

Park narodowy a planowanie przestrzenne w gminach – przykład Magurskiego Parku Narodowego

National park and spatial planning in communes – an example of the Magura National Park

Łukasz Fiedeń, Karolina Listwan-Franczak

Uniwersytet Jagielloński, Wydział Geografii i Geologii,
Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej
ul. Gronostajowa 7, 30-387 Kraków
lukasz.fieden@doctoral.uj.edu.pl

Zarys treści: Polityka przestrzenna gmin, na obszarze których leży park narodowy, zależy w dużej mierze od uwarunkowań i wymagań ochrony przyrody i walorów krajobrazowych, wynikających z celu utworzenia parku. Każdy park narodowy w Polsce jest położony w kilku gminach (minimum dwóch). W związku z tym zarządzanie obszarami chronionymi stanowi duże wyzwanie, gdyż wymaga współpracy władz parku z jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie polityki przestrzennej. W artykule omówiono system planowania przestrzennego w siedmiu gminach, na obszarze których jest położony Magurski Park Narodowy. Analizy ilościowe i przestrzenne, dotyczące przeznaczenia terenów w poszczególnych gminach według obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wykazały duże zróżnicowanie tych dokumentów pod względem: aktualności, form udostępniania, przyjętych rozwiązań planistycznych i przeznaczenia terenów.

Słowa kluczowe: Magurski Park Narodowy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, planowanie przestrzenne, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Abstract: The spatial policy of the communes in which the national park is situated is largely dependent on the conditions and requirements of nature protection and landscape values resulting from the objective of creating a park. Each national park in Poland is located in several communes (minimum two). Therefore, the management of protected areas is a great challenge and requires cooperation between the park authorities and local government units, in particular in the field of spatial policy. The article discusses the spatial planning system in seven communes in which the Magura National Park is located. Quantitative and spatial analyses were carried out regarding the purpose of land in individual municipalities, according to the existing studies of conditions and directions of spatial development. A large diversity of the analysed documents has been demonstrated in several aspects: topicality, forms of sharing, accepted planning solutions and land development.

Keywords: local zoning plan, Magura National Park, spatial planning, study on the commune land use conditions and directions

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2004 r. Nr 92 poz. 880), utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000 i 1089). Zapis ten akcentuje rolę i rangę parków narodowych, przyjmując, iż cel publiczny to cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi i dostępny dla wszystkich (Bieniek 2005). Już w definicji parku narodowego zawartej w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody podkreślono, iż jest to *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*. Cel tworzenia parków narodowych jako form ochrony przyrody precyzuje ust. 2 niniejszego artykułu, zgodnie z którym *park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk rybów*.

Dla realizacji celów, którym służą parki narodowe, istotny jest fakt, iż stanowią one obszarową formę ochrony przyrody, często znacznie przekraczającą ustawową, minimalną powierzchnię – 1000 ha (najmniejszy z 23 – Ojcowski Park Narodowy zajmuje 2146 ha). W praktyce oznacza to, iż obszar chroniony leży w wielu

jednostkach administracyjnych – przeciętnie w 5 gminach. Stanowi to duże wyzwanie w zarządzaniu obszarami chronionymi i implikuje konieczność współpracy władz parku z jednostkami samorządu terytorialnego (Podawca 2006) – już na etapie planowania. Ustawa o ochronie przyrody w art. 3 ust. 1 mówi, iż *cele ochrony przyrody są realizowane przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 i 1356), programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej*. W odniesieniu do parków narodowych zapis ten ma być gwarancją tego, iż opracowania i akty planistyczne obowiązujące na obszarach gmin, na terenie których położony jest park narodowy (lub sąsiadujących z nim), będą w swych zapisach uwzględniać uwarunkowania i wymagania ochrony przyrody i walorów krajobrazowych. Jednocześnie zapis ten jednoznacznie akcentuje zależność między polityką przestrzenną gminy a parkiem narodowym zlokalizowanym w jej granicach lub z nią sąsiadującym. Kształtowanie polityki przestrzennej na obszarach chronionych przyrodniczo/krajobrazowo lub z nimi sąsiadujących stanowi więc istotne wyzwanie dla organów planistycznych i uchwałodawczych gminy, m.in dlatego iż obszary te są atrakcyjne pod względem możliwości wykorzystania ich do celów rekreacyjnych. Dochodzi więc często do konfliktów, których podłożem są sprzeczne interesy między przeznaczeniem takich terenów na cele komercyjne, a potrzebami ochrony środowiska (Stachowski 2008).

Główne narzędzia kształtowania polityki przestrzennej w gminach

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. wyróżnia dwa główne narzędzia kształtowania polityki przestrzennej w gminie:

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUiKZP) i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP). W systemie planistycznym są to akty planowania ogólnego. Prawodawca przewidział obok nich także instytucję decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja WZiZT), które mają charakter indywidualnych decyzji administracyjnych. Wśród nich ustawodawca wyróżnia decyzje o warunkach zabudowy (decyzja WZ) oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (decyzja ULICP). Te trzy instrumenty prawne stanowią główne narzędzia, za pomocą których gmina prowadzi politykę przestrzenną (Listwan-Franczak, Fiedień 2017; Niewiadomski 2018; Wierzbowski, Plucińska-Filipowicz 2018).

