

Turystyka i rekreacja na terenach leśnych w dokumentach planistycznych gminy

Emilia Janeczko, Małgorzata Woźnicka

Abstrakt. Turystyka i rekreacja w lasach jest zjawiskiem trwałym i nasilającym się. Uregulowaniu i ukierunkowaniu rozwoju rekreacji i turystyki na obszarach leśnych służy odpowiednie zagospodarowanie lasów. W Polsce podstawy formalno-prawne rekreacyjnego udostępnienia lasów sięgają lat 60. XX wieku. Lasy są ważnym elementem struktury przestrzennej każdej gminy. Udostępnienie i zagospodarowanie lasu dla potrzeb turystyki i rekreacji jest istotną częścią polityki przestrzennej gmin, głównie tych, wchodzących w skład obszarów metropolitalnych, a także tych, które obejmują swoim zasięgiem tereny o wyjątkowych walorach turystycznych. Podstawowymi dokumentami planistycznymi, określającymi zasady zagospodarowania przestrzennego każdej gminy są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Studium) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP). W artykule przeanalizowano akty prawne, które pozwalają kształtować politykę przestrzenną gminy w zakresie turystyki i rekreacji, w szczególności udostępnienia lasu dla celów turystyczno-rekreacyjnych.

Słowa kluczowe: instrukcja urządzania lasu, zagospodarowanie rekreacyjne lasu, planowanie przestrzenne

Abstract. Tourism and recreation in forested areas in the planning documents at the municipal level. Tourism and recreation in forests is a permanent and increasing phenomenon. Regulating and directing the development of recreation and tourism in forested areas is achieved through appropriate forest management. In Poland, the basis for the formal legal recreational access to forests back to the 60s. Forests are an important element of the spatial structure of each municipality. The accessibility and management of the forest for tourism and recreation is an important part of the spatial policy of municipalities, especially those that are part of the metropolitan areas, as well as those that are covering areas of exceptional values. The basic planning documents, defining the principles of spatial management are studies of conditions and directions in spatial management, as well as in local zoning plans. Therefore, the article analyzes the legal instruments that allow the community to shape the spatial policy in the field of tourism and recreation, in particular the use of the forest for tourism and recreation.

Keywords: forest management instruction, forest recreation management, spatial planning

Wstęp

Lasy w Polsce, zgodnie z Raportem o stanie lasów (CILP 2014) zajmują 29,4% powierzchni kraju. Współcześnie coraz większe znaczenie przypisuje się pozaprodukcyjnym, społecznym funkcjom lasów. Zgodnie z dokumentem pt. *Polityka leśna państwa (1997)* funkcje społeczne lasu mają na celu m.in. kształtowanie korzystnych warunków zdrowotnych i rekreacyjnych, tworzenie różnorodnych form użytkowania lasu, a także służą rozwojowi kultury, oświaty i nauki oraz edukacji ekologicznej społeczeństwa. Jednym z zadań i priorytetów polityki leśnej państwa jest poprawa stanu i ochrony lasu, którym sprzyjać ma m.in. „uregulowanie i ukierunkowanie rekreacji i turystyki na obszarach leśnych w sposób godzący funkcje społeczne lasów z ochronnymi i produkcyjnymi”.

Rozwój turystyki i rekreacji w lasach w sposób zrównoważony jest szczególnie istotny, wobec faktu, iż obecnie w całej Europie wzrasta liczba odwiedzających obszary przyrodniczo cenne, do których należą również lasy. Według Coccossis i innych (2002) już w 1994 roku obszary przyrodniczo cenne stanowiły miejsce docelowe dla około 40-60% turystów. Lasy mają olbrzymie znaczenie dla rozwoju miejscowości turystycznych, jak również obszarów i regionów turystycznych. Turystyka stanowi istotną część gospodarki Polski. Jej udział w PKB kraju utrzymuje się na poziomie około 6%. Około 5% ogółu pracujących znajduje zatrudnienie w sektorze turystycznym (Program rozwoju...2010). Stąd też zagospodarowanie przestrzeni, w tym również lasów dla celów turystyczno-rekreacyjnych powinno zajmować istotne miejsce w strukturze planowania przestrzennego.

