

Dariusz Laguna*

**UWARUNKOWANIA PRZYRODNICZE W POLITYCE
PRZESTRZENNEJ NA PRZYKŁADZIE GMINY MIKOŁAJKI,
POŁOŻONEJ NA SZLAKU WIELKICH JEZIOR MAZURSKICH**

**THE NATURAL DETERMINANTS IN THE SPATIAL POLICY OF COMMUNES
ON THE AREA OF THE MASURIAN LAKE DISTRICT REGION**

Abstract

The Masurian Lake District is a popular general term referring to an area characterized by a unique nature beauty associated with the existence of many lakes. It is a popular tourist area in Poland. The above mentioned area includes 12 local community districts (communes) and stretches from the small Brzozolasek Lake near the city of Pisz, through the cities of Mikołajki and Giżycko to Węgorzewo on the northern coast of the Mamry Lake. Substantial parts of this area are under legal forms of protection and conservation. This is of major importance to from the point of view of formulating basic aims of spatial policy at the local (commune) level. The legal forms of nature conservation, which overlap each other, very often considerably limit the investment possibilities in the cities located in the Masurian Lake District. Even undertakings involved in tourism, which because of the potential of the area should be treated as priority undertakings in spatial policy, find themselves substantially constrained by the primacy given to the aims of nature conservation. The collection of rich research material gathered during the author's study of the conditions and directions of spatial management for Mikołajki commune enabled him to make a critical assessment with respect to the possibilities offered to local communities for their development, and the impact of natural conditions and accompanying obligations on the formulation of spatial policy at the local self-government level. This article presents an attempt to answer the following two questions: Is it possible to develop an effective spatial policy in a commune located in an area which is under substantial legal obligations to preserve and protect natural spaces located therein, without clashing with aims of the nature conservation?; Is nature conservation a factor which supports or inhibits development from the point of view of the developmental aims of a local society?

Key words: spatial policy, nature conservation, investments

JEL classification: Q29

Wprowadzenie II⁰

* Dr inż., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej.

Obszarowa ochrona najcenniejszych zasobów przyrodniczych powinna wynikać z systemowego podejścia do całego problemu. Oznacza to konieczność przeniesienia celów ochrony przyrody i zasad realizacji tych celów z poziomu ogólnego, np. krajowego (ustawa, przepisy wykonawcze) na poziom lokalny, na którym wprowadzane są regulacje dotyczące użytkowania przestrzeni. To właśnie na poziomie lokalnym (gminy, miasta) możliwe jest szczegółowe rozpoznanie i analiza uwarunkowań, w tym w szczególności uwarunkowań przyrodniczych, które pozwalają na ustalenie zasad polityki przestrzennej.

Przyjęta przez samorząd polityka przestrzenna oraz stosowane instrumenty jej realizacji wpływają bezpośrednio na rozwój gminy oraz kształtowanie przestrzeni zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. To właśnie polityka przestrzenna na poziomie lokalnym organizuje przestrzeń, środowisko życia człowieka, kształtując tym samym ład przestrzenny. Zachowanie i ochrona najcenniejszych obszarów przyrodniczych jest niemożliwa bez powiązania polityki przestrzennej na poziomie lokalnym z celami ochrony przyrody wynikającymi z polityki krajowej i regionalnej. Zatem z punktu widzenia polityki przestrzennej samorządu konieczna jest okresowa rewizja zasad jej funkcjonowania poprzez analizę zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy. Tym bardziej, że jak wskazuje Dzikowska warunki społeczno-gospodarcze, obecnie o dużej dynamice oraz uwarunkowania przyrodnicze wpływają niekorzystnie na kształtowanie polityki przestrzennej oraz planowanie na obszarach wiejskich (Dzikowska 2008: 53–63). Tymczasem planowanie przestrzenne, jako narzędzie polityki przestrzennej, powinno kompleksowo rozwiązywać problemy i konflikty przestrzenne. Jako jedną z przyczyn problemów w zagospodarowaniu przestrzennym obszarów nieurbanizowanych Feltynowski wskazuje decyzje o warunkach zabudowy, które charakteryzują się niskim poziomem odniesień do środowiska naturalnego, umożliwiając rozpraszanie zabudowy. Przesłanki te wskazują na potrzebę opracowywania planów miejscowych jako całościowych dokumentów określających sposób użytkowania i zagospodarowywania terenów (Feltynowski 2010: 111–121).

Celem niniejszych rozważań jest wskazanie rozwiązań o charakterze praktycznym, jednak na tyle uniwersalnego, żeby mogły znaleźć zastosowanie w analogicznych sytuacjach. Dotychczasowe doświadczenia z zakresu polityki przestrzennej na poziomie lokalnym pokazują, że od 2003 roku nasiliły się problemy związane z ochroną najcenniejszych przyrodniczo obszarów. Realizacja tego zadania tylko na podstawie przepisów o ochronie przyrody jest nieskuteczna, a próby naprawy sytuacji kończą się wprowadzaniem coraz to nowych przepisów wykonawczych (np. rozporządzenia, uchwały). Tymczasem w zasięgu ręki władz samorządowych leży podstawowy instrument w planowaniu przestrzennym, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Właściwie jedyne narzędzie pozwalające na ograniczenie prawa własności. Problem polega tylko na tym, że wraz ze zmianą systemową w zakresie planowania przestrzennego z 2003

roku, gminy uchwałyły plany miejscowe praktycznie tylko w celu wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę. W niniejszym artykule zaprezentowano jako studium przypadku rozwiązanie zastosowane w jednej z gmin mazurskich, w której uchwalono dwa plany miejscowe w celu ochrony przed postępującą presją inwestorów. Można zatem wskazać, że opisane, autorskie rozwiązanie problemu jest propozycją przetestowaną w praktyce, która może zostać wdrożona jako modelowe rozwiązanie w planowaniu przestrzennym. W sensie metodycznym rozwiązanie zostało zaproponowane jako pewna ogólna idea, bazująca na uregulowanych prawnie procedurach planistycznych. Wydaje się, że na tym poziomie wystarczająca, gdyż zarówno samorządy gminne, jak i zespoły urbanistyczne są dostatecznie dobrze przygotowane do realizacji tego typu zadań.

