

Adam Zydrón, Mateusz Iwiński

Wpływ obszarów chronionych na gospodarowanie przestrzenią w gminie Stęszew

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 49/1, 339-349

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI: 10.18276/sip.2017.49/1-28

Adam Zydróż*

Mateusz Iwiński**

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

WPŁYW OBSZARÓW CHRONIONYCH NA GOSPODAROWANIE PRZESTRZENIĄ W GMINIE STĘSZEW

Streszczenie

Celem pracy była ocena wpływu występowania form ochrony przyrody na gospodarowanie przestrzenią w gminie Stęszew na podstawie analizy dokumentacji planistycznej z lat 2004–2012. Źródło danych do pracy stanowiły materiały pozyskane z Urzędu Miasta i Gminy Stęszew, obejmujące wykazy Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) oraz Analizy zmian przestrzennych w gminie Stęszew w latach 2004–2011. W pracy przeprowadzono analizę zmian powierzchni przeznaczanych w gminie pod poszczególne formy użytkowania na podstawie MPZP, a także ich rozmieszczenia względem istniejących powierzchniowych form ochrony przyrody. Przeprowadzone badania miały wykazać, jaki wpływ na prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej ma obecność na terenie gminy obszarowych form ochrony przyrody.

Słowa kluczowe: zagospodarowanie przestrzenne, presja urbanistyczna, ochrona przyrody, gmina Stęszew

* Adres e-mail: adzyd@up.poznan.pl.

** Adres e-mail: mateusz.iwinski@up.poznan.pl.

Wprowadzenie

Jednym z ważnych problemów gospodarowania przestrzenią na początku XXI wieku był niekontrolowany rozwój miast i wsi. Rząd starał się zapobiec jego dalszemu rozpowszechnianiu i rozrostowi chaosu przestrzennego poprzez ustanowienie nowego prawa dotyczącego prowadzenia polityki przestrzennej. Była to wprowadzona w 2003 roku Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która miała powstrzymać niczym niepohamowany rozwój terenów zurbanizowanych oraz zastopować rozwój konfliktów przestrzennych, będących efektem niejednolitego prawa. Prawo to wzajemnie się wykluczało i nie dawało gminom jednoznacznych wskazówek, w jaki sposób prowadzić politykę przestrzenną.

W roku 2003 to gmina stała się podstawową jednostką prowadzącą politykę przestrzenną i ośrodkiem kreowania rozwoju przestrzennego oraz społecznego Polski (Kwaśniak, 2014). Dodając do tego aspekt ochrony przyrody, można otrzymać gotową receptę na prowadzenie polityki przestrzennej w taki sposób, aby jak najmocniej uwypuklić problemy konfliktów przestrzennych w odniesieniu do ochrony przyrody, jak i wzmocnić tę ochronę dzięki instrumentom planowania przestrzennego, które w dzisiejszych czasach stały się jednocześnie elementami prowadzenia ochrony środowiska. Istotnym jest ciągłe promowanie istniejących już rozwiązań, a także wprowadzanie nowoczesnych narzędzi i zapisów, które powinny być stosowane w miejscowych planach. Ma to zapewnić skuteczne wykorzystanie projektowanych form, a także usług ekosystemów, co w efekcie miało poprawić jakość życia na terenach zurbanizowanych, ich estetykę oraz wizerunek gminy (Burlńska, 2013). Realizując te myśli, należy prowadzić politykę przestrzenną w taki sposób, aby jak najbardziej ujednoczyć ją z polityką prowadzoną przez organy zarządcze terenów chronionych, które występują na terenie gminy. Niezbędne jest więc ujednoczenie działań i obranie przez władze gminy oraz zarządy parków narodowych, terenów rezerwatów przyrody czy innych obszarów chronionych wspólnej polityki. Korzystne byłoby prowadzenie wspólnych działań mających na celu obejmowanie dodatkową ochroną w formie aktów prawa miejscowego terenów form ochrony przyrody, które to w MPZP byłyby przeznaczane na tereny o ograniczonej zabudowie, bądź o zakazie zabudowy. Warto jednak zaznaczyć, że pod pojęciem terenów cennych przyrodniczo należy rozumieć nie tylko obszary objęte ustawową formą ochrony przyrody zawartą w ustawie o ochronie przyrody (Ustawa, 2004), ale także

obszary, na których występują cenne z perspektywy przyrodniczej gatunki i siedliska priorytetowe dla ochrony w UE, dotychczas nieobjęte formami ochrony (Kistowski, 2007).

