

Miejscowe planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na przykładzie terenu w otulinie Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka”

Piotr Stachowski
Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań

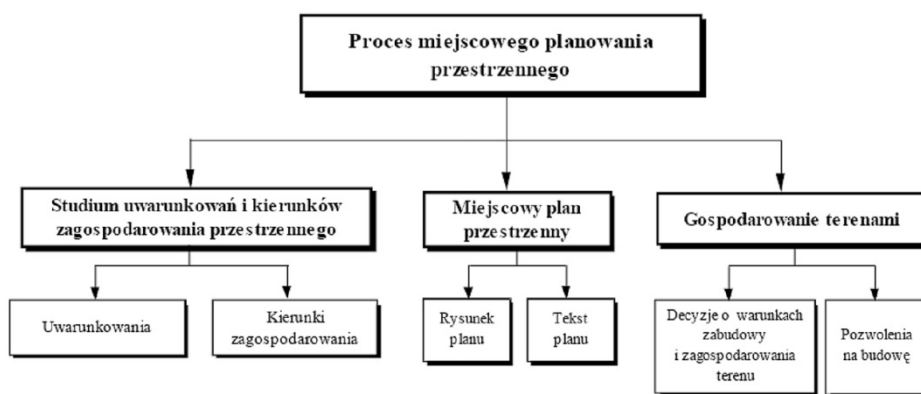
1. Wstęp

Początki ochrony obiektów przyrodniczych sięgają zamierzchłych czasów. Z drugiego tysiąclecia przed naszą erą znane są przepisy o ochronie lasów w Chinach, a sprzed prawie trzech tysięcy lat edykty króla Asioki w Indiach (**Radziejowski 1996**). Pierwsze obiekty, które można uznać za obszary chronione w dzisiejszym rozumieniu, powstały w XIX wieku. W 1805 roku w Danii powołano do życia pierwszy rezerwat przyrody chroniący torfowisko Gzmmelmosen. W 1864 roku objęto ochroną lasy sekwojowe w Yosemite w Kalifornii, a w połowie XIX wieku lasy w Yellowstone, gdzie w 1872 roku powstał pierwszy na świecie park narodowy, którego głównym celem była ochrona występujących tu gejzerów. W Europie pierwszymi parkami narodowymi były: Suisse w Szwajcarii (1914 r.) i Abisko, Sarek w Szwecji (1909 r.).

W Polsce zgodnie z art. 6. Ustawy o ochronie przyrody, występują m.in. następujące formy ochrony przyrody: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, obszary Natura 2000, pomniki przyrody (*Ustawa o ochronie przyrody*, 2004). W 2004 roku powierzchnia obszarów chronionych w Polsce wynosiła około 115 tys. km² (**Podawca 2006**). Idea zrównoważonego rozwoju, założenia sieci ekologicznej Natura 2000 czy ogólnie polityka przestrzenna na poszczególnych poziomach terytorialnych zakładają objęcie ochroną coraz większej powierzchni naszego kraju. Wraz z tworzeniem nowych terenów chronionych przyrodniczo, jak również na tych funkcjonujących, pojawia się wiele problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (**Podawca 2006**). Środowisko przyrodni-

cze powinno być racjonalnie wykorzystane w celu osiągnięcia rozwoju społecznego i gospodarczego danego terenu, dlatego też określając warunki użytkowania terenu, powinniśmy dążyć do uzyskiwania długoterminowych korzyści, przy możliwie jak najmniejszej ingerencji w przekształcane środowisko. Rozwój społeczno-gospodarczy i określony ład przestrzenny wpływają na zakres i wielkość tych przekształceń. Sposób zagospodarowania terenu może stymulować lub hamować dalszy jego rozwój (Jaros 2007). Tereny o dużych walorach przyrodniczych i krajobrazowych są atrakcyjne pod względem możliwości ich wykorzystania do celów rekreacyjnych. Występuje duża presja społeczna na przeznaczenie tych terenów, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, pod budownictwo letniskowe oraz zabudowę turystyczną. Dochodzi często do konfliktów między oczekiwaniami społeczności lokalnej, reprezentowanej przez samorząd, dotyczących funkcji użytkowania terenu, a potrzebami ochrony środowiska. Największe konflikty pod względem zagospodarowania pojawiają się w jednostkach osadniczych, szczególnie tych, które położone są w granicach lub otulinie obszarów chronionych.

Według Pogodzińskiego (1975) planowanie przestrzenne to „zespół instytucji, metod i działań służących racjonalnemu gospodarowaniu przestrzenią”. Pojęcie to odnosi się także do lokalizacji inwestycji, kontroli realizacji ustaleń planów, a także dokonywania ocen stanu zagospodarowania przestrzennego obszarów. Podstawowym aktem prawnym regulującym złożony proces gospodarowania przestrzenią, jest *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.* W myśl tej ustawy zadaniem planowania przestrzennego jest przeznaczanie terenów na określone cele oraz ustalenie zasad zagospodarowania tych terenów, przyjmując rozwój zrównoważony jako podstawę tych działań (Gawroński 2002).



