

KAZIMIERZ ŚTEĆ
JAN ŻYCHLIŃSKI

OCHRONA PRZYRODY,
KSZTAŁTOWANIE ŚRODOWISKA,
ARCHITEKTURA I URBANISTYKA
W WARUNKACH SĄSIEDZTWA ROZWIJAJĄCEJ SIĘ
GMINY STARE BABICE I PARKU NARODOWEGO

Abstract

The subjects of analysis are the phenomena arising in the last 10 years as regards the management of the Stara Babice gmina (local authority area), which is within the buffer zone of Kampinos National Park and at the same time in the immediate vicinity of Warsaw. An indication is given as regards mutual impacts, parameters to developmental trends, and problems in need of solutions, all with a view to ensuring that the ongoing urbanisation process does not pose a threat to the natural environment of the National Park and the valuable features of the landscape found within its buffer zone. An important phenomenon in this respect is the retreat of agriculture from around 20 km² of land bordering onto the Forest, as a reflection of the non-profitability of agriculture and poor soil quality. Hunger for further development of the Warsaw agglomeration ensures that hordes of private owners of these fragmented farmland parcels (of 1-2 ha on average) demand from the gmina a change in the agricultural designation to one that would make them available for the construction of single-family housing. There is thus an intensive building of this kind of housing by individual investors, with all the villages taken together witnessing the appearance annually of c. 200 houses – most often large, very solid, walled properties of several storeys on plots of around 1000 m².

As the gmina has a local plan for the whole area that is updated regularly, there are legal instruments in place through which to maintain the spatial order. There is thus a clear effort being made to concentrate building work in the existing old localities: the Babice, Blizne, Lipków and Zielonki area, as well as that around Borzęcin. The local plans do not allow *ad hoc* building anywhere in which the designation is for agricultural production – and this is an important

factor when it comes to both maintaining spatial order and optimising costs of the building and development of municipal infrastructure.

The most serious threats and challenges follow from the specific conditions for investment in, and the development of, localities in a gmina. The construction of single-family residences as carried out by individual developers (often building with their own hands) is not preceded by the installation of technical infrastructure and streets. Investors are not organised – lacking the necessary means – while gminas also have tight budgets. In the face of this a positive phenomenon is the fact that gminas at least are beginning to strive to install sewer networks and water mains, as well as to modernise wastewater treatment plants, in advance of fresh building work.

A disturbing feature is in turn the increasing degradation of existing roads, as well as the appearance of tens of kilometres of earth roads through settlements – the time and authorship of whose eventual hard-surfacing are unknown. As gminas do not have cheap loans at their disposal, there is a danger that they will continue to be unable to catch up with the most important technical infrastructure as single-family building goes on apace. There are only a few cases of organised settlement building, including the two described examples of a 101-home estate in Lipków and a 260-dwelling estate in different buildings in Latchorzew. A further threat results from the urgent need for the aforementioned more than 20 km² of uncultivated land to take on some new socioeconomic significance, in order that it might be protected against speculative capital. External support is thus needed if the issue of ecological corridors is to be resolved. The beautiful sites located close to Warsaw might, for example, be designated for the building of golf courses, were an investor to be found. There is also a need for the putting in place of precise, very detailed local-plan provisions, with long-term planning of the number and ordering of gmina-sponsored developments and changes in some statutory provisions, such that implementation and development work in a gmina does not depart from the accepted assumptions, while principles of environmental protection are complied with in full.

Also included here are postulates to the effect that the KNP authorities should support the development of the gmina in the direction of single-family residential construction on large plots of at least 3500 m², in connection with the unavoidable need for new land management to be introduced in the wake of the decline of agriculture.

1. Wzajemne oddziaływania, tendencje rozwojowe w ostatniej dekadzie

- Utworzeniu KPN, znalazło odzwierciedlenie w gospodarce i planowaniu przestrzennym gminy. Da się to zauważyć analizując plany zagospodarowania przestrzennego z 1977 r., 1987 r., 1992 r., 2000 r. Zaob-

serwować można zmiany granic parku, zmiany granic otuliny i obszarów przeznaczonych do wykupu. Obserwować można ewolucję przepisów dotyczących ochrony środowiska przyrodniczego KPN, wprowadzanych do planów miejscowych od szeroko stosowanej listy zakazów inwestycji i zmian przeznaczenia terenów rolnych i leśnych do szczegółowych przepisów określających, jakie warunki należy spełnić, aby poszczególne inwestycje mogły być dopuszczone. Nieco dalej w ograniczeniach posuwa się Rozporządzenie Wojewody Warszawskiego w sprawie utworzenia Warszawskiego Obszaru Krajobrazu Chronionego z 29 sierpnia 1997 r. zmienione 3 sierpnia 2000 r. Na terenach włączonych do tego obszaru wykluczone są inwestycje szczególnie szkodliwe i mogące pogorszyć stan środowiska. Nie dotyczy to lokalnej infrastruktury technicznej.

- Mimo pewnego paradoksu, jakim są liczne ograniczenia i rygory inwestycyjne, ich podwyższone koszty w otulinie KPN, to atrakcyjność tych terenów dla inwestorów nie maleje, wręcz przeciwnie ciągle wzrasta. Wzrasta też cena gruntów. W ostatnich 10 latach cena ziemi rolnej wzrosła średnio 6-krotnie z 1 i mniej do 3-6 dolarów amerykańskich za 1m². Ceny parceli budowlanych także wrosły z 8-18 do 30-90 dolarów za 1m². Obszary otuliny, szczególnie te na północ od ciągu ulicy Warszawskiej są nieurodzajne, często nie uprawiane i już obecnie są przedmiotem spekulacji gruntowych, a oczekiwanie na ich „odrolnienie” jest powszechne.

