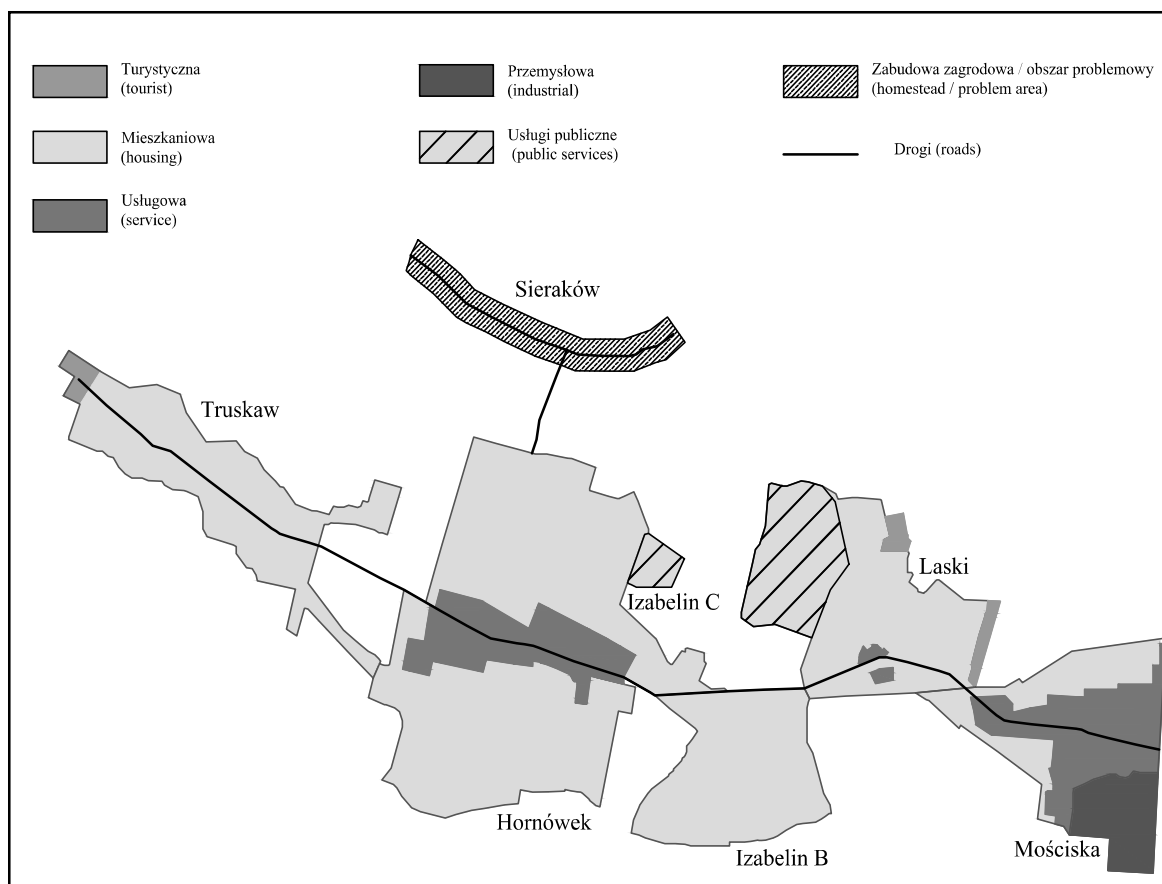
Plan ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego składa się z dziewięciu załączników. W aneksie drugim, stanowiącym rozpoznanie wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń, wśród problemów natury endogenicznej dokument wymienia m.in. niekorzystną strukturę własności gruntów, utrudniającą podejmowanie skutecznych działań ochronnych. Władze Parku, w celu minimalizowania przejawów antropopresji, dążą do nabywania nieruchomości na drodze wykupu i sukcesywnego eliminowania wszelkich form zagospodarowania w granicach Parku. Obszarem wyznaczonym do wykupu jest m.in. sołectwo Sieraków, w którym wprowadzono zakaz tworzenia nowej zabudowy. Do czasu przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa w ograniczonym stopniu dopuszcza się dotychczasowe formy zagospodarowania oraz prace konserwacyjne, modernizacyjne i remontowe. Największym zagrożeniem zewnętrznym jest presja urbanizacyjna obserwowana na terenie otuliny. Gmina Izabelin z racji bezpośredniego sąsiedztwa oraz dogodnego połączenia z Warszawą jest najbardziej narażona na skutki jej oddziaływania. W tym miejscu dokument określa ustalenia, które muszą zostać uwzględnione w planach miejscowych, począwszy od charakteru zabudowy, jej zagęszczenia, maksymalnych powierzchni, udziału powierzchni biologicznie czynnych, na konieczności strefowania funkcji użytkowych

