

PRESJA

**ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO**

W OTOCZENIU

**POLSKICH PARKÓW
NARODOWYCH**

MARIUSZ KISTOWSKI



PRESJA

ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

W OTOCZENIU

POLSKICH PARKÓW NARODOWYCH

PRZYPADEK ROZTOCZAŃSKIEGO PARKU NARODOWEGO
NA TLE POZOSTAŁYCH PARKÓW



WYDAWNICTWO UNIwersYTETU GDAŃSKIEGO
GDAŃSK 2025

Recenzent

Dr hab. Agata Cieszewska

Redaktor Wydawnictwa

Magdalena Cichowicz-Cieślak

Projekt okładki i stron tytułowych

Kaja Mucha-Król

Skład i łamanie

Maksymilian Biniakiewicz

Publikacja sfinansowana ze środków Prorektora Uniwersytetu Gdańskiego ds. Badań Naukowych w ramach Programu Humanistyki Gdańskiej, Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-768-2

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206

e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl

wydawnictwo.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/

Druk i oprawa

Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot

tel. +48 58 523 14 49

Spis treści

Wykaz skrótów.....	7
1. Wprowadzenie.....	9
2. Krótki przegląd krajowych badań nad presją planowania i zagospodarowania przestrzennego na parki narodowe i ich otoczenie	13
3. Przegląd stanu wykorzystania przestrzeni i podejść do planowania przestrzennego w polskich parkach narodowych i ich otulinach	17
3.1. Lokalizacja i areal parków narodowych i ich otulin oraz problemy ich identyfikacji.....	17
3.2. Metody badań i źródła danych	35
3.3. Pokrycie terenu i jego zmiany w parkach i otulinach w drugiej dekadzie XXI w.	39
3.4. Wybrane aspekty planowania przestrzennego w parkach i otulinach w latach 2009–2023	52
3.5. Typy polityk planistyczno-przestrzennych gmin w parkach narodowych i ich otulinach oraz ich determinanty.....	73
4. Presja istniejącego i planowanego zagospodarowania przestrzennego w otoczeniu Roztoczańskiego Parku Narodowego od końca XX w. do 2023 r.	92
4.1. Roztoczański Park Narodowy i jego otulina na tle pozostałych polskich parków	92
4.2. Założenia teoretyczno-metodologiczne szczegółowych badań RPN	96
4.3. Cechy przyrodnicze wykluczające lub ograniczające zagospodarowanie przestrzenne w otoczeniu Roztoczańskiego Parku Narodowego	110
4.4. Pokrycie i użytkowanie terenu w drugiej dekadzie XXI w.	121
4.5. Planowane zagospodarowanie przestrzenne od schyłku XX w. do 2023 r.....	129
4.5.1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.....	129
4.5.2. Decyzje o warunkach zabudowy i inwestycjach celu publicznego	142
4.6. Porównanie istniejącego i proponowanego zagospodarowania terenu w świetle wskaźników gospodarowania terenem	151
4.7. Kolidzie istniejącego i planowanego zagospodarowania przestrzennego z wybranymi barierami i ograniczeniami wynikającymi z zasobów i walorów przyrodniczych.....	166
5. Wnioski z badań służące ograniczeniu presji na środowisko i krajobraz parków narodowych	182

Załączniki.....	189
Literatura	201
Źródła prawa	208
Spis map	209
Spis rycin	212
Spis tabel	214
Spis fotografii	216
Spis załączników	216
Summary	217