O tak dużym zainteresowaniu terenami i ich atrakcyjności decydują dwa czynniki:

- W takiej bliskości od centrum Warszawy nie ma już terenów równie pięknych i przydatnych do zabudowy, głównie mieszkaniowej jednorodzinnej.
- Sąsiedztwo KPN i jego otulina są gwarancją, że nie powstaną żadne niepożądane inwestycje w okolicy i sąsiedztwie. Natomiast osoby poszukujące ziemi pod swoją siedzibę obecnie obawiają się sąsiedztwa takich inwestycji jak: ruchliwe drogi, obwodnice, oczyszczalnie ścieków, wysypiska, fabryki, warsztaty, hurtownie. W praktyce na nowo wydzielanych terenach zabudowy jednorodzinnej nie jest tolerowane jakiegokolwiek mieszanie funkcji, co jeszcze 10 lat temu było powszechne. Obecnie lokalizacja nawet sklepiku osiedlowego, baru lub kawiarni podlega szczegółowym rygorom i ocenom.

- Rozwój i przekształcenia przestrzenne w gminie zintensyfikowały się szczególnie po przemianach ustrojowych z 1989 r. Mimo wymowy wskaźników, które niżej przytoczymy, urbanizacja gminy – w otulinie KPN odbywa się w znacznej mierze w sposób zachowawczy.

Tylko w części wschodniej: Babicach, Kwirynowie, Latchorzewie, Blizne oraz w części wsi Lipków, doszło do zwartej osiedlowej zabudowy. Na pozostałych obszarach doszło do zabudowy w układzie jednorzędowym prawie wszystkich dróg, wykorzystując istniejące uzbrojenie terenu i urządzenia komunikacyjne. Pola w głębi pozostały wolne, a ich zabudowa w przyszłości będzie nieco utrudniona z powodu obudowania istniejących dróg.

Tabela 1

Wybrane dane charakteryzujące przemiany i rozwój gminy Stare Babice w latach 1991-2002

	1991	2002
Ludność gminy (w granicach obecnej gminy)	10.256	12.451
Tereny budowlane	ok. 570 ha	ok. 1100 ha
Tereny dróg	123 ha	155,5 ha
Tereny faktycznie zabudowane z drogami	420 ha	750 ha
Liczba pozwoleń na budowę domów jednorodzinnych i innych budynków	poziom średni 100/rok	poziom średni 280/rok
Powierzchnia gminy	6349 ha	
Powierzchnie terenów budowlanych we wsiach zmeliorowanych (z drogami)	brak danych	922 ha

- powierzchnia użytków rolnych – 4495 ha – 70,80% obszaru gminy
- powierzchnia lasów – 1077 ha – 17,00% ---
- powierzchnia wód – 59 ha – 0,93% ---
- nieużytki – 72 ha – 1,13% ---

(wszystkie dane odnoszą się do obszaru obecnie stanowiącego Gminę Stare Babice, dane ze wsi obecnej Gminy Izabelin zostały pominięte)

Znamienne jest, że tylko 1/3 użytków rolnych ma wysoką przydatność rolniczą, pozostałe grunty mają małą przydatność, a prawie 40% użytków rolnych to gleby zdecydowanie nieurodzajne V i VI klasy pochodzenia mineralnego o słabych stosunkach wodnych (niedobór wody). Właśnie te tereny są przedmiotem szczególnej presji, aby władze znalazły dla nich nowe społeczno-gospodarcze przeznaczenie.

- Gmina Stare Babice podobnie jak inne gminy 10 lat temu miała bardzo słabą infrastrukturę techniczną. Najbardziej zaawansowana i w najlepszym stanie była gazyfikacja. Słabe były energetyka i wodociągi. Kanalizacja nie istniała. Dość dobry był stan dróg.

Ostatnie dziesięciolecie to okres intensywnej budowy infrastruktury komunalnej i narastanie degradacji dróg.

- Powstała oczyszczalnia ścieków w Babicach, obecnie modernizowana i układ sieci kanalizacyjnych zbierających ścieki prawie z całej wschodniej części gmin: Blizne, Latchorzew, Babice Stare i Nowe, Kwirynów, Zielonki, Lipków. Rozwój infrastruktury kanalizacyjnej pochłania po dzień dzisiejszy najpoważniejszą część budżetu gminy, a jednocześnie stał się przyczynkiem do wzrostu liczby budowanych domów i znacznego wzrostu wartości nieruchomości.
- Poprawiła się i stale poprawia gospodarka energetyczna w gminie dzięki zbudowaniu stacji elektroenergetycznej 110/15 kV, na terenie wykupionym przez gminę, obok oczyszczalni w Babicach. Oprócz podarowania terenu Zakładowi Energetycznemu, gmina udzieliła mu pomocy w sprawach formalnoprawnych i uzyskaniu przychylności lokalnej społeczności dla tej inwestycji. Obecnie trwają modernizacje linii zasilających osiedla, wsie i wyprowadzających moc z tej stacji – np. w kierunku gminy Izabelin.
- Znacznie rozbudowano wodociągi. Następuje ciągła modernizacja i rozbudowa studni, stacji uzdatniania i sieci z ujęć babickich. Zasilono Blizne i Latchorzew z Centralnego Wodociągu Warszawskiego. Zachodnia część gminy jest zwodociągowana z ujęć w Feliksowie w gminie Leszno. W 2002 r. planowane jest zakończenie budowy wodociągu do ostatnich wsi: Mariewa i Stanisławowa. Wodociąg „babicki” i „feliksowski” są ze sobą spięte co poprawiło zaopatrzenie i jakość dostaw w Babicach i Klaudynie.
- Degradacja dróg jest spowodowana lawinowym rozwojem komunikacji kołowej, masowym wykorzystywaniem dróg w gminie jako obwodnic Warszawy przez ruch tranzytowy, nie tylko przez pojazdy osobowe, ale i ciężarowe wysokotonowe. Nie towarzyszą temu wojewódzkie czy powiatowe inwestycje drogowe. Nie lepiej jest z drogami gminnymi. Rok temu z budżetu gminy zabudowano w Babicach ul. Hubala (odcinek długości 1,6 km) oraz drogi na osiedlu Latchorzew w większości z własnych środków finansowych mieszkańców – innych inwestycji drogowych prawie nie ma. Regułą jest, że nowe osiedlowe drogi gminne pozostają gruntowe, na budowę nawierzchni jezdnych i chodników brakuje środków finansowych. Pozytywnym zjawiskiem jest, że osiedla zorganizowane budowane przez inwestora niepublicznego mają równolegle budowaną infrastrukturę zarówno uzbrojenie, jak i nawierzchnie utwardzone łącznie z przejściem i podczyszczeniem wód opadowych.