1. Cel i zakres badań

Głównym celem pracy było określenie wpływu występowania przestrzennych form ochrony przyrody na gospodarowanie przestrzenią na terenie gminy Stęszew w aspekcie prowadzenia zrównoważonej polityki przestrzennej. Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o przegląd dokumentów planistycznych uchwalonych przez władze gminy w postaci: MPZP, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, programu ochrony środowiska dla gminy Stęszew, analizy zmian planistycznych w gminie Stęszew w latach 2004–2012 oraz na podstawie ilości wydanych decyzji o Warunkach Zabudowy i Zagospodarowania Terenu, a także realizacji założeń zawartych w dokumentach strategicznych gminy.

2. Metodyka badań

W pierwszym etapie badań zebrano dane źródłowe, które obejmowały dane statystyczne oraz dokumenty planistyczne dotyczące gminy Stęszew. Zostały one pozyskane z Urzędu Miasta i Gminy Stęszew, Głównego Urzędu Statystycznego, Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej w Poznaniu oraz Wielkopolskiego Parku Narodowego. Otrzymane w ten sposób dane w postaci MPZP, SUiKZP, analizy planistycznej działań dla gminy Stęszew w latach 2004–2011, Planu Operatu Zagospodarowania Przestrzennego Wielkopolskiego Parku Narodowego oraz danych statystycznych, zostały poddane dalszemu opracowaniu. MPZP uchwalone w latach 2004–2012 zostały zestawione ze sobą w formie tabelarycznej z uwzględnieniem daty uchwalenia Planu. Następnie wykonano w formie graficznej, przy pomocy programu QGIS, mapę zestawiającą ze sobą wszystkie obowiązujące obecnie MPZP na terenie gminy Stęszew (uchwalone po roku 1996, do roku 2012). Pozwoliło to przedstawić przestrzenny rozkład prowadzonej przez gminę polityki. Kolejnym etapem prac było sporządzenie mapy obszarów chronionych występujących na terenie gminy, które mogą w znaczący sposób oddziaływać na prowadzenie działań

planistycznych na terenie Stęszewa. Do takich form zaliczono: Wielkopolski Park Narodowy, Obszary Natura 2000 w postaci Ostoi Rogalińskiej, Ostoi Wielkopolskiej i Będlewo-Bieczyny. Przestrzenne rozmieszczenie terenów chronionych zostało pozyskane z danych Corine Land Cover dostępnych na stronach Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i za pomocą programu QGIS przetworzone do warstwy wektorowej.