Szlak Wielkich Jezior Mazurskich – specyfika przyrodnicza obszaru

Szlak Wielkich Jezior Mazurskich (WJM) to najatrakcyjniejszy pod względem turystycznym fragment Pojezierza Mazurskiego⁴, obejmujący zespół jezior polodowcowych połączonych siecią kanałów wybudowanych w drugiej połowie XIX wieku. Główny szlak Wielkich Jezior Mazurskich rozpoczyna się na jeziorze Brzozolasek w pobliżu miasta Pisz, a następnie biegnie w kierunku północnym przez jeziora Nidzkie, Bełdany (z którego można też odbić na jezioro Śniardwy) i Mikołajskie dochodząc do miasta Mikołajki. Dalej prowadzi przez jezioro Tałty, siecią kanałów do jeziora Jagodne i Niegocin do miasta Giżycko. Północna część szlaku to podróż kanałem Giżyckim (po drodze zabytkowy most obrotowy) z jeziora Niegocin na jezioro Kisajno, a dalej przez jeziora Dargin, Kirsajty na jezioro Mamry. Szlak WJM kończy się po ok. 110 km w okolicach zamku w Węgorzewie. Przebiega przez 12 gmin, które w roku 2013 utworzyły Obszar Funkcjonalny Wielkich Jezior Mazurskich w celu realizacji wspólnych zadań w zakresie finansowania inwestycji o skali ponadlokalnej. Każda z tych gmin ma swoją historię i specyficzny sposób zagospodarowania przestrzeni wynikający z pełnionej w przeszłości funkcji (Łaguna 2012: 81–99).

Niewątpliwie największą wartością całego obszaru są polodowcowe jeziora (w tym największe w Polsce jezioro Śniardwy) połączone ze sobą systemem kanałów oraz obiektów hydrotechnicznych, które zapewniają wyrównany poziom wody na wszystkich jeziorach wynoszący ok. 116 m.n.p.m. Wody z jezior odpływają w dwóch kierunkach: rzeką Węgorapą wypływającą z jeziora Mamry do Pregoty oraz rzeką Pisą wypływającą z jeziora Roś do zlewni Wisły.

Krajobraz WJM został ukształtowany podczas fazy pomorskiej zlodowacenia bałtyckiego. Wzgórza moreny czołowej tworzą biegnące południkowo, równoległe do siebie ciągi, w zagłębieniach których lodowiec pozostawił bryły

⁴ Według podziału zaproponowanego przez Kondrackiego.

martwego lodu, które po wytopieniu wypełniły się wodami, tworząc jeziora (wytopiskowe i rynnowe). Większość jezior pod względem biologicznym ma charakter eutroficzny. Są to jeziora żyzne, o wodach mało natlenionych i słabo przejrzystych, co z punktu widzenia możliwości zagospodarowania pod względem turystycznym ma istotne znaczenie. Nadmierna antropopresja w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat w znacznym stopniu przyczyniła się do ich degradacji (według badań prowadzonych przez Wydział Nauk o Środowisku UWM w Olsztynie w 2014 roku zanotowano rekordowe stężenie mocznika w strefie przybrzeżnej jezior).

Wartość przyrodnicza obszaru wynika ze znacznego zróżnicowania flory, która wykształciła się w wyniku zmian klimatycznych, wędrówek oraz osiedlania się roślin pochodzących z różnych obszarów fitogeograficznych. Występują tu zarówno gatunki pochodzenia północnego (np. przesiąkra okółkowa stanowiąca relikwyt polodowcowy), które przetrwały z dawnych okresów geologicznych, jak również gatunki strefy umiarkowanej. Roślinność charakteryzuje się dużą różnorodnością siedlisk (strefowanie): od roślinności typowo wodnej (np. grążel żółty i grzybień biały), do roślinności przybrzeżnej (np. trzcina pospolita). Brzegi jezior oraz bagna śródleśne porastają charakterystyczne dla całego obszaru olsy charakteryzujące. W większości przeważają jednak bory sosnowo – świerkowe z dużym udziałem gatunków liściastych, wśród których dominują: lipa drobnolistna, dąb szypułkowy, klon pospolity, osika i brzoza. Charakterystyczny jest brak buka, którego na tych terenach zastępuje grab⁵. W warstwie podszytu występują rzadkie gatunki chronione: wawrzynek wilczełyko i storczyk podkolan zielonawy.

Również pod względem różnorodności awifauny (ptaków) Wielkie Jeziora Mazurskie są jednym z najciekawszych zbiorowisk siedlisk w skali kraju. Przede wszystkim jest to obszar gniazdowania licznych gatunków ptaków wodnych i błotnych: od rzadko spotykanego płaskonosy, poprzez dosyć licznie występującego perkoza dwuczubego, łyskę, rybitwę i mewę śmieszkę do zamieszkującego trzciniowiska bąka, wodnika i trzcinniczka. Najliczniej występującymi gatunkami są kormorany zamieszkujące większość jezior, na których kolonie niechętnie patrzą okoliczni rybacy, a także czaple, żurawie oraz łabędź niemy, którego jedna z największych kolonii w Europie znajduje się na jeziorze Łuknajno. Czasem spotkać można bociana czarnego, bekasy i bataliony. Również gatunki szponiaste są licznie reprezentowane poprzez gniazdujące: kanię czarna i rdzawą, orlika krzykliwego zamieszkującego przede wszystkim otwarte przestrzenie łąk oraz bielika, którego populacja w ostatnich latach została odbudowana (bieliki w locie często mogą obserwować żeglarze płynący przesykiem z jeziora Mikołajskiego na jezioro Śniardwy).

⁵ K. Rzemieniewska, [w:] <http://mazurycudnatury.org/pl/blog/news/wielkie-jeziora-mazurskie.html> [dostęp dn. 12.10.2014 r.]