Wykaz skrótów

ARiMR	– Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
BDL GUS	– Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
BDOT 10K	– Baza Danych Obiektów Topograficznych w skali 1:10 000
BPN	– Biebrzański Park Narodowy
CBOS	– Centrum Badania Opinii Społecznej
CLC	– <i>Corine Land Cover</i> (Baza Danych programu CORINE o pokryciu terenu)
CLMS	– <i>Copernicus Land Monitoring System</i> (System Monitoringu Terenu UE)
CODGiK	– Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej
CRFOP	– Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody
DEM	– <i>Digital Elevation Model</i> (Numeryczny Model Wysokości)
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
GDOŚ	– Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
GIOŚ	– Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
GIS	– <i>Geographical Information Systems</i> (Systemy Informacji Geograficznej)
GUGiK	– Główny Urząd Geodezji i Kartografii
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
icp	– inwestycja celu publicznego
IGiPZ PAN	– Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk
IGPiK	– Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej
IKŚ	– Instytut Kształtowania Środowiska
IOŚ	– Instytut Ochrony Środowiska
KZGW	– Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
LHS	– Linia Hutnicza Szerokotorowa (dawniej Linia Hutniczo-Siarkowa)
LIDAR	– <i>Light Detection and Ranging</i> (technologia laserowego tworzenia map 3D)
mpzp	– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NMT	– numeryczny model terenu
NOT	– Naczelna Organizacja Techniczna
NSP	– Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań
OSOP	– obszary specjalnej ochrony ptaków
PAN	– Polska Akademia Nauk
PIG-PIB	– Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy

PN	– Park Narodowy
PNBT	– Park Narodowy Bory Tucholskie
PODGiK	– Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej
RPN	– Roztoczański Park Narodowy
SmgP	– Szczegółowa mapa geologiczna Polski
SOOS	– specjalne obszary ochrony siedlisk
SOP	– System Ośłony Przeciwsuwiskowej
SPN	– Słowiński Park Narodowy
suikzpg	– studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
TANAP	– Tatrzański Narodny Park (park narodowy w Tatrach na terenie Słowacji)
TPN	– Tatrzański Park Narodowy
UAM	– Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
UMCS	– Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
wms	– <i>web map service</i> (usługa informatyczna przeglądania danych przestrzennych)
WODGiK	– Wojewódzki Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej
WPN	– Woliński Park Narodowy
wz	– warunki zabudowy (skrót od wzizt)
wzizt	– warunki zabudowy i zagospodarowania terenu

1. Wprowadzenie

Żyjemy w okresie kumulacji zagrożeń i wyzwań cywilizacyjnych, wśród których znajdują się gwałtowne zmiany w środowisku przyrodniczym, patologizacja procesów społecznych i politycznych (spowodowana m.in. upowszechnieniem technologii informacyjnych) oraz zagrożenia zdrowotne i militarne. Wpływa to na coraz większe problemy w podejmowaniu decyzji dotyczących wyboru najważniejszych kierunków działań na różnych poziomach zarządzania i administrowania przestrzenią i państwem.

Jednym z tych kierunków jest ochrona środowiska (w tym ochrona przyrody¹), która w Polsce nigdy nie znajdowała się wśród najbardziej priorytetowych kierunków działań społeczeństwa, chociaż można wskazać kilka krótkotrwałych okresów wzmożenia aktywności w tym zakresie, jak chociażby pierwsza połowa lat 90. XX w. Reakcję na wcześniejszą, bardzo silną presję na środowisko i jego degradację stanowiła znaczna aktywność społeczeństwa i struktur państwa, przejawiająca się w działalności organizacji społecznych oraz realizacji licznych działań inwestycyjnych. W tym okresie świadomość degradacji środowiska przyrodniczego i potrzeb jego ochrony, ujęte w formie udziału tzw. grupy proekologicznej w społeczeństwie, posiadała około $\frac{1}{3}$ Polaków (od 31 do 34% według badań prowadzonych w latach 1992, 1995 i 1997) (Burger 1992, 2000). Udział tej grupy zmniejszył się w ciągu kolejnej dekady aż trzykrotnie, stopniowo do 22% w 2000 r., 16% w 2004 r. i 11% w 2008 r. (Bołtomiuk, Burger 2008; Bołtomiuk 2009). Kolejne dekady XXI w. przynoszą w Polsce wzrost znaczenia kryteriów ekonomicznych i społecznych kosztem czynników środowiskowych w trakcie kształtowania i wdrażania kierunków rozwoju. Ponieważ stan środowiska w Polsce w coraz mniejszym stopniu traktowano jako powód obaw i niepokojów, rola czynników środowiskowych dla jakości życia straciła na znaczeniu dla dużej części naszego społeczeństwa, chociaż równocześnie wzrastał wśród Polaków niepokój o stan środowiska w skali globalnej. Świadczą o tym badania CBOS, według których w 1993 r. aż 78% Polaków obawiało się o jakość środowiska w Polsce w bardzo dużym i dużym stopniu, podczas gdy w 2014 r. było to tylko 41%, natomiast o stan środowiska Ziemi w dużym i bardzo dużym stopniu w 2006 r. obawiało się 58% respondentów, a w 2018 r. już 79% (CBOS 2020).