skończywszy. Załącznik siódmy zawiera bardziej szczegółowe ustalenia wiążące m.in. treści studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wskazania, które powinny zostać zawarte w proponowanych kierunkach zmian zagospodarowania przestrzennego poszczególnych gmin. W przypadku otuliny ważne jest tworzenie planów miejscowych, wprowadzających jednolity charakter zabudowy i ogólny ład przestrzenny. W odróżnieniu od ustaleń wewnątrz Parku dotyczących wprowadzania luźnej zabudowy w celu likwidacji barier architektonicznych na drodze migrujących zwierząt, w otulinie zaleca się koncentrację zabudowy i usług w miarę możliwości oddalanych od granic obszaru chronionego.

Polityka przestrzenna gminy Izabelin wobec Kampinoskiego Parku Narodowego

W strefie ochronnej parku, w której mieści się praktycznie cały obszar zabudowany gminy Izabelin, studium tej gminy wyróżnia obszary zróżnicowane pod kątem prowadzonej polityki przestrzennej. Sytuacja ta wynika z konieczności podejmowania przemyślanych decyzji lokalizacyjnych dla poszczególnych funkcji, tak aby w jak najmniejszym stopniu szkodziły one przyrodzie parku narodowego. Zgodnie z tą zasadą oraz ustaleniami zawartymi w planie ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego, w bezpośrednim sąsiedztwie Parku przewiduje się tworzenie obszarów o charakterze turystyczno-rekreacyjnym. Obszarem wyznaczonym do rozwijania tego typu funkcji jest przede wszystkim zachodnia część wsi Truskaw, północne i wschodnie rejony Lasek oraz obszary wyznaczone pod mało szkodliwe usługi publiczne, zlokalizowane w Izabelinie Północnym (C), gdzie mieści się m.in. Dyrekcja Kampinoskiego Parku Narodowego, oraz w zachodniej części Lasek. Stopniowo w miarę oddalania się od granic Parku, funkcja rekreacyjna ustępuje miejsca zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, rezydencjalnej, cechującej się wysokimi parametrami ekologicznym, której szczegółowe opisy zawierają plany miejscowe poszczególnych sołectw. W dalszej kolejności strefa zabudowy mieszkaniowej przechodzi w zabudowę mieszkaniowo-usługową, zlokalizowaną przede wszystkim wzdłuż ulicy 3 Maja. Obszarem położonym najdalej od granic Parku jest wieś Mościska, granicząca od wschodu z Warszawą. Przeznaczony został on pod działalność przemysłową, gdzie dopuszcza się intensyfikację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz lokalizację obiektów usługowych i produkcyjnych, w tym również uciążliwych dla środowiska, pod warunkiem wyposażenia tych obiektów w odpowiednią infrastrukturę techniczną, zwłaszcza komunalną. Przemysł zlokalizowany w Mościskach został oddzielony od obszarów zabudowy mieszkaniowej dodatkowym pasem funkcji usługowej.