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy sporządzane jest od 1994 r. obowiązkowo i obejmuje cały jej obszar administracyjny. Zapisy w nim zawarte są wiążące przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak studium nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego. Przekłada się to na sytuację, w której studium nie może być podstawą do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a jego zapisy są wiążące jedynie dla autorów planów miejscowych. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dzieli się na dwie części: uwarunkowań i kierunków. W części pierwszej, dotyczącej uwarunkowań, omawiany jest stan istniejący w gminie i przedstawiana jest diagnoza aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej gminy. W drugiej części określone są zasady polityki przestrzennej gminy i orientacja rozwoju przestrzennego (Listwan-Franczak, Fiedień 2017; Niewiadomski 2018; Wierzbowski, Plucińska-Filipowicz 2018).

Polityka przestrzenna gminy a park narodowy

Gminy, na obszarze których lub w ich sąsiedztwie zlokalizowany jest park narodowy, są zobligowane do prowadzenia polityki przestrzennej, która uwzględnia wymagania ochrony przyrody i walorów krajobrazowych realizowane przez park. Skupiając się na głównych narzędziach kształtowania polityki przestrzennej gminy – SUiKZP i MPZP poprzez odwołanie do ustaw o ochronie przyrody oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy zwrócić uwagę na liczne

przepisy wskazujące na związek gminy z parkiem narodowym (Podawca 2006). Jest to m.in. art. 10 ust. 6. ustawy o ochronie przyrody, który mówi, że *projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin [...] 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*. Z kolei w art. 20 ust. 3 pkt 7 zaznaczono, że plan ochrony dla parku narodowego zawiera ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Przytoczone przepisy prawne wskazują na zależność między aktami planistycznymi gminy a operatami/planami dotyczącymi parków narodowych. Mają one na celu zapewnić, aby zapisy SUiKZP oraz MPZP mogły odnosić się w swej treści w sposób bezpośredni do uwarunkowań i wymagań związanych z parkami narodowymi. Niemniej jednak, w planowaniu przestrzennym gmin położonych w granicach parków narodowych i ich otulin lub sąsiadujących z nimi, istotne są wszystkie przepisy, wpływające na zagospodarowanie przestrzeni gminy, a tym samym (w sposób pośredni) na funkcjonowanie parku narodowego i społeczności danej gminy. Dla takich gmin ważna będzie także aktualność opracowań planistycznych, rzutu jąca na odpowiednie reagowanie za pomocą narzędzi prawnych na problemy i wyzwania wiążące się z występowaniem tej obszarowej formy ochrony przyrody.

Metody badań

Kształtowanie gminnej polityki przestrzennej musi uwzględniać istniejące i mogące wystąpić w przyszłości uwarunkowania. Takie podejście możliwe jest jedynie przy szczegółowej analizie dotyczącej całego obszaru gminy z uwzględnieniem otaczających ją obszarów. W związku z tym zdecydowano się na analizę systemu planowania przestrzennego na przykładzie całego obszaru 7 gmin, na terenie których leży Magurski Park Narodowy (ryc. 1). Są to: Lipinki i Sękowa (powiat gorlicki w województwie małopolskim) oraz Dębowiec, Krempna, Nowy Żmigród i Osiek Jasielski (powiat jasielski) i Dukla (powiat krośnieński) w województwie podkarpackim. Prowadzone dotychczas badania dotyczyły wyłącznie miejscowości

w województwie podkarpackim i tylko tych wsi, na obszarze których położony jest MPN (Fiedień i in. 2018).

Analizę przeznaczenia terenów na badanym obszarze poprzedzono wektoryzacją poszczególnych typów zagospodarowania terenu (Listwan-Franczak 2017; Fiedień i in. 2018). Należy pamiętać, że plansze z rysunkami kierunków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego poszczególnych gmin są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem merytorycznym, jak i technicznym. Uwzględnianie wszystkich przeznaczeń, jakie występowały na poszczególnych rysunkach, nie byłoby uzasadnione z uwagi na wiele charakterystycznych tylko dla konkretnych miejsc uwarunkowań. Postępowanie takie znacznie utrudniłoby późniejszą interpretację wyników. W związku z tym przyjęto klucz (Listwan-Franczak, Fiedień 2017; Fiedień i in. 2018), według którego wektoryzowano poszczególne przeznaczenia terenów gmin, grupując je w 11 kategorii (tab. 1).

Wszystkie te kategorie stwierdzono w 4 z 7 gmin. Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że w gminach Krempna, Osiek Jasielski i Sękowa nie wyznaczono w ogóle terenów mieszkaniowych, co wynikało z rozwiązań przyjętych przez planistów na etapie tworzenia rysunków. W tych gminach na wszystkich tego typu terenach dopuszczono funkcje usługowe, w związku z czym wyznaczono tam stosunkowo dużo terenów mieszkaniowo-usługowych. Ponadto w gminie Sękowa nie wyznaczono osobnej grupy terenów usługowych.

Dokumenty planistyczne obowiązujące w gminach Magurskiego Parku Narodowego

Dla każdej z siedmiu gmin, na obszarze których leży Magurski Park Narodowy, uchwalono studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z wymaganiami stawianymi samorządom gminnym (Śleszyński 2012). Zdumiewa jednak bardzo duże zróżnicowanie aktualności tych dokumentów. Bez wątpienia system planowania przestrzennego najlepiej funkcjonuje w gminie Dukla, gdyż aktualny dokument Studium uchwalono tam w 2013 r. W późniejszym czasie dokonano również trzech drobnych korekt tego dokumentu. Natomiast SUiKZP dla pozostałych sześciu gmin obowiązują już od prawie 20 lat (najstarsze – w Osieku Jasielskim uchwalono w 1999 r.). W każdej z nich (za wyjątkiem gminy Sękowa),

Tab. 1. Kategorie i typy przeznaczenia terenów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach Dębowiec, Dukla, Krepna, Lipinki, Nowy Żmigród, Osiek Jasielski, Sękowa