Celem artykułu jest przeanalizowanie aktów prawnych, odpowiednich ustaw i rozporządzeń, które pozwalają kształtować politykę przestrzenną gminy w zakresie turystyki i rekreacji, w szczególności udostępnienia lasu dla celów turystyczno-rekreacyjnych.

Formalno-prawne podstawy planowania rozwoju turystyki i rekreacji na poziomie gminy

Podstawowymi dokumentami planistycznymi na poziomie gmin są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Studium uwarunkowań kreuje politykę przestrzenną gminy, wyznaczają kierunki rozwoju przestrzennego, których realizację gwarantują plany miejscowe, będące aktami prawa miejscowego. W Polsce planowanie przestrzenne ma charakter hierarchiczny. Dotyczy co najmniej trzech poziomów integracji zjawisk społecznych – miasta (gminy), regionu (województwa) i kraju. Oznacza to, że podstawowy dokument planistyczny na poziomie gminy, jakim jest studium uwarunkowań musi uwzględniać zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, w strategii rozwoju i planie zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje tego typu opracowaniem. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Art.10.1) określa zakres uwarunkowań przestrzennych jakie muszą być w szczególności brane pod uwagę przy ustalaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wśród tych uwarunkowań nie ma osobno wyodrębnionych zagadnień turystyki i rekreacji, jednak jak słusznie zauważa Maliszewski (2014) użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności” pozostawia otwartą drogę do uwzględniania w studiach uwarunkowań innych, niewymienionych w Ustawie aspektów ważnych dla

prawidłowego rozwoju gminy, w tym również istotnych z punktu widzenia rozwoju turystyki i rekreacji.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bezpośrednie odniesienie do terenów rekreacyjno-wypoczynkowych pojawia się dopiero w kontekście tworzenia MPZP. Zgodnie z Art.15 ust.3 pkt 5 Ustawy w MPZP określa się, w zależności od potrzeb, granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych. Z podstawowego aktu wykonawczego dotyczącego MPZP jakim jest Rozporządzenie ... (2003) wynika, że wśród wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego jest m.in konieczność określenia zasad wyposażenia terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych w urządzenia techniczne i budowlane oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu tych terenów. Rozporządzenie to opatrzone jest załącznikiem precyzującym „podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego”. Jednakże Ustawodawca nie przewidział żadnej barwy ani oznaczeń definiujących obecność na rysunku planu miejscowego „terenów rekreacyjno-wypoczynkowych”, wskazano jedynie „tereny sportu i rekreacji”, wyodrębnione spośród terenów zabudowy usługowej oznaczeniem literowym „US” i kreskowaniem zielono-czerwonym. Jednocześnie zgodnie z Rozporządzeniem... (2001) „tereny rekreacyjno-wypoczynkowe” (oznaczone symbolem „Bz”) zaliczono do gruntów zabudowanych i zurbanizowanych. Można zauważyć pewną niekonsekwencję ustawodawcy, który w tym samym rozporządzeniu posługuje się różnymi pojęciami terenów rekreacyjno-wypoczynkowych. Załącznik nr 6 do wymienianego rozporządzenia określa, że do terenów rekreacyjno-wypoczynkowych zalicza się niezajęte pod budynki m.in. tereny ośrodków wypoczynkowych, tereny zabaw dziecięcych, plaże, grodziska, kurhany, boiska sportowe, skocznie narciarskie, strzelnice sportowe itp. Brak jednoznacznej definicji terenów rekreacyjno-wypoczynkowych powoduje, że w praktyce, w dokumentach planistycznych gminnych, nie wskazuje się lasów jako terenów rekreacyjno-wypoczynkowych, mimo występowania w ich obrębie elementów liniowych (ścieżki spacerowe, edukacyjne, konne itp.), punktowych (punkty wypoczynkowe, punkty widokowe), czy powierzchniowych (np. place zabaw, polany wypoczynkowe, miejsca postoju pojazdów itp.) rekreacyjnego zagospodarowania terenu.

Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w MPZP fakultatywnie ustala się (Art. 15 ust. 3 pkt 5) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów. W rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. 1994 Nr 89 poz. 414) prawo budowlane (Art. 3. pkt. 1) obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Obiekt małej architektury (Art. 3. pkt. 4) to niewielki obiekt, służący m.in rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, taki jak: piaskownica, huśtawka, drabinki, śmietnik. Stąd też w stosunku do różnych budowli (np. wiat rekreacyjnych, tarasów widokowych) oraz obiektów małej architektury o funkcji rekreacyjnej (np. urządzenia zabawowe) popularnie występujących na terenach leśnych mogą pojawić się w planie miejscowym regulacje dotyczące ich formy przestrzennej, rozmiaru, rodzaju użytego materiału, czy charakteru pokrycia dachu. Przykładem pewnych regulacji w tym zakresie mogą być ustalenia obowiązujące w MPZP dla Lasu Miejskiego w Olsztynie (Uchwała Nr LV/748/06 Rady Mia-

sta Olsztyn z dnia 25 stycznia 2006 r.). Ustalenia ww. planu miejscowego w strefie A (intensywnego zagospodarowania rekreacyjnego) i B (strefa masowego wypoczynku) na terenach leśnych (LS) dopuszczają realizowanie obiektów trwałych i stałych w technologii drewna, stali, betonu i ceramiki budowlanej. Inne rozwiązania materiałowe dopuszczalne są jedynie w przypadku montażu urządzeń i form przemysłowych (urządzenia placu zabaw, sanitariaty). Zgodnie z MPZP w strefie masowego wypoczynku obiekty i urządzenia należy wykonywać w technologii drewnianej. Plan miejscowy w tym przypadku nie ogranicza formy architektonicznej obiektów i urządzeń za wyjątkiem terenu wyznaczonej strefy ochrony krajobrazowej, w obrębie której należy stosować tradycyjne formy architektury lub formy do nich nawiązujące.

Z Rozporządzenia... (2003) wynika, że wymogiem niezbędnym przy formułowaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego są między innymi (§ 4.3) obowiązujące ustalenia planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego. Również ustalenia wynikające z obowiązujących planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu uwzględnia się przy tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Rozporządzenie... 2012). Stąd też kompleksowe rozpoznanie problematyki rozwoju turystyki i rekreacji na terenach leśnych w dokumentach planistycznych na poziomie gmin wymaga szczegółowej analizy wytycznych w zakresie regulacji zagospodarowania turystyczno-rekreacyjnego lasu w planach ochrony parków narodowych, rezerwatów i parków krajobrazowych oraz w lasach nadzorowanych przez PGL LP.

Turystyka i rekreacja w planie ochrony parku narodowego, rezerwatu i parku krajobrazowego a ustalenia dla gminnych dokumentów planistycznych

Plan ochrony parku narodowego, krajobrazowego i rezerwatu jest podstawowym dokumentem formułującym zasady użytkowania terenu w granicach ww. form ochrony przyrody na okres 20 lat. Zgodnie z Ustawą o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 nr 92, poz. 880) w planie ochrony dla parków narodowych wyznacza się oraz wskazuje sposoby udostępnienia obszarów i miejsc przeznaczonych do realizacji różnych celów, m.in. edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych. Projekt planu ochrony powstaje na podstawie Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 roku (Dz. U. nr 94/2005 poz. 794) w sprawie projektu planu ochrony dla parku narodowego, parku krajobrazowego i rezerwatu. Zgodnie z §12 ww. rozporządzenia zakres ustaleń do Studium oraz MPZP (jak również planów zagospodarowania przestrzennego województw) obejmuje m.in. określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia ich użytkowania, w tym w zależności od potrzeb mogą to być ograniczenia lokalizacji infrastruktury turystycznej i edukacyjnej. W ramach projektu planu ochrony parku narodowego wykonywane są w zależności od potrzeb różne mapy tematyczne, w tym m.in. mapa „infrastruktury technicznej, turystycznej i edukacyjnej” oraz mapa „obszarów i miejsc udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych”. Z analizy ww. rozporządzenia nie wynika konieczność dokonywania szczegółowej inwentaryzacji zasobów materialnej bazy turystycznej i elementów rekreacyjnego zagospodarowania terenu. Autorzy planów ochrony nie są zobligowani do określania pojemności zagospodarowania turystyczno-rekreacyjnego, ani tym bardziej uwzględniania

zasobów turystycznych poza granicami obszaru objętego ochroną. Trudno mówić w przypadku parków narodowych, czy rezerwatów o rozwoju turystyki i rekreacji. Brak argumentów przemawiających za koniecznością rozwoju turystyki, de facto oznacza utrzymanie statusu quo lub jeszcze większe obostrzenia w stosunku do obecnego użytkowania turystyczno-rekreacyjnego parków narodowych, rezerwatów i parków krajobrazowych w tym terenów leśnych wchodzących w ich skład.