Przykładem takich osiedli są „Osiedle Kampinos” – 101 domów jednorodzinnych – inwestor AIG/LINCOLN oraz „Osiedle Latchorzew II” – zabudowa w układzie mieszanym o 260 mieszkaniach – inwestor „POLON” Sp. z o.o.

Wnioski, jakie wypływają z powyższych opisów są następujące:

- Program budowy infrastruktury, czyli fundamentu rozwoju gminy został zapoczątkowany w 1990 r. Przyczyniły się do tego zmiany ustrojowe oraz miejsce i czas, w jakim znalazła się gmina. Niebagatelnym powodem było sąsiedztwo KPN i jego otulina ustanowiona na obszarze gminy. Program rozwoju sieci kanalizacyjnej i budowa oczyszczalni były wyborem władz gminy, ale i częściowym wymuszeniem przez władze wojewódzkie – głównie ochrony środowiska. Plan ogólny z 1992 r. został uzgodniony dopiero po uzupełnieniu go o dokładny i konkretny program zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków z gminy Stare Babice. Działanie takie było wtedy dość stanowcze, ale i nowatorskie.

Dokonania w ostatniej dekadzie upoważniają do stwierdzenia, że w gminie Stare Babice została przerwana praktyka budowania na terenach nieuzbrojonych, czyli takich gdzie do dyspozycji jest tylko sieć elektryczna. Na wielu terenach budowa infrastruktury wyprzedza obecnie budowę obiektów kubaturowych, lub przynajmniej odbywa się równolegle.

- Warto wspomnieć o kosztach tego procesu. Budowa infrastruktury, częściowo narzucona gminie jako warunek dalszej urbanizacji, odbywa się całkowicie z funduszy własnych, jest znacznym obciążeniem dla mieszkańców i budżetu gminy. Z tego powodu np. narastają zaniechania przy budowie dróg gminnych. Jediną pomocą zewnętrzną były udzielone pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska:

- w wysokości 3 mln zł na budowę kanalizacji,
- w wysokości 2 mln zł na modernizację oczyszczalni w Babicach.

Obie pożyczki są ciągle spłacane. Bezpośredniej, bezwrotnej pomocy gmina znikąd nie uzyskała, mimo że działania inwestycyjne wprost chroniące środowisko odbywają(ły) się w otulinie Kampinoskiego Parku Narodowego i Warszawskim Obszarze Krajobrazu Chronionego.

- Dobrym sposobem zagospodarowania korytarza ekologicznego między Janowem a Klauzydem łączącego Las Bemowski z obszarem Parku byłyby na tych obszarach pola golfowe. Lokalizacja jest bardzo korzystna krajobrazowo, a także ze względu na warunki gruntowo-

wodne. W odległości do 30 min. dojazdu mieszka ok. pół miliona ludności, zatem zapotrzebowanie użytkowników na taki obiekt jest duże. Podstawową przeszkodą w realizacji jest rozdrobnienie własności i nadzieja właścicieli, że może w przyszłości tereny stracić swe znaczenie przyrodnicze i władze pozwolą przeznaczyć je na osiedla mieszkaniowe.

Wygospodarowanie środków finansowych na wypłatę rekompensaty za prawne obciążenie nieruchomości rolnych funkcją korytarza ekologicznego i jego zakaz zabudowy także w przyszłości przyspieszyłyby decyzję właścicieli o wyrażeniu zgody na utworzenie pól golfowych. Wtedy mogliby np. zawrzeć spółkę akcyjną na rzecz realizacji tego celu, a bezpośredni inwestor na pewno by się znalazł.

- Celowe byłoby stworzenie rejestru problemów wymagających załatwienia, a dotyczących zagospodarowania, porządkowania stanów prawnych w gminach i KPN. Mógłby on powstać jako efekt wnikliwych analiz i wzajemnych konsultacji. Zaistnienie takiego spisu „czyszczącego” umożliwiłoby wykorzystanie każdej nadarzającej się sposobności do załatwiania kolejnych problemów, np. przy aktualizacji granic KPN, pracach legislacyjnych, uchwalaniu planów miejscowych lub strategii rozwoju, czy nawet przy bieżącym zarządzaniu.