Tab. 1. Categories and types of land development in studies on the commune's land use conditions and directions: Dębowiec, Dukla, Krepna, Lipinki, Nowy Żmigród, Osiek Jasielski, Sękowa

Kategorie przeznaczenia terenów/ Categories of land development	Typy przeznaczenia terenów w gminach/Types of land development in communes									
	Dębowiec	Dukla	Krepna	Lipinki	Nowy Żmigród	Osiek Jasielski	Sękowa			
M Mieszkalniowe/residential	MW, MN, MN/RM	MW, MN, RM	-	zabudowa, B, C, D, E	budownictwo, MN, MW	-	-			
MU Mieszkalniowo-usługowe/residential and service	MNU	U/MN, MN/U	MU	mieszkalnictwo z usługami, A	MU, MNU	MNU, MTR	strefy rozwoju			
U Usługowe/service	U, UC, UK, UC/PU	U	UC	usługi publiczne, A	U	U	-			
US Sportu i rekreacji/sport and recreation	US	US	UT	rekreacja	turystyka	UTS, ST	turystyka, rekreacja, sport			
P Przemysłowe i górnicze/industrial and mining	PU RU/PU	P, PG	-	przemysł, A, G	przemysł, PW, PU	P, BS, NG, CB, PG, PE, EW	strefy aktywności gospodarczej			
R Rolnicze/agricultural	R, RP	R	RP, RR	rolne	rolne, R	R, BO	rolnictwo			
Z Zieleń nieleśna/non-forest greenery	ZZ, ZC	ZP, ZC, ZN, ZE	RL, KE, ZP, ZC	zieleń, obudowa cieków	zieleń, omentarze, ZP, ZI	ZP, ZC	obudowa rzek, zieleń			
ZL Zieleń leśna/forests	ZL, MPN	ZL	RL, RL _o , MPN	lasy, zadrzewienia, zalesienia,	lasy, ZL	ZL	lasy, zalesienia			
WP Wody powierzchniowe/surface waters	WP, WS	WS	RW	wody	wody	rzeka Wisłoka	rzeeki, zbiorniki wodne			
K Komunikacyjne/communication	KS	KD, KU	K	drogi	komunikacja, KP	KD	drogi			
IT Infrastruktura techniczna/technical infrastructure	IT	W, K, E, T, G, O	-	oczyszczalnie ścieków, NO, NU	infrastruktura techniczna, E, GPZ	NO, NU	-			

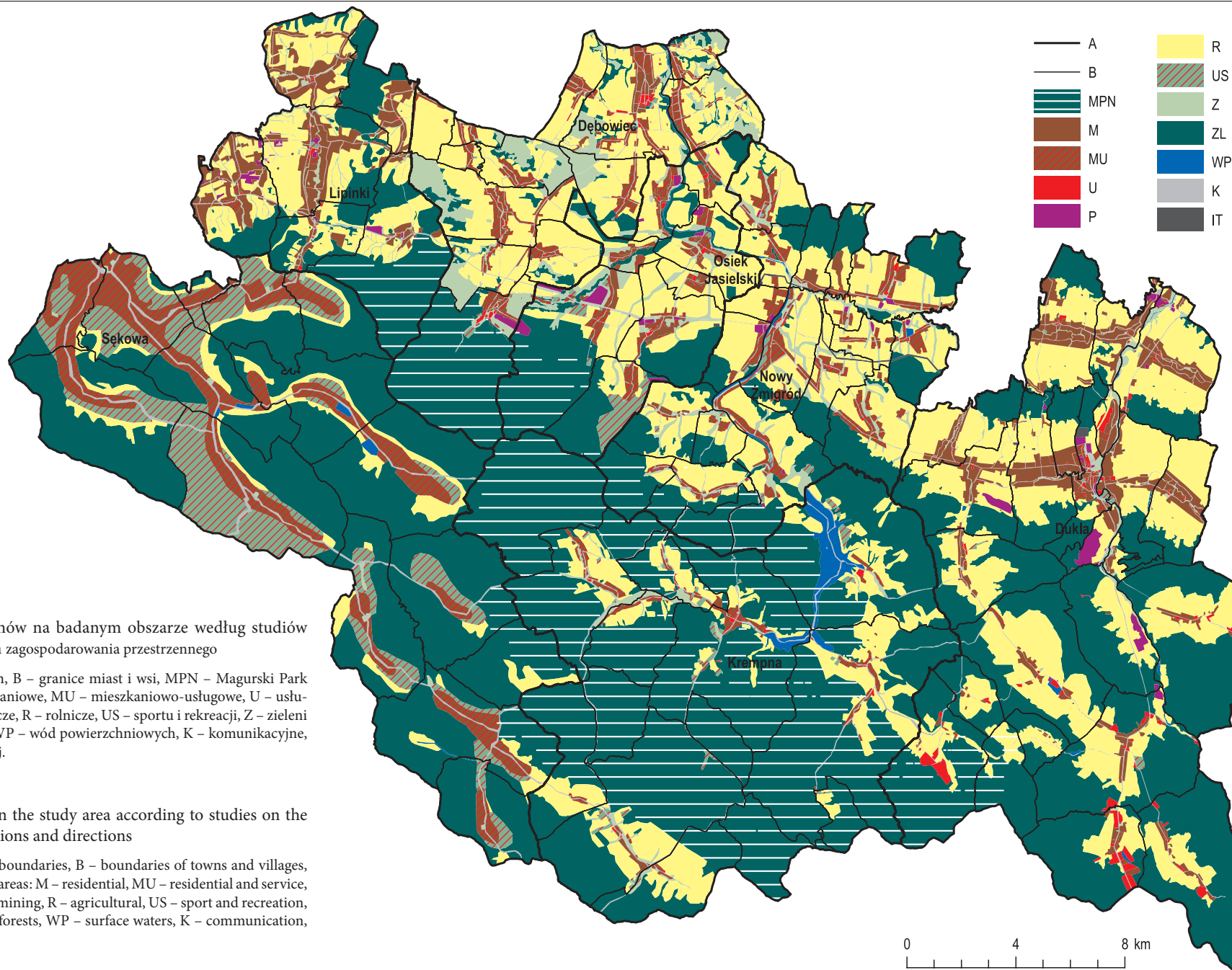
Źródło: opracowanie własne.
Source: author's own work.