Obszar WJM charakteryzuje się także dużymi populacjami zwierzyny grubej, w tym takich gatunków jak: sarna, jeleń szlachetny i dzik, a także drobnej, jak: nietoperz, wydra, bóbr, koszatka, popielica, orzesznica, smużka, wydra i bóbr. Większość zwierząt objęta jest ochroną gatunkową, lub łowiecką. Niektóre gatunki ptaków oraz żółw błotny, objęte są ochroną strefową. 11 gatunków występujących w obszarze WJM wpisanych zostało do Polskiej Czerwonej Księgi Zwierząt (PCKZ), a odpowiednio 6 i 7 gatunków w Załącznikach II i IV Dyrektywy Siedliskowej.

Uwarunkowania przyrodnicze w polityce przestrzennej gminy Mikołajki

W centralnej części szlaku WJM, położona jest gmina Mikołajki obejmująca obszar o powierzchni 256,4 km². Teren gminy przecinają dwa jeziora rynnowe: jezioro Mikołajskie oraz rozpoczynające się od mostu drogowego w Mikołajkach jezioro Tałty. Od południa gmina Mikołajki obejmuje znaczną część jeziora Śniardwy oraz graniczy z jeziorem Beldany. Od północy granica gminy przebiega wzdłuż kanałów łączących jezioro Tałty z jeziorem Jagodne. Po względem krajobrazowym jest to zdecydowanie zróżnicowany obszar obejmujący fragment moreny czołowej w części zachodniej i moreny dennej w pozostałej części. Atrakcyjność turystyczna gminy wynika przede wszystkim ze znacznego udziału jezior o zróżnicowanej wielości i charakterystyce, a także znacznego udziału zwartych kompleksów leśnych i zadrzewień śródpolnych.

O potencjale turystycznym gminy świadczy fakt, że przy aktualnej liczbie stałych mieszkańców, wynoszącej 8465 osób liczba odwiedzających w pełnym sezonie wynosi ok. 30 tys. osób. Gmina Mikołajki zajmuje 3. miejsce w województwie warmińsko-mazurskim pod względem ilości turystycznych obiektów noclegowych i 2. miejsce pod względem ilości udzielonych noclegów⁶. Duży ruch turystyczny przekłada się na wysokie dochody budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca (10. miejsce w województwie wg. danych za 2012 r.) oraz, co ciekawe odległe miejsce pod względem wydatków budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca (71. miejsce w województwie wg. danych za 2012 r.).

Wraz z rozwojem funkcji turystycznych gospodarka gminy uległa znaczącym przeobrażeniom. Z terenu gminy zniknęła większość zakładów produkcyjnych, szczególnie tych uciążliwych dla środowiska. Zlikwidowane zostały również państwowe gospodarstwa rolne, pozostawiając po sobie problem nadmiernie rozbudowanej bazy budynków gospodarczych, a w niektórych przypadkach poważny problem ekologiczny. Tereny po byłych przedsiębiorstwach, szczególnie te położone w atrakcyjnej lokalizacji zostały przekształcone na

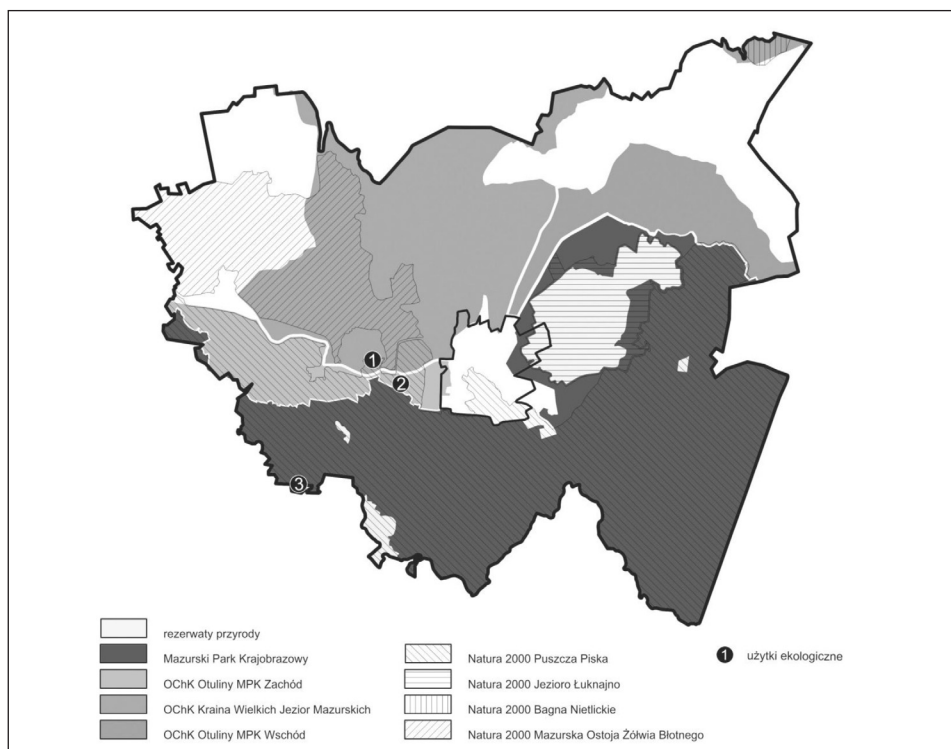
⁶ Bank Danych Lokalnych, [w:] http://stat.gov.pl/bdl/app/samorzad_m.dims [dostęp: 12.10.2014 r.].

funkcje turystyczne. Pozostałe, jak np. dawna baza państwowego gospodarstwa rolnego w Tałtach do dzisiaj pozostaje niezagospodarowana. Tymczasem napór inwestycyjny zamiast wykorzystywać właśnie takie lokalizacje, przekształcając je stopniowo w atrakcyjne tereny inwestycyjne, rozlewa się na wszystkie do tej pory niezainwestowane tereny położone blisko linii brzegowej jezior. Przykładem może być fragmentacja (podziały bez planów) terenów położonych wzdłuż wschodniego i zachodniego brzegu jeziora Tałty, czy wzdłuż północnego brzegu jeziora Mikołajskiego. Właściwie jedyną barierą blokującą takie procesy jest istniejąca zabudowa oraz zwarte kompleksy leśne. W pozostałej części, szczególnie na terenach rolnych wtórne podziały i rozdrobnienie struktury własnościowej doprowadziły w krótkim czasie do znacznego ograniczenia dostępności linii brzegowej jezior. Najczęściej pierwszym działaniem przed rozpoczęciem budowy jest grodzenie działki. Powstają w ten sposób trwałe bariery, które przede wszystkim stanowią zagrożenie dla migrującej zwierzyny. Dotychczasowe szlaki migracyjne zostają całkowicie utracone, a równowaga ekologiczna obszaru zostaje zachwiana.

