

Maria Hełdak

Leśna przestrzeń produkcyjna w decyzjach i dokumentach planistycznych sporządzanych na obszarze gminy

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 7/3, 27-33

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

LEŚNA PRZESTRZEŃ PRODUKCYJNA W DECYZJACH I DOKUMENTACH PLANISTYCZNYCH SPORZĄDZANYCH NA OBSZARZE GMINY

Maria Hełdak

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Streszczenie. Praca przedstawia sposób formułowania polityki przestrzennej dotyczącej leśnej przestrzeni produkcyjnej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w dokumencie będącym narzędziem realizacji polityki przestrzennej, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przytoczone przykłady świadczą o małej szczegółowości podejmowanej tematyki. Gminy starają się nie ingerować w gospodarkę prowadzoną na obszarze lasów i to nie tylko państwowych, ale i prywatnych. Wątpliwości poddaje się fakt sporządzania planów miejscowych dla lasów wobec nadrzędnej roli planu urządzenia lasu sporządzanego dla lasów państwowych lub uproszczonego planu urządzenia lasu sporządzanego dla lasów pozostałych.

Słowa kluczowe: las, zalesienie gruntów, plan miejscowy, polityka przestrzenna

WSTĘP

Liczne opracowania wskazują na dużą społeczną (i nie tylko) rolę lasu. Las zawsze był źródłem drewna, które jest najstarszym surowcem ziemi stosowanym do budowy domów, wyrobu sprzętów i jako opał. Z produktów (drewna) i usług gospodarstwa leśnego korzystają wszystkie gałęzie gospodarki narodowej. Specyficzne miejsce i rola leśnictwa w gospodarce narodowej wynika z funkcji lasu jako warsztatu pracy [Miller, Płotkowski 1994]. Las poważnie oddziałuje na klimat, gleby i stosunki wodne. „Rola ochronna roślinności drzewiastej przed uciążliwymi wpływami czynników klimatycznych [...] była w niektórych regionach rozpoznana i doceniona już w czasach starożytnych” [Ryszkowski, Bałazy 2000]. Obecnie, jako jeden z najbardziej zróżnicowanych a jednocześnie łątwo dostępnych naturalnych ekosystemów, las spełnia także funkcję dydaktyczno-wychowawczą w procesie poznawania przyrody i zjawisk w niej zachodzących. Podstawowe

funkcje estetyczne i krajoznawcze lasu to przede wszystkim poprawa wyglądu środowiska i zróżnicowanie krajobrazu. „Lasy [...] wpływają także na zdrowotność i obronność kraju, nadają mu wreszcie swoisty charakter krajobrazowy” [Gorzelał 2001]. Zajmują też doniosłą pozycję w ochronie przyrody, dzięki czemu możliwe jest zachowanie walorów przyrodniczych, kulturowych, historycznych i patriotycznych oraz niepowtarzalnego piękna i malowniczości krajobrazu. Lasy są ostoją rzadkich gatunków zwierząt i miejscem występowania chronionych gatunków roślin. Ekosystemy leśne umożliwiają bytowanie wielu gatunkom roślin i zwierząt, chroniąc różnorodność przyrody i jej zasobów genowych [Łonkiewicz 1996].

Niestety w gospodarce człowieka las nadal jest źródłem cennych surowców dla różnych gałęzi przemysłu, a także często potencjalnym zapleczem przestrzennym pod rozwój inwestycji.

W planach zagospodarowania przestrzennego, a często także i w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, tereny lasów traktuje się jednak dość pomijająco, zaznaczając jedynie teren lasu na rysunku, a w tekście nie wpisując ustaleń wynikających z planu urzędzenia lasu lub uproszczonego planu urzędzenia lasu. Zgodnie z art. 14 ust. 1 Ustawy z 28 września 1991 roku o lasach, powiększenie zasobów leśnych następuje w wyniku zalesienia gruntów oraz podwyższania produktywności lasu w sposób określony w planie urzędzenia lasu, a grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 14 ust. 3). Tak sprecyzowane zapisy powodują, że gminy nie ingerują w gospodarkę prowadzoną na obszarze lasów i to nie tylko państwowych, ale i prywatnych. Dodatkowo także art. 20 ust. 1 Ustawy o lasach wskazuje, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urzędzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych.