dokonywano późniejszych korekt (najwięcej w gminie Nowy Żmigród), jednak dotyczyły one niewielkich obszarów. Pod koniec 2019 r. zakończone zostaną prace nad nowym Studium dla gminy Lipinki.

Duże różnice pomiędzy omawianymi 7 gminami dotyczą też udostępniania rysunków SUIKZP. Obowiązek informacyjny w tym zakresie najlepiej spełniają gminy Dębowiec, Dukla i Lipinki, udostępniając te dokumenty na swoich geoportalach. Do dokumentu Studium dla gminy Krempna można zaś dotrzeć bezpośrednio ze strony internetowej tej gminy. Najwięcej trudności przysparza jednak pozyskanie SUIKZP z gmin Nowy Żmigród, Osiek Jasielski i Sękowa. Dokumenty te zamieszczone są bowiem w różnych miejscach na stronach Biuletynów Informacji Publicznej (BIP) tych 3 gmin. Należy w tym miejscu podkreślić, że gminy Osiek Jasielski i Sękowa udostępniły te informacje na prośbę autorów niniejszego artykułu.

Jak wskazują P. Śleszyński i in. (2018), stan cyfryzacji dokumentów Studium w Polsce jest niewystarczający. Żadna z 7 gmin, na obszarze których położony jest Magurski Park Narodowy, nie udostępnia SUIKZP w wersji GIS ze zwektoryzowanymi wydzieleniami. Pod względem technicznym w najlepszej postaci (GIS z georeferencją) swe Studium udostępnia gmina Dukla. W formie graficznej (ale również z georeferencją) można pozyskać takie dokumenty w gminach Dębowiec i Lipinki. Rysunki Studiów w najbardziej podstawowej, bo tylko analogowej formie udostępniają zaś gminy Krempna, Osiek Jasielski i Sękowa. Do tej grupy należy zaliczyć również gminę Nowy Żmigród, którą niesłusznie zaliczono do innej grupy (GIS bez georeferencji) przez P. Śleszyńskiego z zespołem (2018). Prawdopodobnie różnica ta wynika z niewłaściwego zaklasyfikowania zmian na dokumencie – rysunek jest w formie analogowej, lecz zmiany nanoszono w formacie wektorowym. Obejmują one jednak tylko pojedyncze działki, a rysunek udostępniany jest jako plik graficzny (bez georeferencji).

Rzeczywisty wpływ samorządu gminnego na kształtowanie zagospodarowania przestrzennego mają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Taki uchwalony MPZP jest jedynym narzędziem, za pomocą którego władze gminy mogą zmieniać użytkowanie terenów niebędących zasobami komunalnymi (Fiedień i in. 2018). Z punktu widzenia władz, uchwalony MPZP pozytywnie wpływa na jakość zagospodarowania terenu gminy, lecz nie zawsze takie działania spotykają się ze



Ryc. 1. Przeznaczenia terenów na badanym obszarze według studiów uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego

Objaśnienia: A – granice gmin, B – granice miast i wsi, MPN – Magurski Park Narodowy, tereny: M – mieszkaniowe, MU – mieszkaniowo-usługowe, U – usługowe, P – przemysłowe i górnicze, R – rolnicze, US – sportu i rekreacji, Z – zieleni nieleśnej, ZL – zieleni leśnej, WP – wód powierzchniowych, K – komunikacyjne, IT – infrastruktury technicznej.

Źródło: opracowanie własne.

Fig. 1. Land development in the study area according to studies on the communes' land use conditions and directions

Explanations: A – communes boundaries, B – boundaries of towns and villages, MPN – Magura National Park, areas: M – residential, MU – residential and service, U – service, P – industrial and mining, R – agricultural, US – sport and recreation, Z – non-forest greenery, ZL – forests, WP – surface waters, K – communication, IT – technical infrastructure.

Source: author's own work.

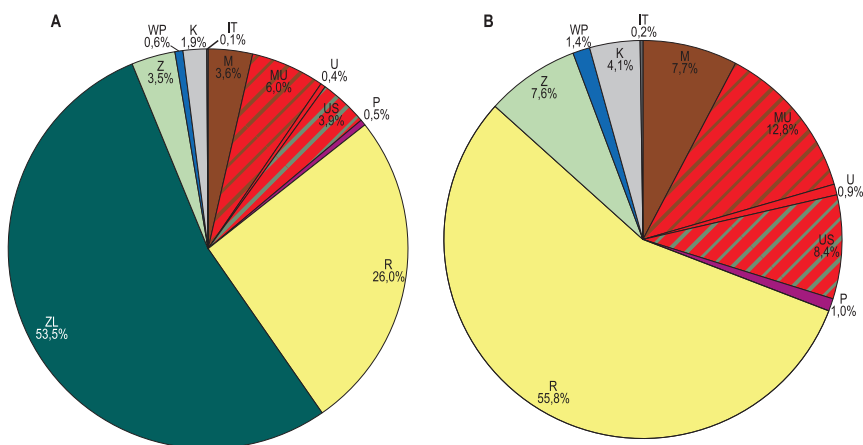
zrozumieniem wśród mieszkańców. Porządkowanie przestrzeni wiąże się bowiem niejednokrotnie z pewnymi zakazami, dotyczącymi możliwości wykorzystania własnych działek, np. maksymalnej wysokości budynku, udziału powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki, itp.