Stąd, od dawna trwają próby ochrony najcenniejszych fragmentów przyrody obszaru Wielkich Jezior Mazurskich. Głównym obszarem podlegającym ochronie, położonym w znacznej części w granicach gminy Mikołajki jest Mazurski Park Krajobrazowy. Wraz z otuliną tworzy system obszarów chronionych o wysokich reżimach użytkowania. Zgodnie z ustaleniami Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 planowane jest utworzenie Mazurskiego Parku Narodowego na bazie obecnych form ochrony przyrody (Monitor Polski 2012: 124).

W stosunku do ponad 80% powierzchni gminy Mikołajki występują ograniczenia wynikające z objęcia tych terenów ochroną prawną. Warto zauważyć, że na znacznych fragmentach nakładają się różne formy ochrony: na lokalne, ustanowione rozporządzeniem wojewody w postaci parku krajobrazowego (MPK) i obszarów chronionego krajobrazu nakładają się fragmenty obszarów sieci Natura 2000. Dochodzą do tego rezerwaty i użytki ekologiczne, a także lasy ochronne i pomniki przyrody. Schemat obowiązujących w granicach gminy Mikołajki prawnych form ochrony przyrody przedstawiono na rysunku 1.

Nałożenie się tych wszystkich form ochrony oznacza z punktu widzenia pojedynczego użytkownika nieruchomości (inwestora) znaczne ograniczenia w sposobie zagospodarowania i zabudowy terenów. Powoduje to również znaczne komplikacje w trakcie realizacji inwestycji, gdyż dla każdej z form ochrony przyrody obowiązują inne procedury uzgadniania i opiniowania przedsięwzięć. Dlatego tak ważne jest uwzględnienie skomplikowanych uwarunkowań przyrodniczych w dokumentach planistycznych opracowywanych na poziomie lokalnym (gminnym). To na podstawie tych dokumentów prowadzone są wszelkie procedury zmierzające do przygotowania inwestycji.



Rys. 1. Prawne formy ochrony przyrody na terenie gminy Mikolajki

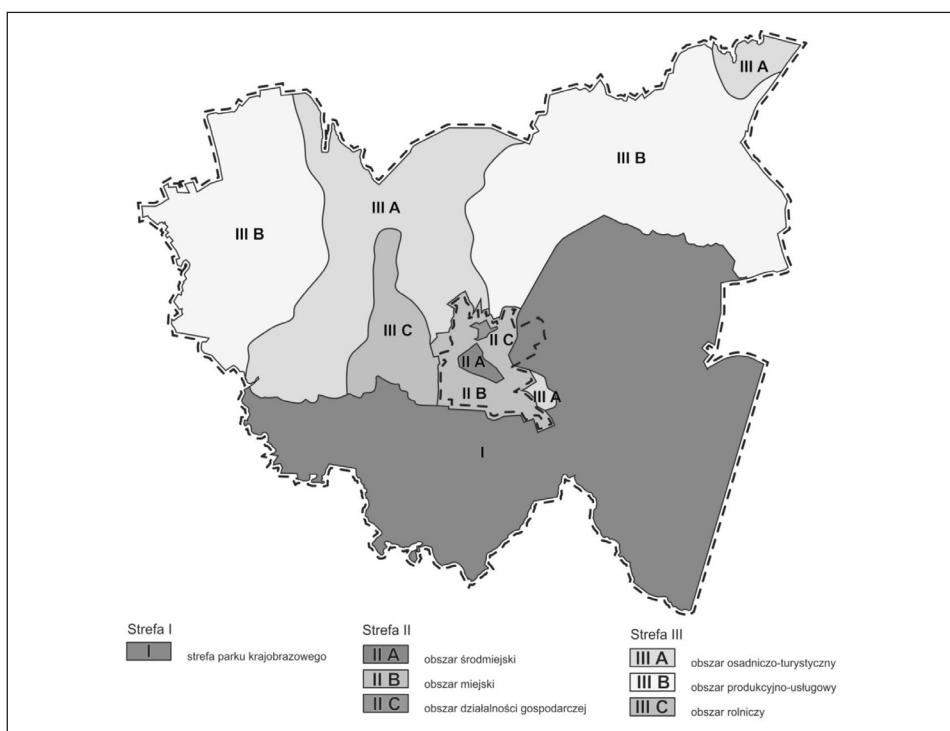
Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Mikolajki (Gmina Mikolajki 2014).

Zmiany w polityce przestrzennej gminy Mikolajki

W przypadku gminy Mikolajki konieczność zmiany polityki przestrzennej wynikała z dwóch przesłanek: zapewnienia ochrony najcenniejszych terenów przyrodniczych oraz racjonalizacji wydatków gminy związanych z koniecznością uzbrojenia nowych terenów. Działając w warunkach silnej presji inwestorów samorząd podjął w 2008 roku decyzję o opracowaniu nowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Analiza uwarunkowań przyrodniczych gminy Mikolajki, w tym w szczególności wynikających z wprowadzonych prawnych form ochrony pozwoliła na zweryfikowanie podstawowych celów rozwoju przestrzennego. Założono, że nowa polityka przestrzenna uwzględniająca w znacznej części nadrzędną rolę ochrony przyrody w zagospodarowaniu terenów skutkować będzie w przyszłości istotnymi ograniczeniami w możliwości zabudowy i zagospodarowaniu terenów. Na znaczącej części obszarów gminy, jako priorytet polityki przestrzennej sformułowano zachowanie i ochronę środowiska

przyrodniczego w maksymalnie niezmienionej formie. Oznacza to dążenie do ograniczenia antropopresji na znacznych obszarach, a w szczególnych przypadkach stopniowe eliminowanie (miękkimi środkami) istniejącej zabudowy i zagospodarowania innego niż służące ochronie przyrody.