Gmina Izabelin posiada bardzo wysoki stopień pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Liczba uchwalonych dokumentów sięga trzy-



Ryc. 2. Strefowanie funkcji użytkowych na obszarze gminy Izabelin
(opracowano na podstawie dokumentów planistycznych gminy Izabelin)

Fig. 2. Utility functions of zoning in the Izabelin commune
(study based on planning documents of Izabelin commune)

dziestu opracowań. Objęte są nimi w całości praktycznie wszystkie sołectwa z wyjątkiem Sierakowa znajdującego się w granicach Parku. Władze gminy za nadrzędny cel prowadzonej polityki przestrzennej obrały konieczność zachowania cennych walorów przyrodniczo-krajobrazowych Kampinoskiego Parku Narodowego. Dla poszczególnych sołectw przyjmuje się dokładne zasady regulujące rozwój przyporządkowanych im w gminnym studium funkcji. W dokumentach tych podkreśla się, że w przypadku rozbieżności zapisów planów miejscowych z planem ochrony, wówczas nadrzędne są ustalenia planu ochrony Parku. Zabudowa powinna komponować się z otaczającą przyrodą. Preferowane są budynki jednorodzinne, wolno stojące, o dużych powierzchniach działkowych przy jednoczesnym wysokim udziale powierzchni biologicznie czynnej. Takie ustalenia przeważają na terenie całej gminy. W przypadku wsi położonych bliżej Parku zaleca się mieszanie funkcji usługowych z mieszkaniowymi tak, aby nie powstawały obiekty wyłącznie usługowe. Najbliżej Parku, według planu ochrony minimum 100 m od jego granic, zezwala się jedynie na

zabudowę mieszkaniową o wysokich parametrach ekologicznych. W każdym planie postuluje się zachowanie i ochronę zieleni wzdłuż ciągów komunikacyjnych a także zwiększanie jej udziału na rzecz ochrony przed hałasem i zanieczyszczeniami motoryzacyjnymi.

Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego obszarów chronionych w województwie mazowieckim – Kampinoski Park Narodowy

Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego dla Kampinoskiego Parku Narodowego jest jednym z opracowań tworzonych na potrzeby władz samorządowych województwa mazowieckiego w celu prowadzenia analiz oraz studiów dla obszarów problemowych, jakimi bez wątpienia są parki narodowe. Celem dokumentu jest analiza uwarunkowań przyrodniczych, społecznych oraz zagospodarowania przestrzennego, wynikających z występowania w sąsiedztwie gmin wielkoobszarowych form ochrony przyrody. Wytyczne zwarte w studium są bardzo przydatne podczas sporządzania dokumentów planistycznych, ponieważ określają sposoby łagodzenia oraz rozwiązania konfliktów powstających na płaszczyźnie ochrony środowiska i planowania przestrzennego w otulinie. Opracowanie to nie odnosi się do wewnętrznych granic parku narodowego.

W studium stworzonym dla Kampinoskiego Parku Narodowego podkreślono, że na tle pozostałych miejscowości tylko gmina Izabelin w pełni stosuje się do ustaleń zawartych w niniejszym opracowaniu, jak również do wytycznych określonych w planie ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego. W dokumencie tym stwierdzono również, że w przypadku Izabelina nie była konieczna analiza degradacji przestrzeni w strefie ochronnej parku w celu ustalenia funkcji użytkowych, ku jakim powinna dążyć gmina. Na tle lokalnych miejscowości jej polityka przestrzenna została określona jako nieszkodliwa dla środowiska przyrodniczego Parku. Taka ocena w dużym stopniu jest wynikiem niemal stuprocentowego pokrycia planami miejscowymi obszarów wsi położonych w strefie ochronnej Parku. Omawianego planu pozbawiony jest wyłącznie Sieraków znajdujący się w granicach Kampinoskiego Parku Narodowego. Jednak należy podkreślić, że władze gminy obecnie prowadzą prace nad projektem planu miejscowego również dla tego sołectwa.

Konflikty przestrzenno-środowiskowe na terenie gminy Izabelin

Na podstawie omówionych dokumentów można stwierdzić, że gmina Izabelin prowadzi wręcz wzorową politykę przestrzenną w kontekście swego bliskiego położenia względem Kampinoskiego Parku Narodowego. Wszystkie opracowania planistyczne w części dotyczącej ochrony przyrody zostały uzgodnione przez dyrektora.