Poważną dysfunkcję części społeczeństw i polityków, widoczną wyraźnie w Polsce, stanowi promowanie totalitarnej i skrajnie antropocentrycznej koncepcji „prymatu człowieka nad przyrodą” (Kistowski 2023). Na skutek jej wdrażania, wbrew dostępnej

¹ W aspekcie prawnym rozumiana przede wszystkim jako ochrona organizmów żywych i środowiska, w którym one żyją, czyli ich siedlisk.

wiedzy i powszechnym globalnym trendom związanym z potrzebą ograniczenia zmian środowiska i łagodzenia wpływu ich skutków na społeczeństwo (Thunberg i in. 2023), zasoby i walory środowiska coraz częściej są traktowane głównie jako źródło zaspokajania potrzeb ludzi, a nie jako bezcenna wartość, która powinna podlegać ochronie i rozsądnemu zagospodarowaniu zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju wyrażonymi w Agendzie 21 (IOŚ 1998). Dotyczy to elementów przyrody ożywionej i nieożywionej, jak i tworzonych przez nie krajobrazów (różnorodności biologicznej i krajobrazowej oraz georóżnorodności), a powoduje najbardziej problemowe sytuacje na terenach, na których koncentrują się najwyższe zasoby i walory przyrodnicze, które obejmowane są formami ochrony przyrody. W świetle przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.) w naszym kraju do form ochrony przyrody obejmujących najcenniejsze walory przyrodnicze i umożliwiających stosowanie najbardziej rygorystycznych reżimów ochronnych należą wielkoobszarowe parki narodowe oraz w większości małoobszarowe rezerwy przyrody, a w zakresie odnoszącym się do określonych siedlisk przyrodniczych (typów środowisk) oraz gatunków roślin i zwierząt – również obszary Natura 2000, wśród których obszar parków narodowych specjalne obszary ochrony siedlisk pokrywają w 99,5%, obszary specjalnej ochrony ptaków w 94,7%, a obie grupy łącznie w 99,6% parków.

W większości parków wysokie wartości przyrodnicze – oprócz znaczenia ekologicznego – posiadają również dużą wartość użytkową dla wybranych form działalności społeczno-gospodarczej. Ponieważ przepisy dotyczące tych form zakazują realizacji większości działań gospodarczych, kierunki użytkowania parków koncentrują się na pozornie mało inwazyjnych dla środowiska działaniach, szczególnie związanych z turystyką i rekreacją, w tym lokalizacją elementów infrastruktury turystycznej. O ile parki narodowe stanowią głównie obszary ukierunkowanego i kontrolowanego ruchu turystycznego, o tyle ich otoczenie sukcesywnie staje się terenem lokalizacji zagospodarowania turystycznego: obiektów noclegowych i im towarzyszących, urządzeń sportowo-rekreacyjnych, szlaków komunikacyjnych, a także obszarem rozwoju osadnictwa, dla którego sąsiedztwo chronionego terenu o wysokich walorów przyrodniczych stanowi dodatkowy atraktor. Rozwój funkcji turystycznych i osadniczych sprzyja z kolei rozwojowi produkcji żywności (funkcje rolnicze, ogrodnicze) oraz lokalnego przemysłu i usług (często związanych z potrzebami inwestycyjno-budowlanymi). Taki sposób zagospodarowania i użytkowania otoczenia parków narodowych, a w niektórych przypadkach samych parków (szczególnie górskich – głównie Tatrzańskiego i Karonoskiego oraz podmiejskich – głównie Kampinoskiego i Wielkopolskiego), skutkują wysoką presją na środowisko przyrodnicze i wizualne aspekty krajobrazu tych obszarów chronionych. Otuliny parków, których pierwotnym celem była ochrona parków przed oddziaływaniami zewnętrznymi poprzez stworzenie strefy buforowej między obszarami o restrykcyjnych zasadach ochrony przyrody a ich otoczeniem dopuszczającym względnie swobodne gospodarowanie, same stały się terenami, w których generowane są skutki negatywne dla środowiska parków. Pomimo legalnego zdefiniowania otuliny jako „strefy ochronnej graniczącej z formą ochrony przyrody i wyznaczonej dla niej indywidualnie, w celu jej zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi

wynikającymi z działalności człowieka” nie jest ona formą ochrony przyrody (Różowicz 2013), co ogranicza możliwości ingerowania w jej zagospodarowanie i użytkowanie przez organy ochrony przyrody, którymi w przypadku parku narodowego są ich dyrektorzy. Podstawowe kompetencje dyrektorów dotyczące otulin parków narodowych wynikają z możliwości utworzenia w ich obrębie stref ochrony zwierząt łownych, których celem jest utrzymanie właściwej liczebności i struktury populacji zwierząt łownych w samym parku (również poprzez ochronę w tej strefie), a także uzgadnianie przez dyrektora parku dokumentów z zakresu planowania przestrzennego i gospodarki leśnej. Za szczególnie ważne należy uznać prerogatywy dyrektorów dotyczące uzgadniania w otulinie projektów planów ogólnych (do 2023 r. – czyli w okresie objętym prezentowanymi badaniami – studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin), miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), a także decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz inwestycjach celu publicznego (wzist/icp). Równocześnie kryteria, na podstawie których dyrektor może uzgodnić te dokumenty lub odmówić uzgodnienia, nie zostały wystarczająco precyzyjnie określone (Radecki 2007).

W świetle zaprezentowanych powyżej faktów autor monografii za interesujący problem badawczy i aplikacyjny uznał rozpoznanie presji na polskie parki narodowe, wynikającej z rzeczywistych i planowanych zmian w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w otoczeniu tych parków, a w kilku przypadkach w samych parkach. Odpowiedź na podstawowe pytanie badawcze ma zatem doprowadzić do rozpoznania różnic w zakresie gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego w parkach narodowych i ich otoczeniu w kontekście ich potencjalnego wpływu na skuteczność realizacji podstawowej funkcji tych parków, czyli ochrony przyrody. Badania otoczenia parków ograniczono do ich otulin, wyznaczonych przeważnie równocześnie z powołaniem parków. Rozwiązanie to jest wygodne i uzasadnione ze względów formalnych, związanych przede wszystkim z możliwością wpływu dyirekcji parku na jej zagospodarowanie. Należy mieć jednak świadomość, że w rzeczywistości część otulin nie spełnia swoich funkcji, przede wszystkim ze względu na niewielką powierzchnię (wyrażoną w wartościach bezwzględnych lub w odniesieniu do powierzchni parku) oraz nieciągłe otoczenie parku. Skrajnie negatywny przypadek pod tym względem stanowi Tatrzański Park Narodowy (TPN), którego otulina zajmuje tylko niespełna 2 km², co stanowi 1/100 powierzchni TPN, i która sąsiaduje z TPN tylko na 1/15 długości wewnętrzkrajowej granicy parku (5 km z 75 km). Pozbawionych otuliny i narażonych na bezpośrednie oddziaływanie antropopresji z terenów zainwestowanych Zakopanego, Kościeliska, Murzasichla, Małego Cichego, Olszówki i Brzegów jest 93% długości granic parku.