Pod względem uchwalania MPZP najlepiej wypadły gminy Dukła, Lipinki i Sękowa, w całości pokryte planami miejscowymi. W Sękowej plan uchwalono już w 2004 r., natomiast w Dukli i Lipinkach – w 2005 r., przy czym plany te były później zmieniane i uaktualniane (we fragmentach). Pod względem sporządzania MPZP pozytywnie wyróżnia się także gmina Nowy Żmigród, gdzie funkcjonują plany miejscowe dla 13 z jej 19 miejscowości. W gminie Dębowiec uchwalono 2 MPZP dla obszaru zaledwie 4 ha, a w gminie Osiek Jasielski – 6 dla nieco ponad 40 ha oraz w części wsi Świerchowa. Najgorzej pod względem kształtowania polityki przestrzennej prezentuje się gmina Krempana, dla której nie uchwalono dotychczas żadnego MPZP.

Forma udostępniania rysunków MPZP w gminach jest równie zróżnicowana jak w przypadku SUiKZP. Dokumenty takie na gminnym geoportalu udostępniają gminy Dukła i Lipinki, a na stronie internetowej gminy – Sękowa (plik graficzny bez georeferencji). Także dla gminy Nowy Żmigród rysunki MPZP (również w formie grafiki bez georeferencji) zamieszczono w części dotyczącej zagospodarowania przestrzennego w Biuletynie Informacji Publicznej. Najtrudniej dotrzeć do planów w gminach Dębowiec i Osiek Jasielski, gdyż wymaga to szczegółowego przeszukania archiwum uchwał rad gmin w ich Biuletynach.

Planowane przeznaczenie terenów

Ponad połowę (53,5%) analizowanego obszaru 7 gmin w dokumentach SUiKZP przeznaczono pod zieleni leśną (ryc. 1, 2a). W większości jest to przeznaczenie terenów położonych na obszarze Magurskiego Parku Narodowego. Na pozostałej części omawianego obszaru (ryc. 2b) dominują tereny rolnicze, stanowiąc nieco ponad ¼ jego areалу. Stosunkowo duży udział w powierzchni 7 gmin mają tereny mieszkaniowo-usługowe (6%), jak również tereny usług i sportu (ok. 4%), mieszkaniowe oraz zieleni nieleśnej (odpowiednio 3,6% i 3,5%). Tak więc ponad 16% analizowanego obszaru przeznaczono pod różne formy zainwestowania, z czego



Ryc. 2. Udział przeznaczenia terenów (A) / terenów nieleśnych (B) na badanym obszarze wg studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (%)

Objaśnienia: tereny: M – mieszkaniowe, MU – mieszkaniowo-usługowe, U – usługowe, US – sportu i rekreacji, P – przemysłowe i górnicze, R – rolnicze, Z – zieleni nieleśnej, ZL – zieleni leśnej, WP – wód powierzchniowych, K – komunikacyjne, IT – infrastruktury technicznej.

Źródło: opracowanie własne

Fig. 2. Share of the land development (A) / non-forest land development (B) in the study area according to studies on the communes' land use conditions and directions (%)

Explanations: areas: M – residential, MU – residential and service, U – service, US – sport and recreation, P – industrial and mining, R – agricultural, Z – non-forest greenery, ZL – forests, WP – surface waters, K – communication, IT – technical infrastructure.

Source : author's own work.

ponad połowę na zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową. Stosunkowo duży udział terenów sportowo-rekreacyjnych i zieleni nieleśnej ma niewątpliwie związek z położeniem Parku Narodowego.