Nie należy jednak zapominać, że są to tylko dokumenty, których realizacja wiąże się z różnego rodzaju obciążeniami, głównie natury społeczno-ekonomicznej.

Jednym z najgłośniejszych sporów między władzami gminy i Parku jest nierozwiązana kwestia mieszkańców Sierakowa, których grunty po roku 1959 znalazły się w granicach Kampinoskiego Parku Narodowego a od roku 1975 – z pewnymi przerwami wynikającymi z problemów natury finansowej – podlegają sukcesywnemu wykupowi dokonywanemu przez Skarb Państwa. Sieraków na skutek podziału gminy Stare Babice znalazł się w roku 1995 w granicach nowopowstałej gminy Izabelin. Rok później Rada Ministrów podjęła decyzję o kontynuacji wykupu gruntów na obszarze Parku. Od samego początku swojego istnienia gmina Izabelin stara się rozwiązać kwestię osób zamieszkujących teren Sierakowa. Podejmowano próby sporządzenia planu miejscowego dla tego obszaru przy współpracy samorządu i władz Parku, jednak ostatecznie projekt nie doczekał się uzgodnienia ze strony Dyrekcji. Władze gminy wielokrotnie podkreślały, że nie z ich winy nieruchomości prywatne w Sierakowie zostały przeznaczone do wykupu umotywowanego potrzebą ochrony przyrody i dlatego to nie samorząd powinien ponosić koszty związane z zapewnieniem lokali zastępczych osobom wysiedlonym. Działania zmierzające w kierunku likwidacji wszelkich przejawów antropopresji na terenie Parku, w tym różnorodnych form zagospodarowania, podyktowane są potrzebą ochrony lokalnej przyrody i w dużej mierze służą przywracaniu właściwego stanu zasobów i składników przyrody, które zniekształcone zostały wskutek ludzkiej działalności. Obecnie sołectwo zamieszkiwane jest przez około 300 osób. W gminnych dokumentach planistycznych i strategicznych wieś Sieraków określona została jako obszar problemowy, w przypadku którego powinny zostać podjęte odpowiednie działania zmierzające do poprawy sytuacji osób zamieszkujących te tereny. Jednym z takich działań jest propozycja uchwalenia dla tego obszaru planu miejscowego, chociaż zarówno mieszkańcy Sierakowa, jak i rada gminy nie kryją, że najlepszym dla nich rozwiązaniem byłoby wyłączenie wsi z granic Parku. W chwili obecnej brak jakiegokolwiek dokumentu porządkującego kwestie planistyczne tego miejsca sprawia, że obszar ten – jako jedyny na terenie gminy Izabelin – wyłączony jest z lokalnych inwestycji, takich jak np. budowa sieci sanitarnej. Pojawiła się jednak nadzieja, gdyż na stronie gminy znaleźć można informację o tym, że władze ponownie przystąpiły do prac nad planem miejscowym dla terenu Sierakowa. Na przełomie lipca i sierpnia 2013 roku projekt planu uzyskał wszystkie wymagane opinie i uzgodnienia organów i instytucji wskazanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niedawno miało miejsce pierwsze wyłożenie projektu planu do wglądu publicznego a także możliwe było składanie uwag (BIP – gmina Izabelin, 11 grudnia 2013 r.). Treść dokumentu wprowadza większą swobodę planistyczną na obszarach wyznaczonych pod zabudowę zagrodową. Dopuszcza również modernizację, rozbudowę oraz budowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w granicach objętych planem.