Przeprowadzona analiza uwarunkowań przyrodniczych w znacznym stopniu wpłynęła na podział obszaru gminy na strefy polityki przestrzennej, dla których sformułowano odrębne cele i zasady ich realizacji (również narzędzia). Na rysunku 2 przedstawiono schemat podziału gminy Mikołajki na poszczególne strefy. Krótka analiza porównawcza rysunku 2 i zamieszczonego wcześniej rysunku 1 pokazuje, że w znacznej części granice stref polityki przestrzennej są odwzorowaniem granic prawnych form ochrony przyrody.



Rys. 2. Wyznaczone strefy polityki przestrzennej gminy Mikołajki (2014)

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Mikołajki (Gmina Mikołajki 2014).

Oczywiście skutki zmiany polityki przestrzennej samorządu należy rozpatrywać w ujęciu ogólnym – z punktu widzenia interesu społeczności lokalnej, ale nie można pominąć analizy na poziomie indywidualnym, czyli użytkownika przestrzeni. Pozostając jednak przy rozważaniach na poziomie gminnym, konieczne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy ustaleń dotyczących podstawowych celów

polityki przestrzennej. W tabeli 1 przedstawiono analizę zmian w polityce przestrzennej badanej gminy. Porównania dokonano na podstawie ustaleń „starego” studium i „nowego” studium w zakresie ogólnej zasady polityki przestrzennej odnoszących się do wyodrębnionych obszarów wyznaczonych na rysunkach 2.

Tabela 1. Zmiany w polityce przestrzennej gminy Mikołajki wynikające ze zmiany uwarunkowań przyrodniczych

Dotychczasowa polityka przestrzenna (kierunki zagospodarowania – 1999)	Nowa polityka przestrzenna (kierunki zagospodarowania – 2014)
<p>Strefa I – „parku”^{2a}</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) w obszarach A i B (ściśła ochrona) wszelkie działania podejmowane są na podstawie obowiązujących przepisów szczególnych (Planu Ochrony Parku), 2) zakaz wyznaczania terenów budowlanych oraz rozbudowywania jednostek osadniczych, 3) zabudowa rozproszona winna być stopniowo ograniczana poprzez wszelkie działania dopuszczone prawem, 4) dopuszczenie uzupełnień zabudowy, przebudowy i wymiany budynków w rozproszonych zagrodach rolniczych za zgodą Zarządu Parku, 5) przeznaczenie gospodarstwa Łuknajno na potrzeby naukowo-dydaktyczne, 6) wprowadzenie na gruntach rolnych metod produkcji ekologicznej z kontrolą nawożenia i ochrony roślin, 7) wymiana napowietrznych linii energetycznych na kablowe. 	<p>Strefa I – „parku krajobrazowego”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) zakaz lokalizacji nowej zabudowy, z wyjątkiem zabudowy służącej funkcjom dydaktycznym i turystyczno-krajoznawczym MPK oraz gospodarki leśnej i urządzeń infrastruktury technicznej, 2) adaptacja istniejącej zabudowy zagrodowej, naukowo-badawczej oraz obiektów związanych z gospodarką leśną i ochroną parku przy konieczności zachowania charakteru architektury regionalnej, 3) zakaz budowy wież telefonii komórkowej i elektrowni wiatrowych, 4) zakaz umieszczania reklam i szyldów, za wyjątkiem oznakowania związanego z funkcjonowaniem MPK, 5) ochrona zadrzewień i zakrzaceń nadbrzeżnych w celu ochrony przed erozją, 6) urządzenie wokół Jeziora Śniardwy krajoznawczo-dydaktycznej trasy rowerowej w konwencji naturalnej drogi polnej, 7) wprowadzenie na gruntach rolnych metod produkcji ekologicznej z kontrolą nawożenia i ochrony roślin, 8) zakaz wyznaczania terenów budowlanych oraz rozbudowywania istniejących jednostek osadniczych.
<p>Strefa II – „miejska”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) możliwość wprowadzania nowych inwestycji przemysłowo-produkcyjnych pod warunkiem minimalizowania negatywnego wpływu na środowisko, 2) porządkowanie nabrzeża jeziora, 3) kształtowanie ciągów zieleni i ciągów spacerowo-wypoczynkowych poprzez powiązanie z jeziorem, np. lokalizację atrakcyjnych miejsc rekreacji, 4) dopuszczenie rozwoju zabudowy turystycznej i rekreacyjnej wzdłuż wschodniego brzegu jeziora Tałty. 	<p>Strefa II „miejska”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) kształtowanie ciągów zieleni i ciągów spacerowo-wypoczynkowych poprzez powiązanie z jeziorem, np. lokalizację atrakcyjnych miejsc rekreacji, 2) ochrona stref wyłączonych spod zabudowy z uwagi na sąsiedztwo rezerwatu Łuknajno oraz występowanie terenów cennych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym, 3) zachowanie odległości zabudowy od zbiorników wodnych zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie obszarów chronionego krajobrazu, 4) wprowadzenie zieleni izolacyjnej na terenach przemysłowych.

Tabela 1. cd.