Jednym z podstawowych bodźców do podjęcia prezentowanych w monografii badań była współpraca z Rostoczańskim Parkiem Narodowym (RPN), zintensyfikowana w latach 2023–2024, której efektem było opracowanie obszernej ekspertyzy dotyczącej istniejącego i planowanego zagospodarowania przestrzennego w otoczeniu RPN w świetle wybranych uwarunkowań przyrodniczych (Kistowski 2024a). Dotyczyła ona pełnych obszarów 7 gmin, w których położony jest park i jego otulina. Stanowiła część szerszych badań prowadzonych w otulinie parku, które zostały przedstawione m.in. w trakcie jubileuszu 50-lecia RPN we wrześniu 2024 r. (m.in. Kistowski

2024b; Chmielewski, Grabowski, Kotyła 2024). Rezultaty tych badań skłoniły autora do poszerzenia ich zakresu o wszystkie krajowe parki narodowe w celu dokonania ich porównań i określenia wśród nich miejsca RPN. Poziom dokładności analiz dotyczących wszystkich parków nie mógł być tak duży jak dla RPN ze względu na wysoką szczegółowość przestrzenną i długi horyzont czasowy tych ostatnich, jak też ograniczenia w dostępności do danych. W przypadku RPN korzystano głównie z danych uzyskanych od dyirekcji parku oraz z innych instytucji lokalnych i regionalnych, danych zgromadzonych w terenie oraz informacji przestrzennych zakupionych i otrzymanych z kilku instytucji. Ograniczenia czasowe i finansowe nie pozwoliły na ich zastosowanie w badaniu wszystkich parków, w związku z tym konieczne było wykorzystanie Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) oraz informacji przestrzennych ogólnodostępnych w portalach internetowych. Mimo to horyzont czasowy badania ogólnopolskiego (2012–2018 w odniesieniu do zmian pokrycia terenu i 2009–2023 w odniesieniu do dokumentów planistycznych) był zbliżony do badań dotyczących RPN (odpowiednio 2014–2020 i 2011–2023, chociaż uwzględniono mppz uchwalone od 1996 r., jeśli były nadal obowiązujące). Natomiast szczegółowość przestrzenna i tematyczna danych analizowanych w obrębie 23 parków była znacznie mniejsza niż dla RPN.

W efekcie niniejsze opracowanie obejmuje dwie podstawowe części poprzedzone krótkim wprowadzeniem dotyczącym dotychczasowych badań wpływu zagospodarowania przestrzennego na polskie parki narodowe. Pierwsza – ogólniejsza – dotyczy wszystkich parków, a druga – bardziej szczegółowa – prezentuje wyniki badań dla Roztoczańskiego Parku Narodowego jako wybranego studium przypadku. Ze względu na ich szeroki zakres zawiera ona obszerny wybór i syntezę studiów prowadzonych przez autora w latach 2023 i 2024. Z uwagi na różnice w stosowanych metodach zostały one odrębnie przedstawione w obu częściach.

Wszystkie fotografie, tabele i mapy wykorzystane w książce są wykonane samodzielnie przez autora monografii, jeśli nie podano innego źródła.

*

Autor składa serdeczne podziękowania za kilkuletnią współpracę Pracownikom RPN, bez których pomocy nie byłaby możliwa realizacja badań zarówno w aspekcie finansowym, merytorycznym, jak i logistycznym, a także prof. UG dr. hab. Tomaszowi Michalskiemu za pomoc w statystycznej analizie danych oraz władzom Uniwersytetu Gdańskiego: rektorskim, dziekańskim Wydziału Nauk Społecznych oraz dyrektorowi Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej za sfinansowanie większości kosztów niniejszej publikacji. Wyraża także nadzieję, że przedstawione wyniki badań zainteresują czytelników, będą stanowić wkład do wiedzy o problemach polskich parków narodowych i w pewnym zakresie przyczynią się do wzrostu rangi problematyki ochrony przyrody i zrównoważonej gospodarki przestrzennej w polityce państwa i działaniach społeczeństwa.