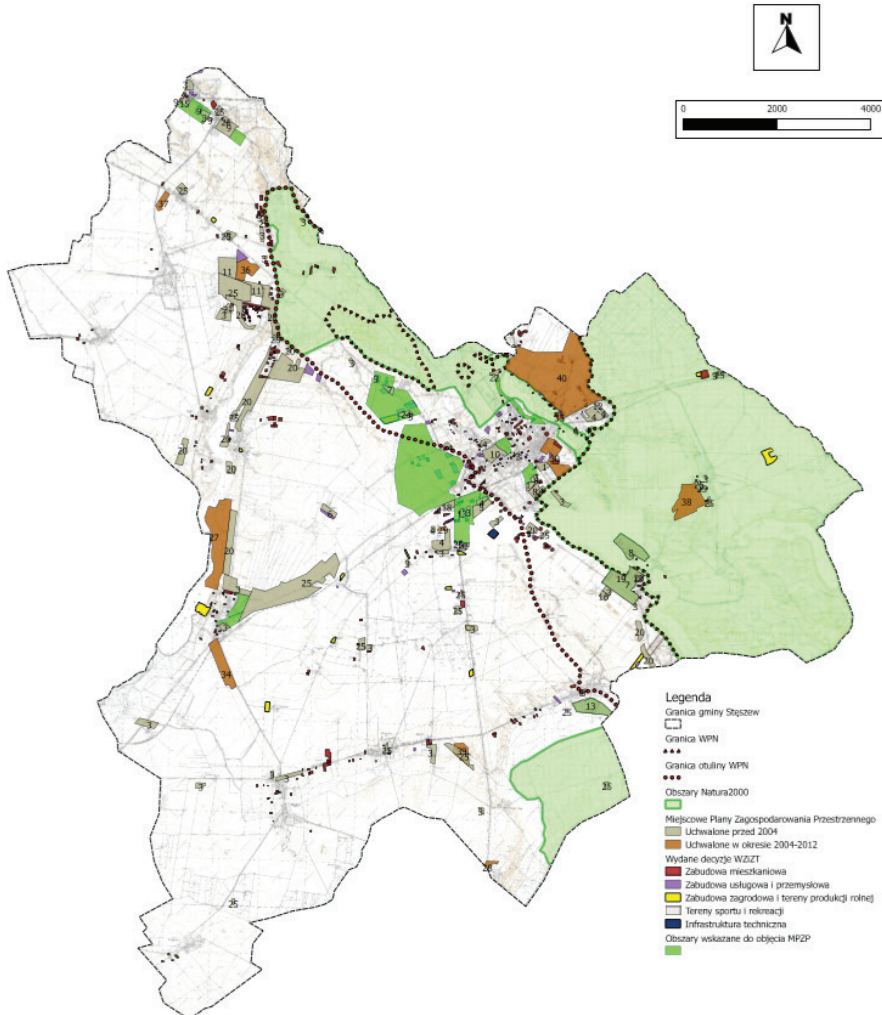
Kolejnym punktem pracy było przeanalizowanie treści SUiKZP, Planu Operatu Zagospodarowania Przestrzennego WPN oraz Programu Ochrony Środowiska dla gminy Stęszew na lata 2011–2018. Dzięki temu udało się uzyskać najważniejsze założenia dotyczące ochrony przyrody na terenie gminy, jakie powinny być uwzględniane przez jej władze w trakcie prowadzenia polityki przestrzennej. Analiza Prognozy oddziaływania na środowisko sporządzonej dla potrzeb SUiKZP gminy Stęszew pozwoliła na odniesienie ustaleń do konkretnych terenów gminy oraz – po nałożeniu warstwy wektorowej z formami ochrony przyrody – na przeanalizowanie, jak ustalenia Studium mogą wpływać na tereny objęte ochroną. Na podstawie danych zawartych w Analizie Planistycznej gminy Stęszew zestawiono ilość wydawanych decyzji o WZiZT w poszczególnych obrębach geodezyjnych.

Efektom pracy było opracowanie w programie QGIS mapy wynikowej przedstawiającej analizę dokumentów planistycznych sporządzonych w okresie 2004–2012 dla obszaru gminy Stęszew.

3. Wyniki badań

Na terenie gminy Stęszew w okresie od 1 stycznia 2004 roku do 31 grudnia 2012 roku uchwalonych zostało 16 Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego, z których zaledwie 13 dotyczyło nowych terenów. Trzy z uchwalonych w latach 2004–2012 planów miejscowych dotyczyły zmian dokumentów z lat 1996–2004, które to zachowały zgodnie z Ustawą o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym swoją ważność. Łączna powierzchnia obszarów objętych Planami w analizowanym okresie wyniosła około 356 hektarów (rys. 1).

Rysunek 1. Mapa wynikowa – analiza dokumentów planistycznych sporządzonych w okresie 2004–2012 dla obszaru gminy Stęszew



Źródło: opracowanie własne.