Dotychczasowa polityka przestrzenna (kierunki zagospodarowania – 1999)	Nowa polityka przestrzenna (kierunki zagospodarowania – 2014)
<p>Strefa III – „wiejska (gminna)”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) przeciwdziałanie tendencjom do rozprzszania zabudowy, 2) dopuszczenie możliwości tworzenia nowej zabudowy kolonijnej dla potrzeb gospodarstw rolnych o powierzchni większej niż 20 ha, 3) ochrona i wzbogacanie zieleni towarzyszącej zabudowie, kształtowanie pasów zieleni izolacyjnej między terenami mieszkaniowymi i gospodarczymi oraz wzdłuż dróg, 4) prowadzenie gospodarki rolnej zgodnie z warunkami ochrony gleb o najwyższej bonitacji, 5) wyposażenie nowo projektowanych terenów zabudowy w kanalizację. 	<p>Strefa III „osadnicza”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) koncentracja zabudowy oznaczająca, że w pierwszej kolejności powinny zostać zainwestowane tereny położone w granicach oznaczonych jako istniejąca zabudowa, a następnie zabudowa powinna być kontynuowana na terenach oznaczonych jako kierunki rozwoju zabudowy, 2) możliwość tworzenia nowej zabudowy kolonijnej (zagrodowej) dla potrzeb gospodarstw rolnych o powierzchni nie mniejszej niż średnia powierzchnia gospodarstwa w gminie, jednocześnie preferuje się przy jej lokalizacji wykorzystanie istniejących siedlisk (opuszczonych), 3) ochrona i wzbogacenie zieleni towarzyszącej zabudowie, 4) kształtowanie pasów zieleni izolacyjnej między terenami mieszkaniowymi i gospodarczymi oraz wzdłuż dróg, a także ochrona alei przydrożnych i cmentarzy z zadrzewieniami, 5) możliwość zalesień na terenach do tego preferowanych ze względów przyrodniczych lub gospodarczych, 6) ochrona terenów w bezpośrednim otoczeniu jezior przed niekontrolowaną zabudową, w szczególności poza terenami istniejącej zwartej zabudowy wsi, 7) ograniczenie zabudowy, która znajduje się bezpośrednio w strefie nadbrzeżnej jezior.

^a Mazurski Park Krajobrazowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Mikołajki z 1999 r. (Uchwała 1999) i 2014 r. (Gmina Mikołajki 2014).

W tabeli 1 zestawione zostały podstawowe kierunki działań w polityce przestrzennej gminy Mikołajki w wyznaczonych strefach. Szczegółowe ustalenia studium zawierają zestaw narzędzi planistycznych i innych służących realizacji przyjętych celów. Analizie poddano tylko kierunki działań wynikające z opisanych wyżej uwarunkowań przyrodniczych, pomijając na tym etapie pozostałe sfery działalności gminy, jak np. ochrona środowiska kulturowego, czy budowa i modernizacja systemów infrastruktury technicznej. Nie analizowano również zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, chociaż nie można zapominać, że są one wynikiem analizy uwarunkowań rozwoju gminy na wielu płaszczyznach, w tym również uwarunkowań przyrodniczych.

Przeprowadzając analizę zmian w polityce przestrzennej w każdej z wyznaczonych stref opisanych w tabeli 1 można zauważyć ogólną tendencję znacznego „zaostżenia” zasad zagospodarowania terenów w strefach podlegających ochronie i „ostrożnego”, ze względu na skomplikowane procedury środowiskowe przejścia do zasad zagospodarowania w pozostałych strefach.

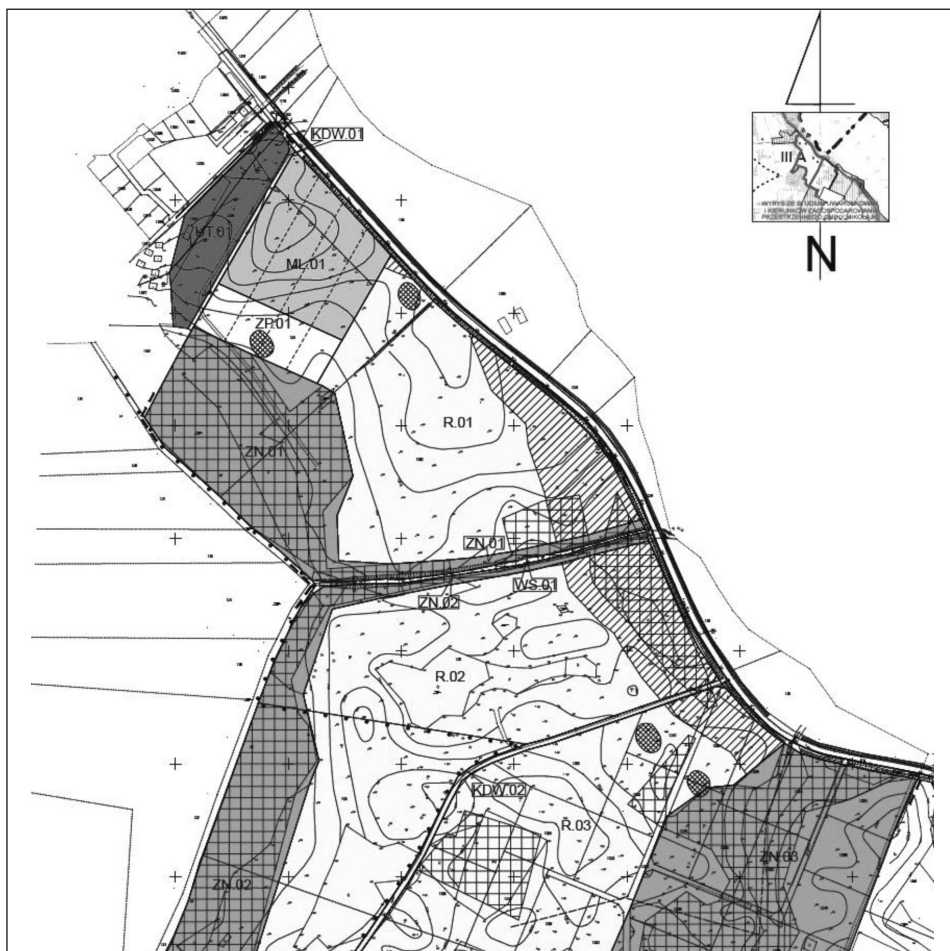
W strefie I „parku krajobrazowego” (przyrodniczej) widoczne jest przejście od stosunkowo miękko sformułowanych zasad ograniczania różnego rodzaju zabudowy do praktycznie całkowitego zakazu zabudowy wynikającego z nowych ustaleń studium. Tak radykalna zmiana polityki przestrzennej była możliwa dzięki uchwaleniu w między czasie planu ochrony parku. Opierając się na tym dokumencie możliwe było wprowadzenie wysokich reżimów w zagospodarowaniu i zabudowie terenów oraz wskazanie narzędzi służących realizacji takiej polityki. Wprowadzenie zakazu lokalizacji nowej zabudowy, z wyjątkiem zabudowy służącej funkcjom dydaktycznym i turystyczno-krajoznawczym MPK, czy zakazu budowy wież telefonii komórkowej i elektrowni wiatrowych oraz zakazu umieszczania nośników reklamowych wynika przede wszystkim z konieczności uzyskania odpowiednich uzgodnień z zakresu ochrony przyrody dla praktycznie każdego przedsięwzięcia. Ze względu na nałożenie się różnych form ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000 praktycznie każde przedsięwzięcie wymaga sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko lub na obszary naturowe. Zatem na podstawie nowych ustaleń w „studium” zablokowana została w praktyce groźba fragmentacji i przekształcenia najcenniejszych terenów, jak np. fragmentu tzw. Rogu Dybowskiego (terenów położonych na przesmyku jezior Mikołajskiego i Śniardwy).