Turystyka i rekreacja w planie urządzenia lasu

Obecnie plany urządzenia lasu, opracowane dla nadleśnictw bazują na wytycznych zawartych w Instrukcji urządzania lasu, wydanej w 2012 roku. Z tej Instrukcji (§108) wynika, że zasięg i lokalizację lasów przeznaczonych do masowego wypoczynku i turystyki oraz ich podział na strefy określa się w porozumieniu z terytorialnie właściwymi organami samorządowymi do spraw zagospodarowania przestrzennego oraz turystyki i rekreacji. Z kolei zasięg lasów ochrony uzdrowiskowej przyjmuje się zgodnie ze statutami uzdrowisk (§108). W obecnie obowiązującej Instrukcji, podobnie jak i w poprzednich, utrzymano zapis umożliwiający wykonywanie w ramach planu urządzenia lasu mapy przeglądowej zagospodarowania rekreacyjnego. Przy czym, decyzję w sprawie konieczności jej wykonania podejmuje dyrektor rdLP. Zgodnie z Instrukcją (§109) mapa przeglądowa zagospodarowania rekreacyjnego w nadleśnictwie powinna – oprócz szczegółów mapy przeglądowej zawartych w standardzie leśnej mapy numerycznej – zawierać:

- istniejące i projektowane leśne obszary wypoczynkowe w tym: pola kempingowe, biwakowe, obozowiska, miejsca wypoczynku, place zabaw, parkingi, miejsca postoju pojazdów, punkty widokowe itp.,
- istniejące i projektowane leśne urządzenia rekreacyjne,
- liniowe obiekty rekreacyjne, w tym: szlaki turystyczne, ścieżki (rowerowe, do jazdy konnej, dydaktyczne itp. nartostrady, wyciągi narciarskie, kolejki linowe itp.,
- obiekty edukacji leśnej,
- inne osobliwości turystyczne lub przyrodnicze położone na obszarze lub w sąsiedztwie lasów nadleśnictwa (kapieliska, plaże, zwierzyńce, ruiny, rezerваты przyrody itp.).

Na mapie przeglądowej zagospodarowania rekreacyjnego można też oznaczać strefy intensywności zagospodarowania turystyczno-rekreacyjnego (strefa A, B, C) (§109.2). Z zapisów Instrukcji urządzania lasu z 2012 r. wynika, że kwestie dotyczące rozwoju turystyki i rekreacji w nadleśnictwach, dla których nie tworzy się mapy zagospodarowania rekreacyjnego są ujęte w programach ochrony przyrody, które są integralną częścią planów urzędniowych. Analiza wytycznych do opracowania planu urządzenia lasu nadleśnictwa wskazuje, że zagospodarowanie turystyczno-rekreacyjne lasów nadzorowanych przez PGL LP sprowadza się głównie do przestrzennego rozmieszczenia na mapie poszczególnych elementów zagospodarowania tj. ścieżki rekreacyjne, polany wypoczynkowe, parkingi, punkty widokowe itp. Nie jest to jednak ujęcie kompletne, na co wskazuje choćby brak przewidzianych w trzeciej części Instrukcji urządzania lasu, dotyczącej sporządzania i wydruku map leśnych, w tym również map zagospodarowania rekreacyjnego lasu, symboli, oznaczeń umożliwiających rozpoznanie aktualnego stanu przystosowania lasu dla potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich. Należy również zaznaczyć, że w ww. wytycznych mało wyraźne są przesłanki do rozwoju koncepcji strefowania przestrzennego. Wydaje