- Na podstawie naszych obserwacji można stwierdzić, że na stan ładu przestrzennego mają wielki wpływ zasady wyznaczania zabudowy siedliskowej dla właścicieli gospodarstw czy użytków rolnych. Interpretacja prawna zawarta w Biuletynie Informacyjnym UM i RM nr 1/2002 s. 45 jako odpowiedź na pytanie „Czy możliwa jest lokalizacja zabudowy mieszkaniowej na działce stanowiącej grunt rolny?” jest jednoznaczna, nasze doświadczenia z wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, rezultaty trybów odwoławczych przed SKO lub skarg do NSA to potwierdzają.

Jeżeli z ustaleń planu miejscowego lub przepisów szczególnych nie wynika jednoznaczny zakaz zabudowy, to właściciel może uzyskać zgodę (lub wymusić jej uzyskanie) na zabudowę siedliskową na dowolnie usytuowanych działkach rolnych, w ramach gospodarstwa rolnego. Chronienie cennych krajobrazowo terenów przed taką zabudową, czy jej wprowadzeniem bez jednoznacznych ustaleń planu miejscowego staje się niemożliwe.

W gminie Stare Babice już od 1992 r. podporządkowano lokalizowanie siedlisk, ogólnej zasadzie nierozpraszania zabudowy, lecz koncentrowania i uzupełniania istniejącego układu osiedleńczego. Plan Ogólny Gminny z 1992 r. dopuszczał lokalizację zabudowy siedliskowej na terenach rolnych w wyjątkowych sytuacjach (brak innego

terenu), ale pod warunkiem „lokalizowania jej w rejonie zabudowy skupionej”. W procesach decyzyjnych interpretowano tę zasadę jako lokalizowanie w sąsiedztwie istniejącej zabudowy. Przepis ten w okresie swego 8-letniego funkcjonowania i wydane decyzje nie wywołały konfliktów czy sprzeciwów. Jednak każda decyzja mogła być podważana jako wydana na podstawie uznania urzędniczego. Problemów i wątpliwości prawnych dostarczały w szczególności odmowy ustalania warunków zabudowy. Dla SKO czy NSA odmawianie zabudowy siedliskowej np. kilometr czy dwa kilometry od najbliższych istniejących zabudowań np. w Koczargach Starych bezpośrednio pod ścianą lasu Kampinoskiego Parku Narodowego na podstawie tego, „że nie jest to rejon zabudowy skupionej”, nie miało podstaw prawnych, gdyż zapis nie definiował od ilu metrów czy kilometrów od najbliższej zabudowy zaczyna się obszar nie będący rejonem zabudowy skupionej.

Od 2000 r. weszły w życie nowe plany miejscowe na całym obszarze gminy. Wyznaczyły one liczne tereny zabudowy zagrodowej MR i MR1 w istniejących jednostkach osiedlowych. Rolnicy mogą na nich wznosić swoje obiekty do mieszkania i produkcji rolnej, oznaczone jako rolnicza przestrzeń produkcyjna „R” – obowiązuje całkowity zakaz **jakiegokolwiek zabudowy budynkami**. Dopuszcza się tylko budowy urządzeń nawadniających i sieci elektrycznej do ich zasilania. Na terenach rolnych w korytarzach ekologicznych wprowadzono ponadto zakaz wznoszenia ogrodzeń. Obecnie odmowy zabudowy siedliskowej na terenach rolnych są bez żadnych problemów utrzymywane w mocy przez SKO czy NSA.

- Na drodze Babice – Mościska (ul. Sikorskiego) między Kludynem a Janowem, czyli w korytarzu łączącym Las Bemowski z łąkami, polami i obszarem KPN jest szlak migracji zwierzyny. Wiosną i jesienią płazy przemieszczają się do swych lęgówisk i zimowisk i są rozjeżdżane. Przy przebudowie drogi należałoby wprowadzić urządzenia kierujące płazy do specjalnych przejść. Aby ograniczyć, choć w części potracanie zwierzyny przez samochody, należy jak najszybciej oczyścić z krzaków szerokie poboczne drogi, częściowo wymodelować ścianę lasu i jej podszyt. Planowana ścieżka rowerowa po stronie lasu powinna zostać oświetlona aby zwierzęta były łatwiej zauważalne. Należy też ograniczyć prędkość do 60 km/h co znawcy warunków panujących w terenie, szczególnie w porze nocnej, stosują już teraz, mimo że jeszcze takiego ograniczenia nie ma.

- Warto także zwrócić uwagę na teoretyczne i praktyczne aspekty dotyczące intensywności zabudowy. Od wielu lat usiłuje się stymulować odpowiednią intensywność zabudowy na obszarach chronionych (otu-

lina, WOKCh) przeznaczaniem terenów pod zabudowę jednorodzinną, określeniem 70-80% powierzchni działki do pozostawienia jako powierzchnia biologicznie czynna, wydawaniem zgody na przeznaczenie na cele nieleśne określonej (np. 20%) powierzchni działki.