W strefie II „miejskiej” ustalenia dotyczące polityki przestrzennej zostały właściwie tylko doprecyzowane. Należy zauważyć, że jest to strefa dosyć silnie zurbanizowana, położona w bezpośrednim sąsiedztwie strefy przyrodniczej, a więc narażonej na antropopresję. W warstwie przyrodniczej położono nacisk na ochronę najcenniejszych fragmentów miasta przed zabudową oraz wzbogacenie struktury terenów miejskich odpowiednią kompozycją zieleni. Ponadto poprzez wykorzystanie takich instrumentów planistycznych, jak „obszary przestrzeni publicznej” przeprowadzono w krótkim czasie rewitalizację głównego placu miejskiego i większej części nabrzeża jeziora Mikołajskiego (promenada). Jako jeden z priorytetów w polityce przestrzennej odniesionej do miasta uznano ochronę stref wyłączonych spod zabudowy z uwagi na sąsiedztwo rezerwatu Łuknajno, co wynikało z bezpośredniego sąsiedztwa zabudowy miejskiej ze strefą rezerwatową.

W strefie III „osadniczej” (gminnej) wprowadzono podstawową zmianę polegającą na koncentracji zabudowy w granicach istniejących jednostek osadniczych. Chodziło w tym przypadku o przeciwdziałanie rozlewaniu się zabudowy poza obecnym układem osadniczym, a więc na terenach do tej pory niezabudowanych. W tym celu, precyzyjnie z zastosowaniem narzędzi GIS⁷ wyznaczono

⁷ GIS – system informacji przestrzennej (terenowej).

granice zwartej zabudowy wsi, ustalając jednocześnie optymalny standard zagospodarowania. Wprowadzona reguła koncentracji oznacza, że w pierwszej kolejności powinny zostać zainwestowane tereny położone w granicach istniejącej zabudowy wsi, a następnie zabudowa powinna być kontynuowana na terenach wyznaczonych jako kierunki rozwoju zabudowy. Dzięki przyjęciu takich zasad możliwa jest racjonalizacja zagospodarowania terenów (przeciwdziałanie rozlewaniu się zabudowy) oraz optymalizacja działań samorządu w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i komunikacyjnych. Przykładem realizacji takiej polityki przestrzennej było opracowanie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Jora Wielka położonej nad brzegiem jeziora Tałty, którego fragment pokazano na rysunku 3.



Rys. 3. Fragment miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Sady

Źródło: Uchwała Nr L/437/2010 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 23.02.2010 r.

Uchwalenie planu miejscowego obejmującego znaczny fragment linii brzo-
wej jeziora Tałty było wynikiem nakreślonej wizji polityki przestrzennej. W tym
przypadku uchwalenie planu wyprzedziło nawet przyjęcie „nowego” studium.
Była to pewnego rodzaju próba (sprawdzenie) możliwości realizacji w praktyce
nowych zasad.

Pomimo skomplikowanej struktury własnościowej, w warunkach dużej presji
właścicieli na zabudowę najcenniejszych terenów wzdłuż brzegu jeziora, dopro-
wadzono w praktyce do wyłączenia większości terenów z możliwości zabudowy
(przeznaczenie: tereny rolne – symbol R, tereny zieleni chronionej – symbol ZN).
Co więcej, poprzez odpowiednio szerokie granice planu wykluczono również
możliwość uzyskania warunków zabudowy na zasadzie tzw. dobrego sąsiedztwa
na terenach przyległych do planu. W ten sposób ochronie na poziomie planu miej-
scowego podlega ponad kilometrowy odcinek linii brzo-
wej, aż do granic wsi
Stare Sady, a ruch turystyczny skoncentrowany został na małym, dobrze wypo-
sążonym i nowocześnie zagospodarowanym fragmencie brzegu, oznaczonym na
rysunku symbolem UT.01. Obecnie teren ten funkcjonuje jako popularna marina
jachtowa na szlaku Wielkich Jezior Mazurskich.

Podsumowanie

Wpływ dotychczasowej polityki przestrzennej na zagospodarowanie, a wła-
ściwie na degradację polskiej przestrzeni wielokrotnie opisywany był w litera-
turze. Prowadzone są badania w różnej skali, od krajowej do lokalnej (czasem
szczegółowej). Większość autorów wskazuje na konieczność zmiany polityki
prze-
strzennej przede wszystkim na poziomie prawa lokalnego (studium, plan
miejscowy). Na negatywne skutki wadliwej polityki przestrzennej na obszarach
nieurbanizowanych wskazuje np. Bański stwierdzając, że szczególnie nieko-
rzystna sytuacja dotyczy obszarów, na których doszło do przekroczenia „pojem-
ności (wytrzymałości) środowiska”, gdzie funkcja ochronna nie wytrzymuje pre-
sji gospodarczej człowieka (Bański 2008: 26–27).