się, że plan urządzenia lasu, jako główny dokument precyzujący możliwości rozwoju turystyki i rekreacji w lasach, powinien ustalać warunki progowe dla projektowania infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej w lasach, określania ich wielkości, formy przestrzennej, rodzaju użytego materiału itp. Obecnie, w Instrukcji urządzania lasu można znaleźć postulat, że jednym z zadań gospodarczych wynikających z planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa (§ 96) jest „określenie potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, turystyki i rekreacji” ale brakuje jakichkolwiek wytycznych w zakresie kształtowania infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej i edukacyjnej. Pojawia się stwierdzenie (§108, pkt.2), że „dokumentacja techniczna budowy i remontów urządzeń infrastruktury technicznej nadleśnictwa (założenia techniczno-ekonomiczne, projekty szczegółowe itp.) powinna być wykonywana przez jednostki specjalistyczne na zlecenie nadleśnictwa”. Jednak infrastruktura turystyczno-rekreacyjna i edukacyjna w myśl definicji prezentowanej w Ustawie o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115, poz.741) nie jest infrastrukturą techniczną, zatem brakuje tu jakichkolwiek odniesień do standardu projektowania obiektów i urządzeń rekreacyjnych w lasach.

Podsumowanie

Polityka przestrzenna na obszarach leśnych, w tym również na terenach prawnie chronionych realizowana jest zgodnie z koncepcją wielofunkcyjnego, zrównoważonego gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego. Oznacza to konieczność podporządkowania społecznych potrzeb i oczekiwań w zakresie zagospodarowania turystyczno-rekreacyjnego celom związanym z potrzebą ochrony przyrody i krajobrazu. Właśnie temu służyć powinny określone w planach urządzenia lasu, w planach ochrony parków narodowych, rezerwatów i parków krajobrazowych regulacje dotyczące sposobu turystyczno-rekreacyjnego użytkowania obszarów leśnych, stanowiące zbiór ustaleń dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Problem polega na tym, że obecnie zarówno w planach ochrony parków narodowych, rezerwatów i parków krajobrazowych, jak i w planach urządzenia lasu turystyka i rekreacja traktowane są marginalnie. Również zauważalny rozdzźwięk między regulacjami rangi ustawowej a aktami wykonawczymi w odniesieniu do definicji terenów „rekreacyjno-wypoczynkowych” i fakultatywne ujmowanie problematyki kształtowania infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej nie przyczyniają się do wypracowania wysokiej jakości standardów w zakresie kształtowania leśnych obszarów turystycznych i rekreacyjnych, a tym samym do skutecznej ochrony lasu przed nadmierną presją ruchu rekreacyjnego.

Literatura

- Coccosis H., Mexa A., Collovini A. 2002. Defining, measuring and evaluating carrying capacity in european tourism destinations. B4-3040/2000/294577/MAR/D2, University of the Aegean, Athens.
- Instrukcja urządzania lasu 2012, PGL LP, CILP, Warszawa.
- Maliszewski C., 2014: Planowane przestrzenne obszarów turystycznych i rekreacyjnych w świetle obowiązujących regulacji prawnych. Człowiek i środowisko 38 (3-4): 69-90.

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (Dz. U z 2003 r. Nr 164, poz.1587).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 roku w sprawie projektu planu ochrony dla parku narodowego, parku krajobrazowego i rezerwatu. (Dz. U. nr 94/2005 poz. 794).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu. (Dz.U. 2012 poz. 1302).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 mara 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. (Dz. U Nr 38, poz.454).
- Uchwała Nr LV/748/06 Rady Miasta Olsztyn z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Lasu Miejskiego w Olsztynie”.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody. Dz. U. 2004 nr 92, poz.880 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku prawo budowlane. (Dz.U. 1994 Nr 89 poz.414).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741).

Strony www

- www.lasy.gov.pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/raport-o-stanie-lasow/raport-o-stanie-lasow-w-polsce-2014/view (Raport o stanie lasów CILP 2014)
- www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/34ba398d45e363aed16d2ad3b015136a.pdf (Polityka leśnej państwa dokument przyjęty przez Radę Ministrów 22 kwietnia 1997 r.)
- bip.msit.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/zakonczoney-proces-legi/inne/1599 (Program rozwoju turystyki do 2020 roku. Ministerstwo Sportu i Turystyki, Warszawa 2015)

Emilia Janeczko, Małgorzata Woźnicka

Katedra Użytkowania Lasu

Wydział Leśny SGGW w Warszawie