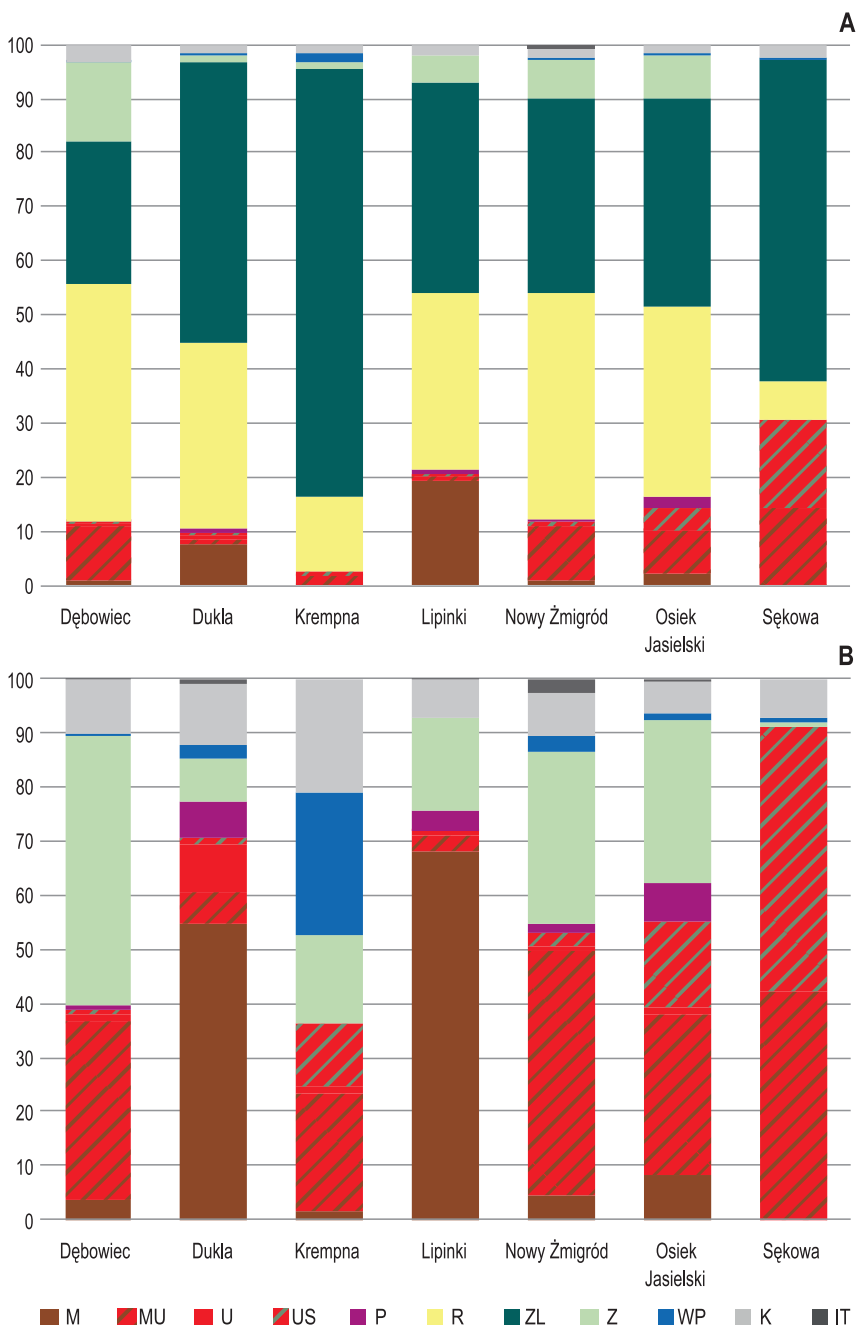
Przeznaczenie terenów między poszczególnymi gminami na omawianym obszarze jest bardzo zróżnicowane. Najbardziej wyróżnia się Krempna (ryc. 3a, 3b), której większość zajmują tereny Parku Narodowego: z tego powodu aż $\frac{4}{5}$ jej obszaru przeznaczono pod lasy, przy dość dużym udziale (14%) w planowanym użytkowaniu ziemi terenów rolnych (ryc. 3). Te wyznaczono z kolei w pobliżu zabudowy, przez co tworzą one niejako strefę przejściową między lasami a obszarami

zamieszkałymi. Pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową zarezerwowano jedynie 2% obszaru tej gminy – głównie w Kotani, Świątkowej Wielkiej i Małej oraz w gminnej wsi Krempna. W stosunku do pozostałych gmin bardzo dużą część obszaru przeznaczono w Krempnej pod wody śródlądowe: ma tu bowiem powstać na Wisłoce zbiornik wodny Kąty-Myscowa.

Sękowa jest drugą gminą, w której udział poszczególnych typów terenów mocno odbiega od średniej dla całego obszaru, co jednak nie wynika bezpośrednio z planów jej rozwoju. Duży udział lasów, terenów usług i sportu oraz mieszkaniowo-usługowych (przy jednoczesnym braku terenów usługowych oraz minimalnym udziale terenów zielonych i małym odsetku użytków rolnych) wynika z technicznych rozwiązań przyjętych podczas tworzenia dokumentu Studium. Tereny zielone zostały tam ujęte głównie w formie lasów. Większość terenów, które powinny pozostać rolniczymi, włączono do strefy, gdzie możliwy jest rozwój funkcji turystycznych. Planiści zdecydowali się też na całym obszarze zabudowy mieszkaniowej dopuścić funkcje usługowe – nie wyznaczając osobnych stref: mieszkaniowej ani usługowej. Tak więc SUIKZP gminy Sękowa bardzo odbiega od dokumentów tego typu sporządzonych dla pozostałych 6 gmin badanego obszaru. Stosunkowo duży udział terenów mieszkaniowo-usługowych przy bardzo małym mieszkaniowych i usługowych jest charakterystyczny dla większości omawianych gmin.

Inne, bardziej szczegółowe podejście zastosowano zaś dla gmin Dukli i Lipinki (ryc. 3), w obu na cele wyłącznie mieszkaniowe rezerwując stosunkowo duże obszary. Pojawia się zatem pytanie: czy w tamtych Studiach rzeczywiście uwzględniono realne potrzeby społeczno-gospodarcze gmin? Wyznaczenie tak dużych terenów na inwestycje mieszkaniowe, może doprowadzić do rozproszenia zabudowy, co spowoduje m.in. wzrost kosztów życia czy problemy ze stworzeniem właściwej infrastruktury technicznej (Śleszyński 2018).

W strukturze przeznaczenia terenów gmin Osiek Jasielski, Dukla, Lipinki i Dębowiec zauważyć można także tereny przemysłowe i górnicze. Ich obecność wynika z występowania tam złóż ropy naftowej (obecnie nieeksploatowanych), kruszyw naturalnych oraz warunków wietrznych sprzyjających budowie farm wiatrowych. O znaczeniu takich funkcji świadczyć mogą także nazwy niektórych wsi na tym obszarze, np.: Bartne, Bednarka, Kamionka, Ropianka, Ropica Górna, Skalnik, Wapienne i Wietrzno.



Podsumowanie i wnioski

Gminy, na obszarze których położony jest Magurski Park Narodowy, cechuje niewątpliwie duża wartość przyrodniczo-krajobrazowa, zatem niezmiernie ważne jest prowadzenie tam racjonalnej polityki przestrzennej. Musi być ona oparta na dbałości o ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Prowadzone działania muszą uwzględniać zwłaszcza walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury wspólczesnej, dbałość o zdrowie oraz bezpieczeństwo ludzi i mienia, a także zaspokojenie potrzeb osób niepełnosprawnych (*Ustawa...* 2003).