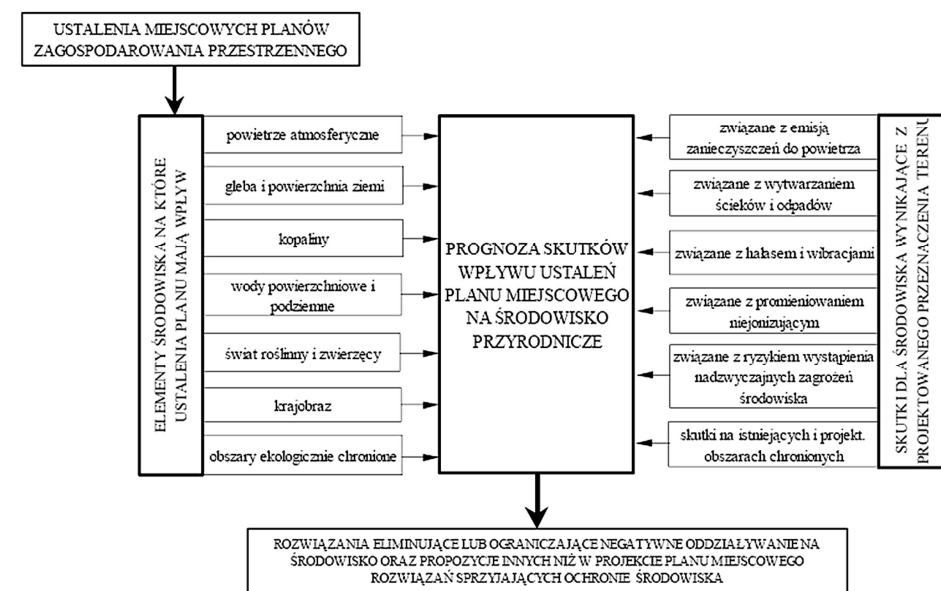
Rys. 1. Schemat procesu miejscowego planowania przestrzennego (Gawroński 2002)

Fig. 1. Scheme of local spatial planning process (Gawroński 2002)

Władze gminy opracowują lokalne i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które w dalszej kolejności są opiniowane i uzgadnianie z zarządem powiatu. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i powinien być ściśle związany z zarządzaniem i ochroną środowiska. Zgodnie z art.5. pkt.14 *Ustawy o ochronie przyrody* (2004), otulina ma chronić obszar chroniony przed zagrożeniami zewnętrznymi, wynikającymi z działalności człowieka. Przyjmując zapis ustawowy jako obowiązujący, należy stwierdzić, iż do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów objętych otuliną należy wprowadzać te ustalenia planu ochrony, które mają wpływ na ochronę parku krajobrazowego przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. W planowaniu przestrzennym gmin położonych w granicach terenów chronionych i ich otulin, należy tak postępować, aby z faktu występowania tej formy ochrony przyrody stworzyć szansę, a nie czynnik hamujący rozwój. Nie należy jednak za wszelką cenę szukać korzyści, szczególnie finansowych, dla gminy. Nie należy również ulegać presji urbanizacji terenów atrakcyjnych krajobrazowo tylko ze względu na popyt i wysoką stawkę za grunt. Plan miejscowy sporządzany dla fragmentu parku krajobrazowego musi w pełni respektować ustalenia planu ochrony, w tym ustalenia operatów szczegółowych, określających zasady ochrony elementów abiotycznych i biotycznych, a także zagospodarowania obszaru i ustawowych zakazów. Problem powstaje wówczas, kiedy w granicach parku krajobrazowego występują tereny zabudowane wsi, użytki rolne itp. Specyficzne i zróżnicowane użytkowanie terenu w niektórych parkach krajobrazowych, a ustalenia planu ochrony nie powinny zamykać szans dla aktywności gospodarczo-społecznej mieszkańców takich obszarów (**Ptaszycka-Jackowska** 1996).

Dla obszaru gminy sporządzane są między innymi dokumenty planistyczne: W granicach administracyjnych gminy sporządza się **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**, który może być sporządzany dla całego obszaru gminy lub jej części.

Na etapie sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy sporządzić prognozę skutków wpływu ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennych na środowisko przyrodnicze (*Dz. U. nr 29, poz. 150*). Opracowanie to powinno określić i ocenić skutki wywierane na środowisko przyrodnicze w szczególności związane z emisją zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego, wytwarzaniem odpadów, hałasem. W prognozie należy przedstawić rozwiązania eliminujące lub istotnie ograniczające negatywne działanie na środowisko przyrodnicze (rysunek 2).



Rys. 2. Problematyka prognozy skutków ustaleń miejscowych planów przestrzennych na środowisko przyrodnicze (Gawroński 2002)

Fig. 2. Problems of prognosis of effects of local spatial planning on natural environment

Opracowana prognoza pełni funkcje kontrolną i weryfikacyjną zasad ekorozwoju to jest: maksymalizację rozwoju przy ograniczeniach wynikających z wymogów ekologicznych, minimalizację wykorzystania zasobów środowiskowych przy ograniczeniach standardu życia (Pawlat i Piekut 2001). Artykuł 15 ustawy zaznacza, że w planie miejscowym należy uwzględnić: „(...) zasady ochrony przyrody, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie [w tym środowiska] ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może zawierać również własne rozwiązania w celu ochrony przyrody niezależnie od ustaleń wynikających z przepisów (Stroszejn 2005).

Konflikty pojawiające się na obszarze Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka są efektem sprzeczności interesów z jednej strony ekologów, osób zajmujących się ochroną przyrody, z drugiej strony mieszkańców, osób użytkujących teren i władz gmin. W wielu miejscach Parku zaobserwować można intensywne przeobrażenia środowiska przyrodniczego, które dotyczą wszystkich jego elementów: rzeźby terenu, szaty roślinnej, gleby, wody i niekiedy są

bardzo drastyczne. Ponadto na obszarze Parku i w otulinie rozwinęła się liczna zabudowa rekreacyjna w postaci mniejszych skupisk lub pojedynczych domów czasem, co jest najkorzystniejsze zintegrowanych z wsiami. Osiedla letniskowe są zwodociągowane, lecz nieskanalizowane, a ścieki gromadzone są w niewielkich osadnikach gnilnych. Takie rozwiązania prowadzą do zanieczyszczania azotanami oraz bakteriologicznie wód gruntowych, co z kolei prowadzi do zanieczyszczenia wód jeziornych. Odpady powstające w obrębie skupisk działek letniskowych zwykle zagospodarowywane są we własnym zakresie (często wywożone są do lasu, lub pobliskiego rowu), często brak ogólnie dostępnych kontenerów. Mieszkańcy działek nie wywiązują się z obowiązku podpisania umów na odbiór nieczystości stałych i płynnych, stąd duża rola gmin, które powinny to egzekwować. W otulinie Parku występuje zjawisko wtórnego podziały gruntów połączone ze zmianą użytkowania. Ekspansywna gospodarka gruntami i przeznaczanie coraz większych terenów pod zabudowę mieszkaniową i rekreacyjną, to zjawiska dotyczące praktycznie wszystkich gmin tworzących Park.