Jednak w wyniku procesu zabudowy rzeczywistość okazuje się zupełnie inna: wyrąbane drzewa na całej działce, zamiast jednego domu jednorodzinnego jakaś dziwna, wielka zabudowa paromieszkaniowa, mnóstwo powierzchni utwardzonych, samochodów, zieleni niewiele. Dlaczego tak się dzieje? Powodów jest wiele, można by napisać na ten temat odrębną rozprawę naukową. Dlatego skupimy się wyłącznie na tym co należałoby zrobić, aby zjawisko ograniczyć, lub całkiem wyeliminować:

1. W procesie tworzenia uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy skrupulatnie i precyzyjnie określać przeznaczenie terenu: nie wystarczy ustalenie, że ma to być „teren zabudowy jednorodzinnej”, gdyż taką zabudową są również bloki cztero-mieszkaniowe, często tak projektowane, aby bez wiedzy administracji zostały sprzedane jako ośmio-mieszkaniowe, szeregowki, zabudowa atrialna (§3 ust. 4 „Warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie” z 4 grudnia 1994 r. – Dz.U. z 1997 r. Nr 132 poz. 878). Dlatego należy dodatkowo uściślić typ zabudowy, a normę powierzchniową terenu odnosić do każdego planowanego mieszkania, lub każdej części domu mogącej być samodzielnym lokalem.
2. Należy pilnie sformułować, w przywołanym Rozporządzeniu MGPIB lub w *Ustawie Prawo Budowlane*, definicję domu jednorodzinnego, taką która uniemożliwi jego podział czy zamieszkanie (wykupienie) przez więcej niż jedną rodzinę.
3. Należy pilnie zmienić art. 95 pkt. 1 *Ustawy o gospodarce nieruchomościami*, który pozwala dzielić nieruchomość w sprzeczności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zabudowaną działkę w celu zapewnienia prawidłowego korzystania z niej przez współwłaścicieli. Przepis ten **nie powinien obowiązywać** na obszarach chronionych – otulina parku narodowego, krajobraz chroniony. Właśnie łatwość podziału działki w ten sposób mobilizuje inwestorów do budowania dużych domów, później brania zaświadczeń o samodzielności lokali, dzieleniu działki między współwłaścicielami. To pozornie niewinne działanie powoduje zupełnie inne zagospodarowanie: zamiast domu jednorodzinnego z dużą ilością zieleni powstaje blok, zamiast dwóch samochodów parkuje na posesji

dziesięć pojazdów, wszystko jest wybrukowane, a zieleń znika. Właśnie taką koncepcję przy pierwszym przetargu na sprzedaż gruntu pod obecnym osiedlem „Kampinos” w Lipkowie przedstawiła duża warszawska firma budowlana: na działkach 1200 m² bloki z czterema mieszkaniami – utrzymując że to właśnie jest zabudowa jednorodzinna. Tylko zapis o zapewnieniu min. 600 m² gruntu na mieszkanie i dopuszczalności co najwyżej zabudowy bliźniaczej umożliwi gminie wybór inwestora, który kupuje grunt, zbuduje osiedle uwzględniające zasady gospodarowania w otulinie KPN. Obecne osiedle „Kampinos” dlatego mogło powstać, a nie zbiorowisko „bloków”, że władze gminy wykazały upór, determinację i odpowiedzialność przy zbywaniu gruntów, a następnie lokalizowaniu i zatwierdzaniu zabudowy osiedla.

4. Organy administracji architektonicznej powinny nakładać obowiązek zezwalania na użytkowanie wznoszonej zabudowy na terenach chronionych. Inwestorów i tak by to nie kosztowało, bo opłat skarbowych od budownictwa jednorodzinnego nie ma. Zezwalaniu na użytkowanie nie musiałoby podlegać wnętrze domu, aby nie naruszać prywatności inwestora, ale dotrzymanie warunków zabudowy i zagospodarowania działki w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, utwardzeń, zagospodarowania wód opadowych, wycinka drzew powinny podlegać kontroli na tym etapie. Podstawę prawną takiego działania na obszarach chronionych stanowi art. 36 ust. 5, czyli nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie, jeżeli jest to uzasadnione względami ochrony środowiska. Jeżeli nie ma takiego obowiązku, administracja architektoniczna nie ma prawa wstępu na teren posesji, a kierownik budowy zawsze pisze inwestorowi, że wszystko zbudowano zgodnie z projektem. Ustalenia planów miejscowych mają wskazywać obszary, na których powinny być wydawane zezwolenia na użytkowanie, a nie przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy.

2. Przykładowe problemy występujące na styku KPN, otulina, WOKCH a rozwój gminy

- Najpoważniejszym, sygnalizowanym problemem jest pozostawienie gminy bez żadnej zewnętrznej pomocy finansowej przy realizacji co prawda zadań własnych, ale wymaganych częściowo ze względu na niezbędną ochronę środowiska w otulinie KPN.

Problem nie tkwi tylko w braku wspierania budżetu gminy przez władze państwowe czy fundusze celowe, ale także w nieangażowaniu środków państwowych na ustanowienie służebności czy ograniczonych praw rzeczowych na rzecz dobra publicznego – ochronę przyrody na koniecznych do zachowania korytarzach ekologicznych. W gminie są dwa takie obiekty:

- między Klaudynem a Janowem i Babicami oraz w Lipkowie łączące tereny puszczy z Lasem Bemowskim,
- na południe od wsi Stanisławów.

Utrzymanie na tych terenach „darmowo” ważnej funkcji przyrodniczej, gdy za miedzą takie same ziemie zdrożały wielokrotnie i są lub będą mogły się stać budowlane będzie wkrótce praktycznie niemożliwe bez właściwej rekompensaty finansowej na rzecz właścicieli.

Niepokój budzi także brak udzielania jakiegokolwiek pomocy gminom przy sporządzaniu planów miejscowych. Na gruncie obecnego prawa wojewoda powinien współfinansować opracowania planów miejscowych proporcjonalnie do zakresu ponadlokalnych celów publicznych ustalanych w tych planach, a gospodarowanie w otulinie KPN, obszarze chronionym to klasyczne cele ponadlokalne. W obecnej sytuacji finansowej gmin, nie stać ich na zrobienie planu miejscowego dla całego obszaru gminy.