Celem pracy jest przedstawienie sposobu formułowania polityki przestrzennej dotyczącej leśnej przestrzeni produkcyjnej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w dokumencie będącym narzędziem realizacji polityki przestrzennej, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pracy wskazano także na rolę decyzji o warunkach zabudowy w procesie przeznaczania gruntów pod zalesianie.

LEŚNA PRZESTRZEŃ PRODUKCYJNA W POLITYCE PRZESTRZENNEJ GMINY

W obliczu rosnącego zapotrzebowania na zalesienia gruntów rolnych, największy problem stanowi obecnie nadrzędna rola studium uwarunkowań wobec funkcji wyznaczonej następnie w planie miejscowym. Zgodnie z zapisami Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia planu muszą być zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wydłuża to znacznie proces wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie którego można dokonać zalesienia gruntu, w przypadku kiedy wymagana jest wcześniej zmiana zapisów studium. Zgodnie z art. 10.1 Ustawy o plano-

waniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium (w części uwarunkowań) uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. W części kierunków dokumentu określa się m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, a także kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej.

Nadrzędna rola studium wobec planu miejscowego w zakresie ustalonych funkcji, mówiąca o tym, że ustalenia planu muszą być zgodne z ustaleniami studium, skłania do stosowania przy sporządzaniu tego dokumentu przepisów odnoszących się do tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że uwarunkowania i kierunki rozwoju gminy w zakresie gospodarki leśnej, określone w studium, powinny uwzględniać zapisy zawarte w planach urzędzenia lasu i uproszczonych planach urządzania lasu. Wymogi takie nie wynikają jednak z przepisów prawa. Rzeczywiście prace nad studium wiążą się z pozyskiwaniem różnych informacji w tym informacji z ww. planów, ale nie jest to w żaden sposób wymagane obowiązującymi przepisami. Przed przystąpieniem do prac projektowych sporządza się opracowanie ekofizjograficzne, które także może zawierać informacje pozyskane z planu urządzania lasu.

Znaczenie ww. planów urządzania lasów odnośnie do planowanego zalesienia terenów na obszarze danej gminy jest duże, ponieważ:

- „Projekt uproszczonego planu urządzania lasu zgodnie z art. 21 ust. 4 wyklada się do publicznego wglądu.
- Właściciele lasów mogą do projektu uproszczonego planu składać zastrzeżenia i wnioski (art. 21, ust. 2), a Starosta decyzją je rozpatruje.
- Uproszczony plan urządzania lasu dla lasów nie będących własnością Skarbu Państwa zatwierdza Wojewoda, a wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – Minister właściwy ds. Ochrony Środowiska (art. 22, ust. 1 i 2)” [Mazur 2004].

W trakcie prac nad planem powoływana jest Komisja Techniczno-Gospodarcza, w skład której wchodzi przedstawiciele odpowiednich terytorialnie: gmin, powiatów, województw oraz przyrodniczych organizacji pozarządowych.

Podjęcie decyzji o zalesieniu w uproszczonym planie urządzania lasu stanowi wspólnie wypracowaną drogę i można powiedzieć, że z jednej strony uwzględnia interes właścicieli gruntów, z drugiej zaś jest gwarancją ochrony przyrody. Wskazane jest zatem, aby w celu określenia kierunków rozwoju gminy w zakresie kształtowania leśnej przestrzeni produkcyjnej, kierować się ustaleniami z uproszczonego planu urządzania lasów. Podstawowe informacje zawierane w studium dotyczą: powierzchni lasów, siedlisk, form ochrony lasów itp. W trakcie prac nad studium należy także uwzględnić przebieg granicy rolno-leśnej, o ile opracowanie ustalające jej przebieg w ogóle jest sporządzone dla danej gminy.

Poniżej zamieszczono uwarunkowania rozwoju wsi Białka Tatrzańska zawarte w zmianie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bukowina Tatrzańska, dotyczące leśnej przestrzeni produkcyjnej na obszarze wsi: „Formacją klimaksową Podhala jest las, który jest jedynym ustabilizowanym typem roślinności,

pozostającym w równowadze z panującym klimatem. Wszystkie inne środowiska nieleśne są w obrębie tego regionu nietrwałe. Lesistość Powiatu Tatrzańskiego jest wyższa od średniej dla całej Polski i wynosi ok. 45%. Na terenach wzgórz dominującym siedliskiem leśnym jest las mieszany górski, w którym dominują następujące gatunki drzew: buk, jodła, świerk i domieszkowo jawor, jesion, modrzew. W rejonie doliny rzeki Białki występuje las łęgowy górski, którego drzewostan stanowią głównie: olszyny przemieszane z zaroślami wierzbowymi, leszczyny oraz kilkudziesięcioletnie drzewostany świerkowe na siedlisku olszyny karpackiej. Ponadto występują niewielkie powierzchnie boru sosnowego oraz dolnoreglowego boru jodłowo-świerkowego”.