Obecny stan prac planistycznych w omawianych 7 gminach jest bardzo zróżnicowany. Mimo, że każda z nich ma uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, to są to jednak w większości dokumenty uchwalone prawie 20 lat temu, które powinny być w najbliższej przyszłości w całości uaktualnione. Cechą różnicującą te gminy jest także pokrycie ich powierzchni miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego: w gminie Krempna nie uchwalono żadnego takiego planu, a 3 pokryte są nimi w całości. Sporządzone MPZP ogranicza liczbę wydawanych indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co umożliwia prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej. Kładąc nacisk na powyższe cechy polityki przestrzennej gmin, autorzy oceniają działalność samorządów w tej kwestii w czterostopniowej skali:

Ryc. 3. Udział przeznaczenia terenów (A) / udział przeznaczenia terenów (bez terenów leśnych i rolniczych – B) w poszczególnych gminach wg studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (%)

Objaśnienia: tereny: M – mieszkaniowe, MU – mieszkaniowo-usługowe, U – usługowe, US – sportu i rekreacji, P – przemysłowe i górnicze, R – rolnicze, Z – zieleni nieleśnej, ZL – zieleni leśnej, WP – wód powierzchniowych, K – komunikacyjne, IT – infrastruktury technicznej.

Źródło: opracowanie własne.

Fig. 3. Share of the land development (A) / share of the land development (without forest and agricultural areas – B) in the study area according to studies on the communes' land use conditions and directions (%)

Explanations: areas: M – residential, MU – residential and service, U – service, US – sport and recreation, P – industrial and mining, R – agricultural, Z – non-forest greenery, ZL – forests, WP – surface waters, K – communication, IT – technical infrastructure.

Source : author's own work.

- bardzo dobra – gminy Dukla i Lipinki (po uchwaleniu nowego SUIKZP),
- dobra – Nowy Żmigród, Sękowa i Lipinki (przed uchwaleniem nowego SUIKZP),
- słaba – Dębowiec, Osiek Jasielski,
- bardzo słaba – Krempna.

Mimo, że z 7 gmin tylko Krempna otrzymała ocenę bardzo słabą, nie można wyciągać z tego zbyt krytycznych wniosków na temat działalności tamtejszego samorządu. Jest to bowiem cecha charakterystyczna polskich gmin, w których dominują funkcje turystyczne (Komornicki, Śleszyński 2008).

Negatywnym zjawiskiem na badanym obszarze (jak zresztą w całej Polsce – Śleszyński 2018), jest dopuszczanie do rozpraszania zabudowy – poprzez wyznaczanie w dokumentach planistycznych zbyt dużych powierzchni przeznaczonych pod zabudowę, w dodatku w obszarach o słabej dostępności transportowej. Rozpraszanie zabudowy na obszarach przyrodniczo cennych (za takie należy uznać te leżące w zasięgu parku narodowego i jego otuliny), oprócz negatywnych skutków finansowych, źle wpływa na funkcjonowanie środowiska przyrodniczego. Chaos morfologiczno-funkcjonalny zwiększa bowiem antropopresję, która powoduje fragmentację siedlisk i zaburzenie rytmu obiegu materii i energii. Ponadto, niezadowalający stan infrastruktury publicznej może też zwiększyć stopień zanieczyszczenia środowiska (Śleszyński 2018).

Przeprowadzona analiza rysunków studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego 7 gmin, na obszarze których leży Magurski Park Narodowy, potwierdza wyraźny związek pomiędzy planowanym przeznaczeniem terenów w gminach, a ich położeniem względem Parku, którego prawie cały teren uznano w Studiach za obszar leśny. Kluczowe zatem znaczenie ma odpowiednie zaplanowanie obszarów graniczących z Parkiem. Szczególnie jest położenie gminy Krempna, której centrum (wieś gminna) otoczone jest parkiem z każdej strony. Jego rola w strukturze przeznaczenia terenów tej gminy jest bardzo widoczna – pod zainwestowanie przeznaczono jedynie 3% jej powierzchni. Nie wyznaczono tam także obszarów wpływających na intensywną antropopresję. Uwarunkowania planistyczne wynikające z bliskości Parku Narodowego uwzględniono również w południowej części gminy Dębowiec. Mimo istnienia na tym obszarze złoża ropy naftowej nie zaplanowano tam jego eksploatacji, a poza funkcją mieszkaniową przewidziano tam również rozwój funkcji turystycznej. W pozostałych gminach

Park nie graniczy bezpośrednio z terenami przeznaczonymi do zagospodarowania. Ważnym elementem spajającym politykę przestrzenną gminy i funkcje parku narodowego jest aktualność opracowań planistycznych, warunkujących odpowiednie reagowanie na problemy i wyzwania ochrony przyrody. Politykę przestrzenną większości gmin na badanym obszarze w tym aspekcie należy uznać za niedostateczną – w związku z wiekiem większości dokumentów planistycznych.

Działalność samorządów gminnych na omawianym obszarze w zakresie gospodarki przestrzennej powinna skupić się w najbliższych latach na uaktualnieniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – a później na uchwaleniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w szczególności dla obszarów podlegających najsilniejszej presji inwestycyjnej.