Gmina Babice, jako nieliczna w skali kraju dbała o planowanie przestrzenne, ale było to bardzo kosztowne. Od zmiany ustawy, po 1995 r. był to koszt prawie 1 mln. zł. W 1996 r. opracowano Studium Gminy, a w 2001r. zakończono całkowicie zmiany starych planów łącznie z publikacjami w *Dzienniku Urzędowym*.

Dodam tak prozaiczną informację, że gmina na cele planowania nie może uzyskać po obniżonych cenach podkładów mapowych, choć opracowanie i uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest tak oczekiwane przez władze państwowe. Płaci się za podkłady geodezyjne w takiej wysokości, jak płaci inwestor realizujący zyskowe inwestycje, dla Babic komplet odbitek według stanu archiwalnego kosztuje ok. 15.000 zł. Mapa ewidencyjna praktycznie nie istnieje, bo od dwóch lat podziały nie są nanoszone.

Nie dotowane są nawet opracowania dotyczące ochrony środowiska, czyli prognozy, opracowania fizjograficzne itp. wymagane przepisami „Prawa ochrony środowiska”. Zdaje się, że rola opracowania nowych planów miejscowych, szczególnie w sąsiedztwie parków narodowych i na obszarach chronionych, jest niedoceniana przez ogół decy-

dentów, a tymczasem plan miejscowy jest jedynym instrumentem prawnym, który może chronić przed przypadkowością inwestycji, chaosem przestrzennym, np. przed dowolnością lokalizowania zabudowy na terenach nie budowlanych pod pretekstem budowy siedlisk rolniczych.

• Na przykładzie gminy Babice rysuje się pilny problem nowego realistycznego zagospodarowania nieurodzajnych ziem otuliny KPN w bezpośrednim przedpolu puszczy. Utrzymywanie przeznaczenia „strefa ekstensywnego użytkowania rolniczego” jest dużą naiwnością i nieostrożnością. Ziemie te nawet w 60% są już obecnie odłogowane, czyli władza nie potrafiła znaleźć dla nich dobrego – nowego społeczno-gospodarczego przeznaczenia. Rodzi to dwa niebezpieczeństwa:

1. Wokół tego problemu może się zogniskować społeczność przy wyborach samorządowych i uruchomić działania trudne do sterowania i kontrolowania.
2. Może nastąpić wykup ziemi w celach spekulacyjnych, przez grupy finansowe mające duże zdolności nacisku nawet na wysokie szczeble władzy. Grupy te będą mogły doprowadzić do takiego przekształcenia terenów, które niekoniecznie będzie uwzględniać interesy ochrony przyrody i ogółu mieszkańców gminy. Dlatego problem musi być rozwiązany, aby nie doszło do innych, bardziej niekorzystnych rozstrzygnięć.

Zdaje się, że wyznaczenie zabudowy rezydencjonalnej na dużych działkach połączone z zalesieniem pewnych obszarów byłoby kompromisem między znalezieniem rynkowego atrakcyjnego przeznaczenia terenu a ochroną KPN i prawidłowym gospodarowaniem w otulinie. Władze KPN powinny takie działania wesprzeć, także własną wiedzą o tym, jak na świecie podobne problemy się rozwiązują.

Uregulowania wymagają sytuacje nie uwzględnienia przez granice KPN stanów zastałych, tam gdzie nie zaszkodzi to przyrodzie np.

- wyłączenie z granic KPN drogi nr 0127019 – ulica Szymanowskiego we wsi Kludyn, która swym tradycyjnym przebiegiem znajduje się w granicach KPN, choć na jego wschodnim obrzeżu,
- wyłączenie z granic KPN grupy zabudowy jednorodzinnej na polanie w Koczargach przy leśniczówce Leśnictwa Lipków – wraz z drogą dojazdową,
- opracowanie wyważonych zasad gospodarowania istniejącymi zasobami budowlanymi we wsi Buda, być może trzeba dopuścić nie tylko remonty zachowawcze, ale i wymianę starych domów na nowe. Może powinno to być poprzedzone planem miejscowym dla tej wsi, zmniejszeniem jej przez propozycję wymiany gruntów między

mieszkańcami tam właścicielami a KPN- na część gruntów wcześniej wykupionych, ale także położonych w Budzie. Dzięki temu wieś nie miałaby ponad dwa kilometry długości, lecz kilkakrotnie mniej.

- Kolejnym problemem jest potraktowanie gminy jako inwestora inwestycji publicznych w sposób krzywdzący w stosunku do innych inwestorów w *Ustawie o ochronie przyrody*. Na obszarach chronionych decyzje o warunkach zabudowy dla inwestycji realizujących cel publiczny należy uzgadniać z wojewodą, dołączając ocenę wpływu na środowisko. Takiego obowiązku nie mają inni inwestorzy. Moim zdaniem ocena taka powinna być wyłącznie ograniczona do inwestycji zaliczonych do szczególnie uciążliwych lub mogących pogorszyć stan środowiska. Unikniętoby w ten sposób kosztów, niepotrzebnej biurokracji i zajmowania wojewody uzgadnianiem prozaicznych inwestycji, jak chodniki, rozbudowa sieci kanalizacyjnych itp.

- Warto także zwrócić uwagę na pewien aspekt, jaki występuje przy przekształcaniu terenów dotychczas rolnych lub od lat nie uprawianych pod zabudowę, mianowicie na konieczne scalenia.