Urbaniści sporządzający studia często napotykają na problemem związany z brakiem obowiązujących planów urządzenia lasu oraz uproszczonych planów urządzenia lasu dla analizowanego terenu. Wynikiem tego są niepełne opisy stanu funkcjonowania leśnej przestrzeni produkcyjnej i błędnie formułowana polityka gminy w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej. Obecne uwarunkowania prawne nie wymagają także przesłania projektu studium, w trakcie jego sporządzania, do uzgodnienia z właściwymi terytorialnie nadleśnictwami, co dodatkowo umniejsza rolę dokumentu w formułowaniu polityki gminy w zakresie gospodarki leśnej.

LAS W MIEJSCOWYM PLANIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Tworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinno się wiązać z rzetelną analizą zapisów zawartych w planach urządzenia lasu i uproszczonych planach urządzenia lasu w zakresie gruntów przewidzianych do zalesienia [Mazur 2004].

Przed wszystkim jednak plany miejscowe muszą być zgodne z zapisami studium, stąd w fazie projektowania planu miejscowego przyjmuje się ustalenia studium, które mogą być weryfikowane po wyłożeniu planu do wglądu publicznego. Niestety Ustawa o lasach nie nakłada obowiązku uwzględniania w studium ustaleń zawartych w planach urządzenia lasu i uproszczonych planach urządzenia lasu, stąd może dojść do sytuacji, w których zapisy studium nie będą uwzględniały ustaleń ww. planów, a tym samym plan miejscowy nie będzie mógł przeznaczyć wskazanych w nich terenów pod zalesienie.

Ustalenia zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dotyczące lasów i gruntów leśnych są dość ogłędne i często ograniczają się do zapisu, że teren jest przeznaczony do prowadzenia gospodarki leśnej. Zdecydowanie więcej informacji zawierają studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, o których mowa powyżej.

Poniżej zamieszczono ustalenia zawarte w Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w miejscowości Białka Tatrzańska w rejonie Wierchu Kustwiańskiego oraz Kotelnicy, uchwała nr III/20/2006 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z 19 grudnia 2006 roku, dotycząca gospodarki leśnej na obszarze objętym planem: „Wyznacza się tereny oznaczone na rysunku planu symbolami od 1.ZL1 do 15.ZL1, dla których obowiązują następujące ustalenia:

1) Funkcja wiodąca terenu: lasy i grunty leśne.

2) Za zgodne z funkcją wiodącą uznaje się: wykorzystywanie terenu do celów związanych z gospodarką leśną z wykluczeniem lokalizacji wszelkiej zabudowy”.

W wielu planach miejscowych, w podobny sposób formułuje się zasady zagospodarowania terenów lasów.

POSTĘPOWANIE W PRZYPADKU BRAKU PLANU MIEJSOWEGO

Ustalenie przeznaczenia terenu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 4.2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważniła gminy nieposiadające planu miejscowego do wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymaga zatem ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy (dotyczy inwestycji nie stanowiących inwestycji celu publicznego). Przepis ten odnosi się również do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę m.in. do zalesienia gruntu, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku .

Gminy posiadające plan wydają jedynie dokument w postaci wypisu i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowiący podstawę do projektowania inwestycji i ubiegania się o pozwolenie na budowę, a także podstawę do zalesienia gruntu.

Potwierdzają to zapisy Ustawy z 28 września 1991 roku o lasach, art. 14 ust. 3 ustawy stanowi, że grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niestety, także i decyzja wydana w celu zalesienia gruntu musi spełniać warunki określone w art. 61.1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który mówi, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia kilku warunków. Wśród wymienionych warunków jest także taki, który stanowi, że teren ma dostęp do drogi publicznej oraz, że decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Wyklucza to często zalesienie gruntów rolnych w terenach niedostępnych, ze względu na trudne warunki terenowe, do których brak dostępności komunikacyjnej. Taki zapis ustawy budzi wiele wątpliwości, co do logiki jego stosowania w praktyce. Podobnie drugi z przytoczonych wyżej warunków wydaje się nie mieć zastosowania dla terenów wskazanych do zalesienia. Nie jest możliwe bowiem wydanie decyzji o warunkach

zabudowy dla obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego (np. teren górniczy). W takim przypadku, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu.