Literatura

- Bieniek G., 2005, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, LexisNexis, Warszawa.
- Fiedeń Ł., Listwan-Franczak K., Franczak P., 2018, *Magurski Park Narodowy a polityka przestrzenna graniczących z nim gmin* [w:] M. Pociask (red.), *Człowiek vs przyroda na obszarach chronionych w województwie podkarpackim*, Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia „Pro Carpathia”, Rzeszów, 129–135.
- Komornicki T., Śleszyński P., 2008, *Struktura funkcjonalna gmin a postępy w pracach planistycznych (2004-2006)*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 33, 3, 53–75.
- Listwan-Franczak K., Fiedeń Ł., 2017, *Planowanie przestrzenne na obszarze gmin Pasma Polic* [w:] P. Franczak, *Police. Pasma w cieniu Babiej Góry*, IGiP UJ, Kraków, 325–337.
- Niewiadomski Z. (red.), 2018, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, *Komentarze Becka*. Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Podawca K., 2006, *Planowanie przestrzenne gmin a zagospodarowanie przestrzenne parków narodowych*, *ACTA Scientiarum Polonorum, Architectura*, 5, 2, 97–110.
- Stachowski P., 2008, *Miejscowe planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na przykładzie terenu w otulinie Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka”*, *Rocznik Ochrona Środowiska*, 10, 575–592.

Śleszyński P., 2012. *Stan prac planistycznych w kraju* [w:] P. Śleszyński, T. Komornicki, J. Solon, M. Więckowski (red.), *Planowanie przestrzenne w gminach*. IGiGP PAN, Wydawnictwo Akademickie Sedno, Warszawa, 11–57.

Śleszyński P., 2018, *Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, Studia KPZK PAN, 182, 29–80.

Śleszyński P., Dereęgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000 i 1089).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. 2018 poz. 194).

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

Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), 2018, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.

Dokumenty SUIKZP

Dębowiec

Uchwała nr XXV (208) 01 Rady Gminy Dębowiec z dnia 25 czerwca 2001 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dębowiec.

Uchwała Nr XXXVII/220/2017 Rady Gminy Dębowiec z dnia 25 lipca 2017 r w sprawie uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Dębowiec - etap 1

Uchwała Nr XLVII/285/2018 Rady Gminy Dębowiec z dnia 28 marca 2018 r w sprawie uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Dębowiec.

Dukla

Uchwała Nr XXXI/191/13 Rady Miejskiej w Dukli z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Dukla.

Uchwała Nr XXI/134/16 Rady Miejskiej w Dukli z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Dukla.

Uchwała Nr XXIV/153/16 Rady Miejskiej w Dukli z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Dukla.

Uchwała NR XXVIII/163/16 Rady Miejskiej w Dukli z dnia 13 września 2016 r. w sprawie uchwalenia Zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Dukla.

Krempna

Uchwała Nr III/16/2002 Rady Gminy Krempna z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie uchwalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krempna.

Uchwała Nr XXIX/223/2018 z dnia 08.03.2018 r. w sprawie uchwalenia Zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krempna uchwalonego Uchwałą Nr III/16/2002 Rady Gminy Krempna z dnia 30.12.2002 r.

Lipinki

Uchwała Nr XXI/166/2000 Rady Gminy Lipinki z dnia 30.06.2000 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lipinki.

Nowy Żmigród

Uchwała nr XXXI/264/01 z dnia 30 października 2001 r. Rady Gminy Nowy Żmigród w sprawie uchwalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nowy Żmigród.

Uchwała nr XXXV/232/09 Rady Gminy w Nowym Żmigrodzie z dnia 15 września 2009 r. w sprawie uchwalenia Zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nowy Żmigród.

Uchwała nr XI/68/2011 Rady Gminy w Nowym Żmigrodzie z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nowy Żmigród, uchwalonego uchwałą Rady Gminy w Nowym Żmigrodzie Nr XXXI/264/01 z dnia 30 października 2001 r. z późniejszymi zmianami.

Uchwała nr XXXV/242/2013 Rady Gminy w Nowym Żmigrodzie z dnia 30 sierpnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Czwartej Zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nowy Żmigród.

Uchwała nr XV/121/2016 Rady Gminy Nowy Żmigród z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia Zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nowy Żmigród.

Uchwała nr XXII/180/2016 Rady Gminy w Nowym Żmigrodzie z dnia 5 października 2016 r. w sprawie uchwalenia Szóstej Zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nowy Żmigród.

Uchwała nr XXXVIII/283/2016 Rady Gminy w Nowym Żmigrodzie z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia Siódmej i Ósmej Zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nowy Żmigród

Osiek Jasielski

Uchwała nr X/74/99 z dnia 1 grudnia 1999 r. Rady Gminy w Osieku Jasielskim w sprawie uchwalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Osiek Jasielski.

Uchwała Nr XXXI/199/06 Rady Gminy w Osieku Jasielskim z dnia 26 października 2006 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Osiek Jasielski.

Uchwała Nr XXXVII/242/09 Rady Gminy w Osieku Jasielskim z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia drugiej zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Osiek Jasielski.

Uchwała Nr VI/28/2015 Rady Gminy Osiek Jasielski z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia trzeciej zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Osiek Jasielski uchwalonego Uchwałą Nr X/74/99 Rady Gminy w Osieku Jasielskim z dnia 1 grudnia 1999 r. z późniejszymi zmianami.

Uchwała Nr XXXV/191/2017 Rady Gminy Osiek Jasielski w sprawie uchwalenia czwartej zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Osiek Jasielski uchwalonego Uchwałą Nr X/74/99 Rady Gminy w Osieku Jasielskim z dnia 1 grudnia 1999 roku z późniejszymi zmianami.

Sękowa

Uchwała Nr XXVII/200/2002 Rady Gminy Sękowa z dnia 15 kwietnia 2002 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sękowa.