Innym przykładem konfliktu przestrzennego może być presja urbanizacyjna, która stanowi duże zagrożenie zewnętrzne nie tylko dla Parku, ale również częściowo dla samej gminy. Na tym tle nie obserwuje się silnych konfliktów pomiędzy Parkiem a gminą, ponieważ decyzje lokalizacyjne dotyczące obszarów wyznaczonych w studium pod urbanizację zostały dobrze przemyślane. Nie dziwi jednak fakt, że władzom gminy generalnie zależy na powiększaniu powierzchni zabudowy, ponieważ zapewnia ona stały napływ osób chętnych do osiedlenia się na jej terenie, co dla gminy stanowi dodatkowe źródło finansowania. Czynnikiem hamującym rozwój zabudowy w tym przypadku są nie tyle władze Parku, co sama społeczność lokalna (konflikt między osadnikami wcześniejszymi a nowymi lub potencjalnymi). Osoby zamieszkujące Izabelin zdają sobie sprawę z negatywnych konsekwencji postępującej urbanizacji. Głównym motywem, dla którego zdecydowały się zamieszkać na obszarze gminy, była możliwość czerpania korzyści z faktu połączenia zamieszkania pośród niezwyklej przyrody parku narodowego z bezpośrednim sąsiedztwem wielkiego miasta. Z tego względu społeczności lokalne za wszelką cenę starają się zachować niezwykle charakter swojej gminy. Dzięki działaniom podejmowanym przez mieszkańców udało się zmienić ustalenia studium. Na skutek licznych protestów władze wycofały się z wprowadzania zabudowy wielorodzinnej, pozostawiając na ten cel jedynie niewielki fragment Izabelina Południowego (B). Duże obszary do niedawna wyznaczone w studium pod zabudowę mieszkaniową i usługową zamieniono w przeważającą część na tereny leśne, rekreacyjne oraz zieleń urządzoną.

Podsumowanie

Parki narodowe powoływane w celu ochrony cennych walorów przyrodniczo-krajobrazowych zlokalizowane są na obszarach różnych jednostek samorządowych, które także posiadają własne cele, zadania i priorytety. Z tego względu nigdy nie będzie możliwe wyeliminowanie konfliktów dotyczących zagospodarowania przestrzeni wynikających z odmienności wizji rozwoju różnych jej administratorów. W tym miejscu należy ponownie podkreślić rangę parku narodowego, który w ustawie o ochronie przyrody określany jest jako najwyższa forma ochrony przyrody. Tym samym uwzględnienie wymogów środowiskowych przez organy administracyjne położone w jego granicach staje się kwestią uregulowaną prawnie i wymaga przestrzegania.

Lokalizacja gminy w granicach parku narodowego z góry przypisuje jej drugorzędną rolę na tym obszarze, który z samej nazwy oznacza dobro wspólne całego narodu i którego ochrona powinna być priorytetem w skali całego kraju. Takie sąsiedztwo może być dla gminy zarówno szansą na rozwój, jak również czynnikiem go hamującym. W tej sytuacji wiele zależy od prawidłowej polityki przestrzennej gminy, w której dużą rolę odgrywa współpraca z dyrekcją parku. Umiejętność godzenia potrzeb i inte-

resów władz parku narodowego oraz własnych, w tym także społeczności lokalnych, stanowi podstawę działań planistycznych na obszarach cennych przyrodniczo.

Uprawnienia dyrektora parku narodowego w kwestii zarządzania przestrzenią na obszarze parku nie są współmierne z uprawnieniami gmin, których granice pokrywają się z granicami obszaru chronionego. Władze samorządowe muszą dostosować się do warunków ustalonych przez dyrektora, których szczegółowy wykaz zawiera się w planie ochrony parku narodowego. Wszystkie dokumenty planistyczne gminy, które mogą wpływać na przyrodę wymagają uzgodnienia z władzami parku. W sytuacji odwrotnej, mianowicie podczas sporządzania przez dyrektora projektu planu ochrony parku narodowego, gminy objęte jego zasięgiem mogą jedynie opiniować warunki w nim zawarte.