2. Cel, zakres i metodyka pracy

Celem pracy była ocena procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w otulinie Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka”, położonego we wsi Boduszewo, gmina Murowana Goślina, powiat poznański. W pracy szczegółowo przedstawiono i przeanalizowano trwający cztery lata (2001÷2005) proces miejscowego planowania i zagospodarowania przestrzennego terenu rolnego, na teren o zabudowie letniskowej. Rozpatrywany teren to obszar gruntu rolnego, podzielonego w 1994 roku na działki o łącznej powierzchni 7,36 ha, należących do członków Stowarzyszenia Miłośników Przyrody „Sasanka”, skupiających właścicieli nieruchomości na tym terenie. W pracy wykorzystano:

- uchwały Rady Miasta i Gminy Murowana Goślina dotyczące zmiany studium i planu miejscowego,
- protokoły z posiedzeń Zarządu Stowarzyszenia Miłośników Przyrody „Sasanka” w okresie od września 2001 do października 2005 roku,
- notatki ze spotkań w/w Stowarzyszenia z przedstawicielami Zarządu Rady Miejskiej Murowana Goślina w tym okresie,
- materiały własne autora, zebrane w okresie zmiany planu.

3. Położenie i charakterystyka obszaru

Puszcza Zielonka jest położona w centralnej części Wielkopolski, w środkowej części dorzecza Warty w odległości około 5 km od granic miasta Poznania. Znajduje się w obrębie III krainy Wielkopolsko-Pomorskiej, 7 dzielnicy Niziny Wielkopolsko-Kujawskiej, mezoregionie 7b Pojezierza Wielkopolskiego (Trampler i in. 1990). Park Krajobrazowy „Puszcza Zielonka” utworzono zarządzeniem Wojewody Poznańskiego z 20 września 1993 r. na powierzchni 9981 ha, w celu ochrony roślinności tego obszaru oraz zachowania naturalnego ekosystemu leśnego środkowej Wielkopolski, o dużych walorach przyrodniczych, krajobrazowych, położonego blisko aglomeracji poznańskiej. Zgodnie z rozporządzeniem Wojewody Wielkopolskiego nr 39/2004 z dnia 29 marca, w 2004 roku powierzchnia Puszczy Zielonka została powiększona i obecnie wynosi 11999,61 ha. W przeprowadzonej waloryzacji terenów Wielkopolski najatrakcyjniejszych dla wypoczynku znalazły się Rejon Puszczy Zielonki oprócz m.in. Rejonu Kórnicko-Zaniemyskiego, Rejonu Międzychodzko-Sierakowskiego, Rejonu Powidzko-Skorzęcińskiego. W otulinie Puszczy Zielonka jest położona wieś Boduszewo, 3 km na wschód od miasta Murowana Goślina (rysunek 3). Nie respektując przepisów i ustaw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i ochroną przyrody, na skraju wsi, wewnątrz otuliny powstało mnóstwo działek o różnych powierzchniach, bez należytej infrastruktury. Na tym terenie często dochodziło do bezprawnej wycinki drzew, zasypywania cieków wodnych, samowoli budowlanej. Miejsca te są nieskanalizowane, więc ścieki gromadzone są w prowizorycznych osadnikach gnilnych, co prowadzi do zanieczyszczania azotanami oraz bakteriologicznego wód gruntowych, a dalej wód jeziornych. Powstające odpady często wywożone są do lasu, lub pobliskiego rowu, często brak ogólnie dostępnych kontenerów.

4. Przebieg procesu miejscowego planowania i zagospodarowania przestrzennego na przykładzie terenu we wsi Boduszewo

Jak już wspomniano, rozpatrywany teren w miejscowości Boduszewo, to obszar gruntu rolnego, który znalazł się w bezpośredniej otulinie Parku i został w 1994 roku podzielony na działki o łącznej powierzchni 7,36 ha. Działki należą do członków Stowarzyszenia Miłośników Przyrody „Sasanka”, skupiających właścicieli nieruchomości na tym terenie. Właściciele działek prowadzili „dziką” zabudowę wbrew przepisom wielu ustaw: o zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie przyrody, prawie budowlanym. Sprzyjał temu istniejący system prawny, w którym właściciele posiadający grunty rolne atrakcyjnie położone, ale na słabych glebach o klasach bonitacyjnych V-VI podzielili je na działki, które początkowo wydzierżawiali, a później sprzedawali chętnym

na budowanie tam domów rekreacyjnych. Zabudowa działek prowadzona była nielegalnie bez żadnych uzgodnień i nie spełniała podstawowych wymogów ochrony środowiska. Brak reakcji władz gmin i innych instytucji zobowiązanych do egzekwowania prawa, umacniał rolników i inwestorów w przekonaniu, że mogą liczyć na milczącą zgodę i bezkarność takiego postępowania.