Choć wymóg ten tylko w niewielkim stopniu wynika z wymogów ochrony środowiska i zasad gospodarowania w otulinie KPN to rodzi ważne implikacje dla gospodarowania przestrzenią. Wszystkie tereny, które zostały przeznaczone pod zabudowę, ale i te które będą dopiero w przyszłości na ten cel przeznaczone to długie i wąskie rozdrobnione pola. Ich kształt geodezyjny i struktura własności są całkowicie nieprzydatne pod przyszłą zabudowę osiedlową. Jest to spuścizna przeszłości. Warto zwrócić uwagę, że aż 88% areалу użytków rolnych to gospodarstwa, najczęściej już nieprodukcyjne, o powierzchni 1-5 ha. Grunty na północ od ul. Trakt Królewski w stronę Puszczy są jeszcze bardziej rozdrobnione, działki wąskie, a czasami długości nawet kilometra. Są nieurodzajne, a właściciele oczekują przeznaczenia ich pod zabudowę, a to, poza gotowością ekonomiczną gminy do tej czynności, wymaga zmiany Studium Gminy i opracowania planów miejscowych. Przed dalszymi działaniami konieczne jest jednak dokonanie scaleń tych gruntów oraz nowych podziałów: wydzielenia ulic i kształtnych działek budowlanych (np. pod zabudowę jednorodzinną ekstensywną). Oczywiście działanie takie otwiera drogę do zabudowy, ale w bezpośredni sposób realizuje wymogi ochrony środowiska i zasad gospodarowania w otulinie KPN:

1. Na podstawie jednorazowego aktu prawnego powstają wydzielone działki na drogi gminne, co umożliwi gminie budowę infrastruktury. Rozłożenie w czasie (np. 20 lat) pozyskiwania gruntu drogo-

wego w praktyce całkowicie uniemożliwi budowę sieci uzbrojenia terenu np. kanalizacji z przyczyn technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych. Dopuszczenie zabudowy w takich warunkach byłoby sprzeczne z zasadami ochrony środowiska i interesem gmin.

2. Powstają działki o normatywie powierzchni zgodnym z planem miejscowym, czyli ustalonym z uwzględnieniem ochrony środowiska. Parametr powierzchni gruntu na każdy dom jednorodzinny, jedno-mieszkaniowy to podstawowy instrument rozstrzygający o intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, to także czynnik rozstrzygający, jaki status ekonomiczny przyszłego nabywcy jest niezbędny, aby na tak przygotowanym terenie mógł powstać jego dom.
3. Proces scalenia i reparcelacji zapewni ład przestrzenny zabudowy ustalonej planem miejscowym.
4. Decyzje o przeznaczeniu gruntów pod zabudowę w otulinie KPN w planie miejscowym, tym bardziej w Studium nie wywołują skutków natychmiastowych. Otwierają długotrwały proces przygotowań terenu do zabudowy. Zawsze poprzedza go zmiana świadomości właścicieli, że w pojedynkę nic nie zrobią i musi być współdziałanie. Trwa to nawet i 10 lat od uchwalenia planu, zanim dojdzie do scaleń. Po scaleniach zabudowa następuje bardzo szybko. W gminie Babice przeprowadzono już kilka takich scaleń. Dwa największe były w Kwirynowie: na obszarze 17 ha w 1996 r. i na obszarze 23 ha w 2002 r. Nastąpiło to w 5 i 11 lat po uchwaleniu planu miejscowego, czyli szybko. Są natomiast w Gminie tereny np. we wsiach Blizne, budowlane już od dwudziestu lat, o bardzo wąskich działkach, a niezabudowane po dzień dzisiejszy, gdyż właściciele nie chcą się ze sobą porozumieć i zgodzić na przeprowadzenie scalenia i podziału.

- Warto poświęcić kilka słów zasadom lokalizowania zabudowy siedliskowej w trosce o zachowanie ładu przestrzennego. W gminie Stare Babice już od ponad 10 lat lokalizowanie zabudowy siedliskowej, czy deklarowanej jako siedliskowa, na podstawie szczegółowych i specjalnych ustaleń planów miejscowych podporządkowano zasadzie koncentracji i uzupełniania istniejącej sieci osiedleńczej oraz zapobieganiu rozpraszania zabudowy. Skuteczne sterowanie pożądanego rozmieszczenia tego rodzaju zabudowy może się odbyć wyłącznie na podstawie ustalenia planu miejscowego. Jeżeli z przepisów szczególnych oraz planu miejscowego nie wynika zakaz zabudowy określonego gruntu zabudową siedliskową, właściciel może uzyskać zgodę na

zabudowę siedliskową w ramach gospodarstwa rolnego lub ją wręcz wymusić. Taki sam pogląd zamieszczono w interpretacjach prawnych „Biuletynu Informacyjnego UMiRM” nr 1/2002, s. 45.

Nierozpraszenie, lecz koncentrowanie zabudowy, w tym siedliskowej, powinno być stosowane nie tylko dla zachowania ładu przestrzennego, czy ochrony cennych przyrodniczo i krajobrazowo terenów, ale także po to, aby możliwe było obecnie, czy w przyszłości pełne uzbrojenie terenu, zbudowanie kanalizacji i dróg, a gmina była w stanie je utrzymać.