Należy również wskazać na istotne skutki finansowe, a szczególnie wpływ
takich procesów na wartość nieruchomości. O ile nieruchomości położone w bez-
pośrednim sąsiedztwie jezior zyskują na wartości, to już w odniesieniu do nieru-
chomości położonych w dalszej odległości (następny rząd i dalsze) zauważalny
jest znaczny spadek wartości. Powodem takiej sytuacji jest właśnie ograniczony,
a czasem niemożliwy dostęp do linii brzo-
wej. Taka krótkowzroczna polityka
prze-
strzenna, a w przeważającej części jej brak doprowadzić może w krótkim cza-
sie do degradacji przestrzeni, nie tylko pod względem przyrodniczym, ale rów-
nież pod względem krajobrazowym.

Przeciwdziałanie opisanym powyżej skutkom wymaga radykalnej zmia-
ny polityki przestrzennej na poziomie gminy (lokalnym). Konieczne jest zatem

sformułowanie nowych celów i sposobów ich realizacji opartych na racjonalnym wykorzystaniu terenów już zurbanizowanych (koncentracja zabudowy) i oszczędnym wyznaczaniu nowych terenów pod zabudowę. Zasady ekonomizacji działań wobec przestrzeni sformułowane zostały między innymi przez Kotarbińskiego (Kotarbiński 1982).

Warunkiem koniecznym skutecznej realizacji zaproponowanego rozwiązania jest odpowiednio silna pozycja organu wykonawczego (wójt, burmistrz) wynikająca za znacznego poparcia w radzie gminy (miasta). W zaprezentowanym przykładzie, dotyczącym gminy Mikołajki miała miejsce sytuacja, w której burmistrz dysponował znaczną przewagą i wsparciem radnych. Pomimo różnych nacisków ze strony inwestorów plany miejscowe zostały uchwalone w pierwotnej wersji – większość terenów został wyłączona z zabudowy w celu ochrony linii brzegowej jeziora Tały. W odwrotnej sytuacji, kiedy przewaga opcji popierającej wójta lub burmistrza jest niewielka, może dojść do zarzucenia przyjętych zasad w imię różnych interesów poszczególnych grup. Kusząca wydaje się wizja wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę, np. nad brzegami jezior, co skutkuje według prostej (najczęściej intuicyjnej) oceny szybkimi dochodami do budżetu gminy. Tymczasem wyniki sporządzonych na potrzeby prezentowanych planów miejscowych prognoz skutków finansowych absolutnie nie potwierdzają takiej oceny. Jeżeli można mówić o zbilansowaniu wszystkich dochodów i wydatków związanych z uchwaleniem i realizacją planu, to jest to perspektywa najczęściej kilkunastu lat i najczęściej zdecydowanie odbiega od pierwotnych ocen. Wyznaczanie nowych terenów pod zabudowę, to w ciągu pierwszych lat po uchwaleniu planu najczęściej wysokie koszty związane z koniecznością wykupienia terenów pod drogi i budowę infrastruktury technicznej, a dopiero w późniejszym okresie pojawiają się dochody związane z podatkiem od nieruchomości lub opłatami lokalnymi. Uświadomienie radnym tych kwestii ma decydujące znaczenie. Dopiero wtedy można budować poparcie dla nowej polityki przestrzennej.

Bibliografia

- Bański J. (2008), *Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej. Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, IERiGŻ Warszawa, zeszyt nr 102, 9–33.
- Feltynowski M. (2010), *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego a problem rozprzestrzeniania się miast*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, PAN Oddział w Krakowie, zeszyt nr 2010/13, 111–121.
- Gmina Mikołajki (2014), *Projekt Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Mikołajki – etap wyłożenia do publicznego wglądu*, Materiał niepublikowany.
- Dzikowska T. (2008), *Problematyka planowania przestrzennego podgórszych i górskich obszarów wiejskich na przykładzie gmin rejonu walbrzyskiego*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, PAN Oddział w Krakowie, zeszyt nr 8/2008, 53–63.

- Kotarbiński T. (1982), *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wyd. 7. Warszawa.
- Monitor Polski (2012), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.
- Łaguna D. (2012), *Przekształcenia przestrzeni publicznej w miastach położonych na szlaku Wielkich Jezior Mazurskich*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, tom CXLIV, s. 81–99.
- Uchwała Nr I/2/99 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 26.02.1999 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Mikołajki.
- Uchwała Nr L/437/2010 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 23.02.2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie Jora Wielka.

Streszczenie

Wielkie Jeziora Mazurskie (WJM) to umownie przyjęta nazwa określająca obszar o niespotykanych walorach przyrodniczych, rozpoznawalny w przestrzeni Polski przede wszystkim ze względu na walory turystyczne. Obszar ten obejmuje 12 gmin i rozciąga się od małego jeziora Brzozolasek w pobliżu miasta Pisz, dalej przez miasta Mikołajki i Giżycko, aż do Węgorzewa na północnym brzegu jeziora Mamry.

Znaczna część obszaru badań objęta jest prawnymi formami ochrony przyrody, co z punktu widzenia formułowania podstawowych celów polityki przestrzennej na poziomie lokalnym (gminnym) ma decydujące znaczenie. Prawne formy ochrony przyrody, często nakładające się na siebie, w istotny sposób ograniczają możliwość lokalizacji inwestycji w gminach położonych nad jeziorami mazurskimi. Nawet przedsięwzięcia z zakresu turystyki, które ze względu na potencjał obszaru, powinny być traktowane jako priorytetowe w polityce przestrzennej, są w znacznym stopniu ograniczone ze względu na nadrzędność celów ochrony przyrody.

Dysponując bogatym materiałem badawczym, powstałym w trakcie prac na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mikołajki, podjęto próbę krytycznej oceny, z punktu widzenia możliwości rozwoju społeczności lokalnych, wpływu uwarunkowań przyrodniczych na formułowaną przez samorząd lokalny politykę przestrzenną. Przedstawiono próbę odpowiedzi na podstawowe pytanie: czy przy tak znaczących ograniczeniach (przyrodniczych) możliwe jest zarządzanie przestrzenią gminy bez wchodzenia w konflikt z celami ochrony przyrody oraz czy z punktu widzenia celów rozwojowych społeczności lokalnych ochrona przyrody jest czynnikiem wspierającym, czy hamującym rozwój.

Słowa kluczowe: polityka przestrzenna, ochrona przyrody, inwestycje

Numer klasyfikacji JEL: Q29