Rys. 3. Lokalizacja terenu w otulinie Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka”
Fig. 3. Localization of area in Scenic Park „Zielonka Forest”

Właściciele wbrew istniejącemu prawu od kilku lat prowadzili na swoim terenie działalność rekreacyjną będąc przekonani, że pojedyncze wnioski o przekształcenie terenu, złożone w końcu lat 90-tych XX wieku do władz samorządowych Gminy wkrótce będą zrealizowane. Jednak Rada Miasta i Gminy Murowana Goślina ignorowała ten fakt i nie podejmowała przez wiele lat w tej sprawie żadnych działań. Swojego rodzaju impulsem do ich podjęcia okazał się artykuł w ówczesnej „Gazecie Poznańskiej” z dn. 21.06.2001 r. W artykule pt: „Nagle rozbiórki w Parku Krajobrazowym” odsłonięto przed opinią publiczną fakt, że na wniosek Zespołu Parków Krajobrazowych województwa wielkopolskiego, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Poznaniu odkrył i wszczął procedurę egzekucyjną wobec 38 nielegalnie postawionych na tym terenie domków rekreacyjnych, altanek i baraków. Oprócz informacji prawdziwych o tym, że nielegalna zabudowa istnieje na terenie rolnym, pojawiły się fałszywe, o braku wieloletnich starań właścicieli o przekształcenie tego terenu i zgodę na legalną zabudowę. W wyniku decyzji PINB wszelkie budowle na terenie działek w Boduszewie miały zostać w ciągu kilku dni rozebrane. Aby odstępować od rozbiórki, właściciele skupieni w powołanym kilka lat wcześniej Stowarzyszeniu Miłośników Przyrody „Sasanka”, rozpoczęli działanie odwoławcze od decyzji i wnieśli o uchylenie decyzji i umorzenie postępowania PINB. Zarząd Stowarzyszenia „Sasanka” podjął desperackie działania mające na celu podjęcie przez Zarząd Gminy uchwały o zmianie planu miejscowego. Zarząd Stowarzyszenia „Sasanka” zobowiązał się również do wstrzymania wszelkiej zabudowy na swoim terenie, prowadzonej wbrew dotychczasowemu planowi zagospodarowania przestrzennego, do czasu uchwalenia „nowego” planu miejscowego oraz dokonał oceny dotychczasowej zabudowy tymczasowej pod kątem możliwości jej usankcjonowania. Zgodnie ze stanowiskiem dyrektora Zespołu Parków Krajobrazowych województwa wielkopolskiego doprowadził również do likwidacji „dzikiej” zabudowy rekreacyjnej, nie spełniającej wymogów ochrony środowiska. Gdy decyzja o zburzeniu i zlikwidowaniu dotychczasowego, nie małego przecież dorobku właścicieli została oddalona, Zarząd Stowarzyszenia wystąpił ponownie, tym razem w imieniu wszystkich właścicieli działek, z wnioskiem do Gminy Murowana Goślina o zmianę planu miejscowego na swoim terenie. W odpowiedzi Zarząd Miasta i Gminy Murowana Goślina zaskoczył swoją decyzją, przedstawiając pod koniec 2001 r. projekt porozumienia. Przyznał w nim wprawdzie, że zmiana planu zagospodarowania przestrzennego jest jedyną drogą umożliwiającą zmianę przeznaczenia nieruchomości na działki o innym przeznaczeniu niż rolne, lecz zastrzegł, że uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu podejmie tylko i wyłącznie w przypadku sfinansowania przedsięwzięcia, to jest wpłaty przez właścicieli nieruchomości 100% kosztów opracowania zmiany planu w kwocie 25800 zł. Ponad-

to Zarząd Gminy poinformował, że w trakcie opracowania zmiany planu, w toku uzgodnień i opiniowaniu, sformułowane zostaną nowe standardy urbanistyczne, dotyczące zmian powierzchni działek, szerokości dróg, jakie będą musiały spełniać działki już podzielone. Następną zaskakującą decyzją wymierzoną we właścicieli działek, chcących zmiany ich przeznaczenia, była informacja Zarządu Gminy, że jeżeli zmianę planu uda się uchwalić, należy spodziewać się konieczności scalenia i ponownego podziału działek, kosztami obciążając ich dotychczasowych właścicieli.

Należy podkreślić, że pomimo istniejącego od 1994 roku na terenie Gminy Murowana Goślina problemu nielegalnej zabudowy letniskowej w Boduszewie, który stał się nie tylko sprawą lokalną, gdyż zainteresowała się nim dyrekcja Zespołu Parków Krajobrazowych województwa wielkopolskiego a za jej pośrednictwem PINB, Zarząd Gminy nadal lekceważył właścicieli nieruchomości, chcących sprawę uregulować zgodnie z prawem. Działal tym samym niezgodnie z Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 7.07.1994 (Dz. U. nr 15, z 1999, nr 12 z 2000 i nr 5,14,100,115 i 154 z 2001), w której w art.14 czytamy (...) „koszty sporządzenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obciążają budżet gminy” Warunki przedstawione powyżej, a dotyczące w szczególności poddania się nierealnemu do spełnienia warunkowi scalenia i nowego podziału nieruchomości, zmusił Zarząd Stowarzyszenia „Sasanka” do twardych i długotrwałych negocjacji z przedstawicielami Gminy Murowana Goślina w osobach burmistrza i kierownika referatu gospodarczego. W negocjacjach bardzo pomogło elastyczne i pragmatyczne stanowisko w sprawie przekształcenia terenu Boduszewa dyrekcji Zespołu Parku Krajobrazowego województwa wielkopolskiego. Władze Parku pragnące uregulować wieloletni problem nielegalnej zabudowy w krajobrazie chronionym oraz doceniając chęć i zaangażowanie właścicieli w trudnej dla wszystkich stron sprawy przekształcenia, zgodziła się bez scalenia i nowego podziału działek, na zmianę planu miejscowego i z takim pozytywnym wnioskiem wystąpiła do władz samorządowych. Zdeterminowani właściciele nieruchomości w Boduszewie, przy pomocy działającego w ich imieniu Stowarzyszenia, podjęli skomplikowaną i długotrwałą akcję obywatelską zbiórki pieniędzy na poczet wykonania planu przestrzennego zagospodarowania swojego terenu. Liczne zebrania walne członków Stowarzyszenia, oraz wyjątkowe zdyscyplinowanie zdecydowanej większości właścicieli działek, pozwoliło bardzo szybko zebrać do listopada 2001 roku, wymaganą i zwiększoną przez władzę Gminy kwotę 50000 zł. W tym momencie lokalne władze samorządowe, nie doceniając zdeterminowania działkowców, ustawiły kolejną barierę w procesie przekształcenia. Burmistrz Gminy w piśmie do Stowarzyszenia postawił warunek, że Gmina przystąpi do zmiany planu w przypadku zebrania kwoty 60000 zł. Stowarzyszenie