WNIOSKI

1. Władze gmin starają się nie ingerować w gospodarkę prowadzoną na obszarze lasów i to nie tylko państwowych, ale i prywatnych.

2. W planach zagospodarowania przestrzennego, a często także i w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, tereny lasów traktuje się dość pomijająco, mając na uwadze nadrzędną rolę planu urządzenia lasu i uproszczonego planu urządzenia lasu (powiększenie zasobów leśnych następuje w wyniku zalesienia gruntów oraz podwyższania produktywności lasu w sposób określony w planie urządzenia lasu).

3. Wobec nadrzędnej roli planu urządzenia lasu sporządzanego dla lasów państwowych lub uproszczonego planu urządzenia lasu sporządzanego dla lasów pozostałych, wątpliwe wydaje się sporządzanie planów miejscowych dla terenów lasów już istniejących.

4. Analiza ujawniła brak obowiązku uwzględniania planu urządzenia lasu w studium, co może stwarzać dodatkowe problemy przy wskazywaniu gruntów do zalesienia w planie miejscowym, który musi być zgodny z zapisami studium. Należałoby doprowadzić do spójności obowiązujących przepisów prawa, w tym Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z Ustawą o lasach, w odniesieniu do uwzględniania planu urządzenia lasu w dokumencie studium.

5. Wiele wątpliwości budzi stosowanie przepisów dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na zalesieniu gruntu. Brak dostępu do drogi publicznej eliminuje bowiem możliwość wydania takiej decyzji. Należałoby doprowadzić do zmiany przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do gruntów przeznaczonych pod zalesienie w części dotyczącej decyzji o warunkach zabudowy.

PIŚMIENNICTWO

Gorzela A. (red.), 2001. Gospodarowanie w lasach drobnej własności. Instytut Badawczy Leśnictwa Warszawa.

Lonkiewicz B. (red.), 1996. Ochrona i zrównoważone użytkowanie lasów w Polsce. Conservation and Sustainable Use of Forests in Poland. Fundacja IUCN Poland Warszawa.

Mazur W., 2004. Leśnictwo i ochrona gruntów w gospodarowaniu przestrzenią. Otoczenie prawne planów miejscowych. Zeszyt ZOUI 1/04. Oficyna Wydawnicza ZOUI Wrocław, 64–72.

Miller H.G., Płotkowski L., 1994. Polityka leśna i gospodarowanie kapitałem leśnym. TEMPUS-JEP1643 i Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych Warszawa.

Ryszkowski L., Bałazy S., 2000. Środowiskotwórcze znaczenie lasów i zadrzewień w krajobrazie rolniczym. Polskie Towarzystwo Leśne w służbie lasów i społeczeństwa. Materiały sesji nauko-

wej towarzyszącej Jubileuszowemu 100 Zjazdowi PTL. 7–9 września 2000 roku. Poznań, 95–104.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w miejscowości Białka Tatrzańska w rejonie Wierchu Kustwiańskiego oraz Kotelnicy. Uchwała Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z 19 grudnia 2006 roku nr III/20/2006.

Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bukowina Tatrzańska dla obszaru wsi Białka Tatrzańska.

Ustawa z 28 września 1991 roku o lasach (t.j. DzU 2000, nr 56, poz. 679 ze zm.).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku (DzU nr 80, poz. 717 ze zm.).

FOREST PRODUCTION SPACE IN THE DECISIONS AND PLANNING DOCUMENTS PREPARED IN THE COMMUNE

Abstract. The study presents the methods used for the creation of spatial policy concerning forest production space in the study of conditions and directions of land development in the communes and in the local plan of spatial arrangement, which is a tool for the realisation of spatial policy. The examples provided show that the problems are not dealt with properly enough. The communes tend not to interfere with the management of forest areas, not only the state-owned, but private as well. It is doubtful whether the local plans for forests are prepared taking into account the management plans prepared for state-owned forests or the simplified plans for other forests.

Key words: forest, afforestation, local plan, spatial policy

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 28.05.2008