W ogólnym planie zagospodarowania gminy z 1992 r. dopuszczano lokalizowanie zabudowy siedliskowej przez posiadaczy gospodarstw rolnych na gruntach rolnych, ale „w rejonie zabudowy skupionej”, co w praktyce decyzyjnej interpretowano jako lokalizowanie w sąsiedztwie, lub w pobliżu istniejącej zabudowy wsi. Mimo małej liczby konfliktów, jakie powstały przy realizacji tego przepisu, był on jednak nieprecyzyjny, a każde rozstrzygnięcie mogło być potraktowane jako noszące cechy uznania urzędniczego. Szczególnie mało przydatny był on przy próbie odmowy lokalizacji, np. Samorządowe Kolegium Odwoławcze oraz NSA, nie podzielały stanowiska Wójta Gminy, że grunty rolne w Koczargach Starych i Mariewie, oddalone o 2 i 1 km od wsi i najbliższych zabudowań, położone przy granicy KPN to nie rejon zabudowy skupionej. Do zabudowy jednak nie dopuszczono dzięki konsekwentnemu odmawianiu ustalenia warunków zabudowy, do czasu kiedy w sukurs przyszedł nowy plan miejscowy z 2000 r.

Plany miejscowe z 2000 r. zawierają bogatą ofertę dla osób chcących realizować zabudowę związaną z produkcją rolną na terenach zabudowy siedliskowej MR i MR-1. Inwestorzy ci nie muszą nawet posiadać w gminie ponad 1 ha ziemi, ale na gruntach rolnych położonych w rolniczej przestrzeni produkcyjnej wprowadzono całkowity zakaz wznoszenia jakichkolwiek budynków. Przepisy są jednoznaczne i SKO oraz NSA nie podważają już odmów zabudowy na terenach rolnych.

- W celu ugruntowania bezkonfliktowego i korzystnego współistnienia KPN oraz sąsiadujących gmin warto byłoby na wzór nowelizacji przepisów o Warszawskim Obszarze Chronionym, przeprowadzić „czyszczący” przegląd problemów do uregulowania między gminami a KPN. Taki rejestr spraw do załatwienia byłby dobrą diagnozą stanu obecnego, oraz przypomnieniem każdego, nawet pozornie drobnego problemu do uwzględniania w bieżącym zarządzaniu lub tworzeniu, czy zmienianiu przepisów.

- W ramach rozważań nad znalezieniem nowego przeznaczenia dla terenów rolnych między Janowem a Klaudynem, pełniących rolę łącznika przyrodniczego brane jest pod uwagę urządzenie tam pola golfowego. Teren jest na ten cel bardzo przydatny, na przeszkodzie stoi rozdrobniona własność i niechęć właścicieli, którzy ciągle liczą, że może w przyszłości tereny te staną się budowlane. Znalezienie sposobu na wypłacenie rekompensat za utrzymanie funkcji przyrodniczej, całkowitą rezygnację z zabiegania o „odrolnienie” tych gruntów przyczyniłoby się do podjęcia decyzji o zgodzie na urządzenie pól golfowych, nawet w ramach spółki akcyjnej właścicieli.

Podsumowanie

Jedną z ważniejszych funkcji Gminy Stare Babice jest ochrona Kampinoskiego Parku Narodowego przed oddziaływaniem zagrożeń i uciążliwości zewnętrznych. Śledząc plany zagospodarowania przestrzennego i plany miejscowe poczynając od najstarszych z 1977 r. oraz postępujące przeobrażenie przestrzenne gminy da się zauważyć w sposób czytelny wzajemne oddziaływanie. Najbliższe lata nadal będą przynosiły daleko idące zmiany.

Obecność Parku Narodowego i jego otuliny na obszarze gminy wprowadzają pewne obostrzenia i ograniczenia dotyczące inwestycji, nakazy budowy infrastruktury technicznej chroniącej środowisko, a jednocześnie bardzo wpływają na atrakcyjność gminy jako przyszłego miejsca zamieszkania. Wiele osiedli i wsi w gminie równa się pod względem atrakcyjności z najbardziej prestiżowymi podwarszawskimi terenami zabudowy osiedlowej i rezydencjalnej.

Już obecnie należy zrewidować pewne aspekty polityki przestrzennej gminy. Zakładana w Studium z 1997 r. i planach miejscowych z 1992 i 2000 r. dość duża powierzchnia terenów pod działalność gospodarczą i nieuciążliwą strefę produkcyjną przez wiele lat nie spotkała się z zainteresowaniem inwestorów. Istnieje także niechęć samych właścicieli do sprzedaży ziemi pod zakłady usługowe, handel czy produkcję. Powszechne jest natomiast oczekiwanie, aby wprowadzić zabudowę mieszkaniową, jednorodziną. Już obecnie przeważa zabudowa ekstensywna na działkach o powierzchni 1000 m² i większych, jest akceptowana przez dotychczasowych właścicieli gruntów, lokalną społeczność i spotyka się z dużym zapotrzebowaniem. Wydaje się, że z czasem wszystkie nieurodzajne ziemie w gminie powinny być prze-

znaczone pod zabudowę rezydencjalną, tzn. na dużych działkach nawet 3500-5000 m². Uwzględniając, że odbędzie się to w otulinie Parku Narodowego, nie będzie to rozrzutne traktowanie terenu, a pewnie lepsze niż założenie zalesienia. Tereny zostałyby w ten sposób chronione przed intensywnymi formami zabudowy niepożądanymi w otulinie KPN.

W tych przyszłych działaniach niezbędna jest współpraca między władzami samorządowymi gminy a Dyrektorem Kampinoskiego Parku Narodowego, co najmniej tak owocna i intensywna, jak dotychczas. Drobne problemy z przeszłości są możliwe do rozwiązania przy najbliższych nadarzających się sposobnościach np. przy zmianie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie granic KPN. Ważne jest natomiast wsparcie gmin w planowaniu przestrzennym, budowie infrastruktury chroniącej środowisko i utrzymaniu obecnych korytarzy ekologicznych.