protestując przeciw takiemu postawieniu sprawy i tym samym kolejnemu utrudnianiu procesu przekształcenia, zebrano od dotychczas wpłacających dodatkową kwotę, co pozwoliło spełnić ten warunek. W dniu 25.02.2002 r. Rada Gminy podjęła uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego terenu Boduszewa (załącznik nr 1). W tym okresie pojawił się kolejny „dziwny” projekt, w których władze Gminy zastrzegły, że zmianom w planie zagospodarowania terenu letniskowego w Boduszewie podlegać będą tylko działki o powierzchni większej niż 980 m². To spotkało się zdecydowanym sprzeciwem Zarządu „Sasanka” i spowodowało wielomiesięczny impas w procesie przekształcenia. Na licznych w tym czasie spotkaniach, toczyły się spory. W końcu Władze Gminy dostrzegając ofiarność i zdesperowanie inwestorów, zgodziły się na obniżenie sumy, potrzebnej do zebrania na poczet zmiany planu, nie zgadzając się jednocześnie na możliwość zabudowy letniskowej działek o powierzchni mniejszej niż 980 m². Doszło do sytuacji kuriozalnej, w której 25 właścicieli, posiadających działki mniejsze od 980 m² ponosząc koszty zmiany planu, nie mogli w pełni z nich skorzystać. Sporny punkt znalazł potwierdzenie w uchwale Rady Miasta i Gminy Murowana Goślina z 23.02.2004 r. o ponownym przystąpieniu do sporządzania zmiany planu, pomimo istnienia podobnej uchwały z dnia 25.02.2002 r. (załącznik nr 1). Zarząd Gminy wykorzystując fakt nowelizacji Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7.07.94 r. i uchwaleniu „nowej” ustawy z dnia 27.03.2003 r. (DZ. U. Nr 80, poz. 717), taką decyzję nierozstrzygniętą w sensie prawnym do dnia dzisiejszego podjął.

Załącznik 1

Uchwała Nr 343/XXXVIII/2002

Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie

z dnia 25 lutego 2002 r.

w sprawie: przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego we wsi Boduszewo, gmina Murowana Goślina

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591) oraz art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 1090 r. Nr 15, poz. 139 z późniejszymi zmianami) Rada Miejska w Murowanej Goślinie uchwała się co następuje: Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Boduszewo, gmina Murowana Goślina.

Plan obejmuje obszar działek o geodezyjnych numerach od 167/11 do 167/56, 545 do 327, którego granice zostały określone na mapie, stanowiącej załącznik do uchwały.

1. Przedmiotem planu jest przeznaczenie terenów pod budownictwo lotniskowe, komunikację i infrastrukturę techniczną.
2. Zakres ustaleń planu będzie uwzględniał zagadnienia zawarte w art. 10 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Zarząd „Sasanki” podjął w tym czasie rozmowy z dyrekcją Zespołu Parków Krajobrazowych województwa wielkopolskiego, chcąc wyjść z wyraźnego impasu w procesie zmiany miejscowego planu Boduszewa. Owocem tych rozmów była opinia dyrekcji Parków Krajobrazowych popierająca zmianę planu i w pełni akceptująca działania właścicieli.

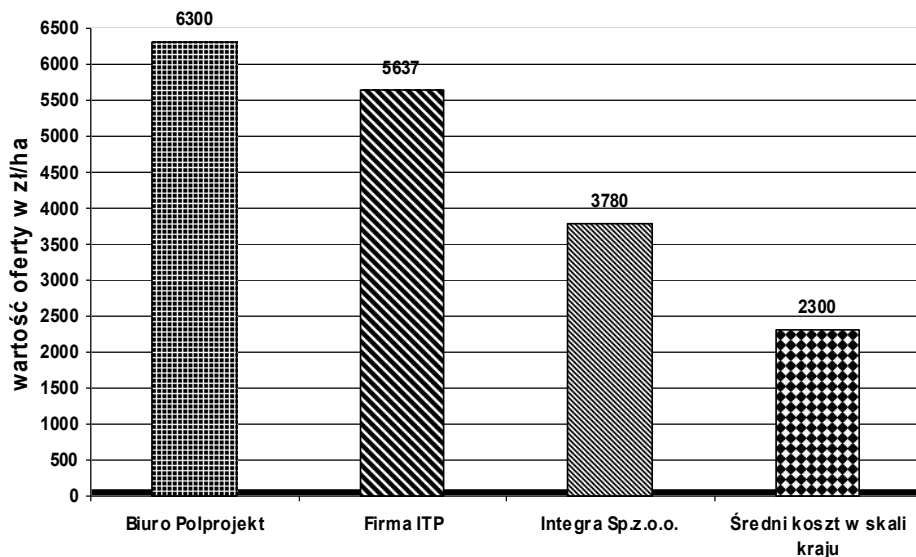
Przedstawione do tej pory fakty jednoznacznie świadczą, że władza samorządowa Murowanej Gośliny nie wyrażała najmniejszych chęci na usankcjonowanie na swoim terenie, w otulinie Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka”, zorganizowanych w stowarzyszonej społeczności właścicieli nieruchomości, chcących prowadzić rekreacyjno-lotniskową działalność, zgodną z przyjętymi zasadami i przepisami ochrony tego typu terenów. Determinacja członków Stowarzyszenia, a przede wszystkim jego Zarządu spowodowała, że Rada Gminy dopuściła w końcu do uchwalenia uchwały Rady Miejskiej o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu Boduszewa. Tym samym lokalne władze samorządowe w końcu przyznały, po wielomiesięcznej batalii, konieczność opracowania miejscowego planu zagospodarowania, wynikającego z potrzeby zmiany funkcji i przekwalifikowania działek, z dotychczasowego użytkowania rolniczego, na funkcję budownictwa lotniskowego. Przyznały tym samym, że zapewni to wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, ochrony środowiska przyrodniczego i prawidłowej obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, o co przez wiele lat zabiegali za pośrednictwem powołanego przez siebie Stowarzyszenia właścicieli nieruchomości w Boduszewie.