Władze gminy Izabelin za cel nadrzędny obrały kształtowanie procesów społeczno-ekonomicznych w zgodzie z zasadą rozwoju zrównoważonego. Gmina posiada zaktualizowane studium oraz trzydzieści planów miejscowych. Wszystkie dokumenty, dzięki respektowaniu ustaleń planu ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego, uzyskały uzgodnienie ze strony dyrektora. Polityka przestrzenna gminy Izabelin jest pozytywnym przykładem pokazującym, że można pogodzić rozwój gminy i ochronę przyrody, stanowiącej jej wizytówkę. Niestety mimo to również i w tym przypadku swoje potwierdzenie znalazł fakt, że nie da się zaspokoić wszystkich potrzeb i oczekiwań. Polityka przestrzenna gminy Izabelin, choć kształtowana z rozmysłem i w sposób godny pochwały, nie jest pozbawiona różnorodnych problemów i konfliktów, których rozdział siódmy stanowi jedynie niewielki wycinek.

Literatura

- Król B., Skolimowska-Król, M., 2004, Kampinoski Park Narodowy na tle kraju i regionu, w: Praca zbiorowa, *Kampinoski Park Narodowy. Tom II. Społeczeństwo, przestrzeń, ekonomia*, Izabelin: Kampinoski Park Narodowy.
- Marczewski F., 2010, *Wspólnota dziejów, ludzi i miejsc pamięci: gmina Izabelin*, Warszawa: Agencja Wydawnicza „Egros”.
- Pawlewicz K., 2011, Wpływ użytkowania terenów sąsiednich na kreowanie ładu przestrzennego w procesie kształtowania granicy rolno-leśnej, [w:] *Ochrona i kształtowania środowiska przyrodniczego terenów wiejskich*, Warszawa: Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk.
- Plan Ochrony Kampinoskiego Parku Narodowego na lata 2012–2031 z uwzględnieniem zakresu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 PLC 140001 Puszcza Kampińska.*
- Radecki W., 2002, Zależności formalno-prawne na styku gmina-park narodowy, w: praca zbiorowa, *Samorządy i ich stowarzyszenia w ochronie parków narodowych*, Mosina: Stowarzyszenie Samorządów Polskich Współdziałających z Parkami Narodowymi.

Stachowski P., 2008, Miejscowe planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na przykładzie terenu w otulinie Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka”, [w:] *Rocznik Ochrona Środowiska*, Koszalin: Wydawnictwo Środkowo-Pomorskiego Towarzystwa Naukowego Ochrony Środowiska.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Izabelin.

Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego obszarów chronionych w województwie mazowieckim: Kampinoski Park Narodowy.

Szulczewska B., 2004, Planowanie przestrzenne jako instrument realizacji sieci ekologicznych: między teorią a praktyką, [w:] A. Cieszkowska (red.), *Płaty i korytarze jako elementy struktury krajobrazu – możliwości i ograniczenia koncepcji*, Warszawa: Wydawnictwo SGGW.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880, z późn. zm),

Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 41),

Ustawa z 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62 poz. 627).

Summary

Spatial planning is a basic instrument serving to rational shaping of spatial policy in the country, province and commune. Also fulfils an essential role in actions in aid of environmental protection. The subject of spatial planning is physical expanse, which in its own right also determines certain kind of non-renewable resource yielding to gradual shrinking as a result of continuous expanse developing for needs of human activities. Areas that demand taking special protective actions for the sake of valuables natural virtues in scale of the whole country are inter alia national parks, regarded as the most important form of environmental protection in Poland.

The presence of national park in essential way determines the character of land management at area of individual administrative units situated in its boundaries and protective zone. Rank assigned to those areas makes local authorities forced to subordinate their patial policy to conditions postulated in national parks' documents, what entails a number of limitations and restrictions in land management. Agreement with park authorities in the range of those arrangement of project that may affects the nature, require all communes' spatial planning documents. In the reverse situation, namely during the preparation of national park protection plan by director, commune authorities placed in park boundaries can only give their opinion about conditions contained in this document.

The situation described above in the rest of article was presented on the example of Izabelin commune located near Warsaw and placed within the borders of Kampinos National Park and its protective zone. As the main goal the commune authorities have

chosen a shaping of socio-economic process in accordance with the principle of sustainable development. Unfortunately, reconciling needs of all interested sides in spatial planning process is impossible. Spatial policy of Izabelin commune, although shaping in the way worthy of praise, is not devoid of problems of spatial and environment character.