W tym, wydawałoby się korzystnym dla wszystkich momencie, pojawił się kolejny poważny problem. Zarząd Gminy zorientował się, że nie może zmienić planu miejscowego bez zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dla terenów będących przedmiotem przekształcenia. Jednocześnie Urząd Miasta i Gminy Murowana Goślina poinformował inwestorów zmiany przeznaczenia nieruchomości, że nie jest możliwe równoczesne uzgadnianie zmiany studium i planu miejscowego cyt.:

„(...) zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan można uchwalić, gdy jest zgodny ze studium”. Zatem należy zakończyć etap

uzgadniania zmiany Studium, aby przystąpić do uzgadniania planu zagospodarowania przestrzennego”.

Rozpoczęła się procedura związana z realizacją uchwały Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie nr XII/155/2003 z dn.22.12.2003 r. o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium.



Rys. 5. Oferty przetargu (w zł/ha) na wykonanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego terenu Boduszewo na tle średniej w kraju

Fig. 5. Offers by tender (in zloty per hectare) to prepare the analysis of conditions and directions of spatial management in the area of Boduszewo vs. average cost in Poland

Dnia 22.12.2003 r. uchwałą nr XII/155/2003 gmina przystąpiła do uchwalania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co ogłosiła w obwieszczeniu oraz ogłoszeniu w Gazecie Wyborczej z dnia 2.03.2004 r. Zawiadomiła na piśmie oraz uzyskała opinię o projekcie zmiany studium od gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej, od zarządu województwa, starosty poznańskiego, gmin sąsiednich, wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwych organów wojskowych i administracji geologicznej. W czasie prac nad zmianą studium Gmina ogłosiła przetarg nieograniczony na jego wykonanie i opracowanie planu miejscowego. Wśród trzech oferentów, którzy spełniając warunki przetargu, zaoferowali wykonanie zamówienia w cenie od 27816 zł do 46366 zł., w wyniku procedury przetargowej wybrano ofertę najtańszą, biura projektowego „INTEGRA” Sp. z o.o.. Z biurem

tym Gmina podpisała w dn. 6.01.2004 r. umowę o wykonanie obu projektów. Zakończenie wykonania prac określono na dzień 30.09.2004 r.

Początek czwartego roku zmiany planu miejscowego przyniósł publiczną dyskusję nad zmianami do studium (12.01.2005 r.), wstępne uzgodnienia do projektu studium (m.in. z przyszłym dostawcą energii elektrycznej – ENEA S.A.). Uwagi do projektu studium, z wyjątkiem zainteresowanych-inwestorów, nie wpłynęły do siedziby Gminy. Ostatecznie uchwałą nr XXVII/294/2005 Rady Miejskiej Murowana Goślina z dnia 27.06.2005 r. zmieniono studium uwarunkowań i kierunku zagospodarowania przestrzennego dla działek w obrębie Boduszewa. Projekt planu udostępniony był do opiniowania i uzgodnień przy uwzględnieniu ustaleń Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu..., a w dniach od 29.03.2005 r. do 22.04.2005 r. wyłożony był w Urzędzie Miasta i Gminy w Murowanej Goślinie do publicznego wglądu. W dniu 05.04.2005 r. odbyła się dyskusja publiczna nad przyjętymi w tym projekcie planu rozwiązaniami. W wyznaczonym terminie do 10.05.2005 r. – zgodnie z ustawą, do projektu planu wniesiona została uwaga przez Stowarzyszenie Miłośników Przyrody „Sasanka” o wprowadzenie stawki 0% opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu (zgodnie z art.15, ust.12 i art. 36, ust. 4 Ustawy). Burmistrz Miasta i Gminy Murowana Goślina w terminie ustawowym rozpatrzył wniesioną uwagę – rozstrzygając o jej nie uwzględnieniu i przyjęciu obligatoryjnie najwyższej stawki przewidzianej w Ustawie, w wysokości 30%, tłumacząc w uzasadnieniu, że wysokość opłaty dla wszystkich terenów przekształcanych w Gminie była do tej pory taka sama i równa dla wszystkich. Najważniejsze ustalenia zmiany **studium** to:

- lokalizacja terenów rekreacji indywidualnej zgodnie z rysunkiem zmiany studium,
- kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy – ustala się następujące parametry:
 - a) minimalna powierzchnia parceli przeznaczonych pod zabudowę – 980 m²,
 - b) należy połączyć działki geodezyjne w celu uzyskania powierzchni określonej w pkt a,
 - c) powierzchnia zabudowy – max. 20% powierzchni parceli,
 - d) powierzchnia biologicznie czynna – min. 80% powierzchni parceli,
 - e) ustala się zakaz stosowania ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych,
- obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk:
 - a) uwzględniając sąsiedztwo Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka” należy respektować naturalną granicę lasu poprzez odsunięcie zabudowy,

- b) należy przestrzegać reżimu architektonicznego poprzez stosowanie form o wysokiej estetyce nawiązujące do charakteru regionu,
- c) lokalizacja obiektów infrastruktury technicznej nie może zakłócać harmonii krajobrazu,
- d) infrastrukturę podziemną należy lokalizować z uwzględnieniem zasad ochrony drzew,
- e) należy bezwzględnie przestrzegać ustaleń dotyczących minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla poszczególnych działek,
- f) gospodarkę wodno-ściekową oraz gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób nie naruszający równowagi środowiska przyrodniczego.

Zwinięcie prac nad zmianą planu była uchwała nr XXVIII/310/2005 Rady z dn. 5.09.2005 r. opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego nr 151, poz. 4138. Uchwała weszła w życie po upływie 30 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Najważniejsze ustalenia **planu miejscowego** to:

- przeznaczenie terenu – teren indywidualnej zabudowy rekreacyjnej,
- zasady parcelacji – minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek – 980 m², minimalna powierzchnia parceli przeznaczonych pod zabudowę – 980 m²; należy połączyć działki geodezyjne w celu uzyskania powierzchni min. 980 m²,
- warunki zabudowy i sposób zagospodarowania terenu:
 - a) zezwala się na lokalizację 1 wolnostojącego budynku rekreacji indywidualnej – letniskowego o powierzchni użytkowej maks. 100 m², na parceli spełniającej warunki określone w § 8 pkt. 2.
 - b) wysokość zabudowy – do 2 kondygnacji, w tym poddasze użytkowe, jednak nie więcej niż 7,5 m do najwyższego punktu dachu w odniesieniu do średniej rzędnej na terenie parceli,
 - c) rodzaj dachów: dachy budynków należy kształtować jako pochyłe, o połaciach symetrycznych, zbiegających się w kalenicy, dwu lub wielospadowe, o nachyleniu połaci dachowych 35÷45°, o równym kącie nachylenia,
 - d) powierzchnia zabudowy – maks. 15% powierzchni parceli,
 - e) powierzchnia biologicznie czynna – min. 80% powierzchni parceli,
 - f) posadowienie poziomu parteru budynku nie wyżej niż 0,5 m npt. w odniesieniu do średniej rzędnej na terenie parceli,
 - g) ogrodzenia należy realizować jako ażurowe w min. 70% lub jako żywopłoty; ustala się zakaz stosowania ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych,

- zasady obsługi w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej:
 - a) dojazd – z istniejących dróg wewnętrznych lub przyległych dróg publicznych zlokalizowanych poza obszarem opracowania planu – po uzgodnieniu z właściwym zarządcą drogi,
 - b) woda – z ujęć indywidualnych, docelowo z sieci wodociągowej w drodze,
 - c) energia elektryczna – z projektowanej sieci; w granicach pasa drogowego drogi wewnętrznej zarezerwowano miejsce dla lokalizacji stacji transformatorowej (zgodnie z rysunkiem planu); linie energetyczne należy prowadzić w istniejących pasach dróg lub alternatywnie na terenach o innym przeznaczeniu,
 - d) ścieki sanitarne – do projektowanego kolektora sanitarnego w ulicy; ustala się obowiązek przyłączenia budynków do sieci po wybudowaniu kolektora; do czasu realizacji sieci kanalizacji sanitarnej zezwala się na gromadzenia ścieków w zbiornikach bezodpływowych o gwarantowanej szczelności, potwierdzonej odpowiednim certyfikatem
 - e) wody opadowe – odprowadzenie powierzchniowe,
- stawka procentowa opłaty, o której mowa w art. 15 ust. 12 i art. 36 ust. 4 ustawy – 30%.

Zmiana planu przestrzennego zagospodarowania terenu we wsi Boduszewo, choć stała się po kilku latach faktem, nie zakończyła trudności i kłopotów właścicieli tego terenu. Pojawiły się ponownie wraz z rozpoczęciem prac nad uzbrojeniem terenu w sieć elektryczną, przewidzianą w zmienionym z takim trudem planie miejscowym. Pomimo, że w pkt. 4 c, uchwały z dnia 5.09.2005 r. dopuszczono możliwość prowadzenia linii elektrycznej, Gmina trzykrotnie odrzuciła warunki lokalizacji sieci inwestorowi spółce Enea S.A. Ponadto wynikła sprawa niedotrzymania przez Gminę terminu umowy pomiędzy projektantem planu a Gminą, która nie będąc inwestorem planu, firmowała proces przekształcenia. Pomimo przekroczenia (o 11 miesięcy) terminu wykonania zmiany planu, zapisanego w dwustronnej umowie, inwestor, czyli właściciele nieruchomości nie otrzymali z tego tytułu odszkodowania.

5. Podsumowanie

Parki krajobrazowe są obszarami atrakcyjnymi dla wypoczynku ze względu na ich walory przyrodnicze i krajobrazowe. Jednakże stale rosnący i niekontrolowany ruch rekreacyjny rodzi poważne konflikty przestrzenne. Zagospodarowanie turystyczne parków krajobrazowych musi uwzględniać zróżnicowane potrzeby użytkowników, a jednocześnie nie może stanowić zagrożenia dla wartościowych elementów środowiska przyrodniczego.

W planowaniu przestrzennym obszarów położonych w granicach parków krajobrazowych i ich otulin należy tak postępować, aby z faktu występowania tej formy ochrony przyrody stworzyć szanse, a nie czynnik hamujący rozwój. Istnieje wiele możliwości zagospodarowania przestrzennego zgodnie z ładem przestrzennym, ale bez uszczerbku dla środowiska naturalnego. Nie należy jednak za wszelką cenę utrudniać, czy szukać korzyści, szczególnie finansowych dla gminy.

Przedstawiony szczegółowo w pracy wieloletni przebieg procesu zmiany planu przestrzennego zagospodarowania terenu we wsi Boduszewo, położonego w otulinie Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka” potwierdził, że największe problemy i konflikty pod względem zagospodarowania pojawiają się w istniejących już i działających od kilku lat terenach letniskowych czy rekreacyjnych, związanych z bardzo popularną w Polsce formą wypoczynku rekreacyjnego czy weekendowego.

Realizacja potrzeb rekreacyjnych na analizowanym terenie odbywała się w sposób niekontrolowany i niezgodny z ustaleniami miejscowego planu przestrzennego zagospodarowania. Ekspansja nielegalnej zabudowy letniskowej na de facto użytkach rolniczych przyczyniając się do zachwiania równowagi ekologicznej, a wręcz zagrożenia dla środowiska (szczególnie w zakresie gospodarki wodno-ściekowej) i degradacji krajobrazu pod względem architektonicznym, stała się przyczyną konfliktów na płaszczyznach turystyka-ochrona przyrody czy turyści (właściciele)-administracja samorządowa.

Rada Gminy nie dostrzegła trwającego od 1994 roku problemu, wręcz go lekceważyła, pomimo, że jako jednostka samorządu lokalnego decyduje, zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o kształcie polityki przestrzennej na swoim terenie i ją finansuje. Opisany i oceniony w pracy długotrwały, od 2001 do 2005 roku, proces miejscowego planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie wsi Boduszewo, był finansowany i odbywał się wyłącznie z inicjatywy oraz dzięki zaangażowaniu właścicieli działek, chcących unormować sytuację prawną swoich nieruchomości. Gmina wbrew Ustawie w tym procesie była stroną bierną, nie dostrzegając konieczności prowadzenia, na swoim lokalnym poziomie prawidłowej gospodarki przestrzennej, ochrony przyrody czy krajobrazu jako podstaw zrównoważonego rozwoju i kształtowania ładu przestrzennego na swoim terenie. Krytyczna ocena prowadzenia takich działań ze strony Gminy Murowana Goślina jest tym bardziej uzasadniona faktem, że sąsiednie gminy, skupione w Związku Międzygminnym „Puszcza Zielonka”, prowadziły i prowadzą otwartą i właściwą politykę przestrzenną, uwzględniającą potrzeby użytkowników i stale rosnący ruch rekreacyjny, a jednocześnie chroniąc wartościowe elementy środowiska przy-

rodniczego Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka”. Znaczenie rekreacyjne Puszczy dla aglomeracji poznańskiej jest trudne do przecenienia, stąd wszelkie działania mające na celu optymalizację zagospodarowania tego obszaru są zasadne i powinny być wspierane zarówno przez samorządy lokalne, jak i organizacje proekologiczne.

Literatura

1. **Gawroński K.:** *Miejscowe planowanie przestrzenne jako narzędzie ochrony i kształtowania środowiska*. Rocznik Ochrony Środowiska Tom 4, 479-495, 2002.
2. **Jaros H.:** *Planowanie przestrzenne na obszarach o dużych walorach przyrodniczych i krajobrazowych na przykładzie gminy Rzekuń*. Materiały III konf. nauk. pt. „Woda-Środowisko-Obszary wiejskie, IMUZ-Falenty, 92-93, 2007.
3. **Radziejowski J.:** *Obszary chronione w Polsce*. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1996.
4. **Pogodziński Z.:** *Planowanie przestrzenne terenów wiejskich*, PWN, Warszawa 1975.
5. **Podawca K.:** *Planowanie przestrzenne gmin a zagospodarowanie przestrzenne parków narodowych* Architectura 5 (2), 97-110, 2006.
6. **Pawłat H. i Piekut K.:** *Procedury ocen środowiskowych jako narzędzie ekorozwoju*. Wiadomości Melioracyjne i Łąkarskie nr 1/2001.
7. **Ptaszycka-Jackowska D.:** *Poradnik – Gospodarka przestrzenna gmin*. Tom X. *Plany ochrony a planowanie miejscowe*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej O/Kraków, Llewelyn-Davies, London, Fundusz Współpracy Brytyjski Fundusz Know-How, Kraków 1996.
8. **Stroszejn B.:** *Ochrona środowiska w planowaniu przestrzennym na obszarach wiejskich*. Ogólnopolskie spotkania ekologiczne nt. „Ochrona środowiska w działalności inwestycyjnej na obszarach wiejskich”, 30-37, 2005.
9. **Trampler T., Kliczkowska A., Dmytreko E., Sierpińska A.:** *Regionalizacja przyrodniczo-leśna na podstawach ekologiczno-fizjograficznych*. PWRiL, Warszawa 1990.
10. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 r. nr 80, poz 717, z 2004 r. nr 6, poz. 41).
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880, z późn. zm).
12. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266, z późn. zm).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 roku w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Local Spatial Planning and Spatial Management Based on the Example of the “Zielonka Forest” Scenic Park

Abstract

The touristic management of a scenic park has to take into account the different requirements of the users, whilst at the same time it can not disturb the natural environment. Spatial planning of the areas situated in a scenic park should be an important element in protecting and shaping these areas, and not to stop its development.

In this paper we present the change process in the spatial planning and management of the Boduszewo village, in the municipality of Murowana Goślina, which is situated within area of the scenic park "Zielonka Forest". It confirmed that the biggest problems and conflicts concerning spatial management occur in the existing touristic areas which serve as recreation or weekend leisure.

The realisation of the recreational needs in the analysed areas was ongoing in an uncontrolled way and was not conforming to the regulation of local spatial management. The building and expansion of the illegal summer buildings on the arable land caused an ecological imbalance and disturbed the environment (particularly in terms of the water-sewerage policy) and landscape degradation in relation to the architecture. This was the primary reason of conflicts at the touristic level and the protection of the natural environment, as well as between the tourists (or owners) and the local authorities.

Local authorities did not identify this conflict which existed from 1994 and in fact was ignoring it. The local authorities decide, according to the Law on Spatial Management, about the local spatial planning in this area and are in charge of financing it. This paper presents the long process of the local spatial planning and management in years from 2001 to 2005 in the village of Boduszewo which was financed and realised only thanks to the initiative and engagement of the local plots owners who wanted to legalise the situation of their properties. The local authorities, in contrary to the law, represented a passive attitude during this process and did not consider the management of spatial planning at a local authority level as an important instrument of protecting, developing and shaping the environment. The critical assessment of such activities by the Murowana Goślina local authority is even more justified by the fact that the neighbouring local authorities assembled in the Association of "Zielonka Forest" local authorities, are adapting the system of spatial planning to comply with the needs of the users in saving and assuring the protection of the natural environment of the scenic park as well as to ensuring an adequate quality of human leisure.