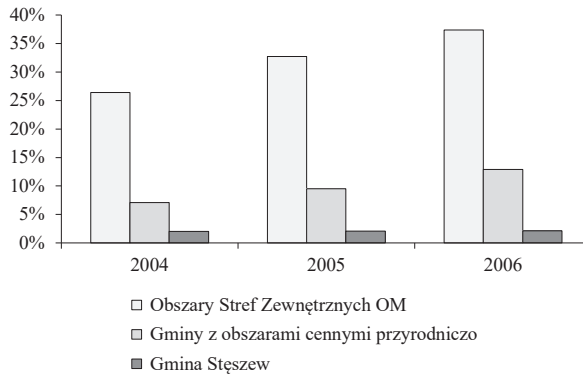
Poddając analizie główne formy przeznaczania terenów w MPZP, można jednoznacznie stwierdzić, że gmina jedynie częściowo zrealizowała założenia przyjęte w SUiKZP. W analizowanym okresie brak jest dużych powierzchni objętych MPZP, które miały być narzędziem prowadzenia ujednoczonej polityki przestrzennej

gminy. Można zauważyć, że wprowadzono MPZP dla kierunków związanych z ochroną środowiska przyrodniczego. Rada Gminy, przyjmując trzy plany miejscowe, w sposób wyraźny ustanowiła zasady wydobywania kruszywa na terenie gminy – co wprost koresponduje z założeniami przyjętymi w Studium. Mowa o planach miejscowych dla terenów obrębów Rybojedzko, Wronczyn, Jeziorki i Tomiczki, które określały sposób zagospodarowania terenów, na których leżą złoża kruszyw. Odmienna sytuacja występuje w przypadku rozwoju rolnictwa, które odnaleźć można w dokumencie Studium jako jeden z priorytetowych kierunków rozwoju gminy. W analizowanym okresie nie stwierdzono ani jednego planu odnoszącego się jedynie do kwestii użytków rolnych i gruntów ornych. Jednak w przypadku dwóch planów obszary związane z rolnictwem stanowiły znaczący odsetek terenu objętych ustaleniami. Zgodnie ze Studium, w miejscowych planach wskazano strefę Aktywności Gospodarczej (MPZP dla terenów przemysłowych i usługowych), a także konieczność zachowania istniejącej zabudowy i układu urbanistycznego. Jednak wśród dokumentów ustalonych w analizowanym okresie nie znajdują się plany mające na celu rozwój elementów infrastrukturalnych. W większości takie przypadki rozpatrywane były poprzez wydawanie decyzji WZiZT oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Liczba uchwalonych MPZP w poszczególnych latach objętych opracowaniem była zmienna, jednak w całym analizowanym okresie bardzo niska. Uchwalone MPZP odnosiły się głównie do pojedynczych działek lub niewielkich zespołów, przez co nie spełniały w pełni zadania postawionego im przez ustawę. Warto zauważyć, że na terenie gminy na dzień 31 grudnia 2004 roku obowiązywało 41 MPZP, z czego zaledwie 16 było uchwalonych w analizowanym okresie. 25 miejscowych planów zostało sporządzonych w oparciu o uchyloną już Ustawę z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity z 1999 roku, Dz.U. nr 15, poz. 139, z późn. zm.). Jednak zgodnie z art. 87 ust. 1 i art. 88 ust. 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, funkcjonują one jako obowiązujące dokumenty. Rok 2004, w którym zaczęła obowiązywać znowelizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, był rokiem, w którym gmina Sęszew nie ustaliła ani jednego MPZP, co stanowiło wyraźną opozycję do odpowiednich okresów w latach wcześniejszych, kiedy zarówno w roku 2002, jak i 2003 ustalane były co najmniej cztery i więcej MPZP. Dopiero rok 2005 był okresem, w którym na terenie gminy

uchwalone zostały cztery plany miejscowe w oparciu o nową ustawę. Podobna sytuacja zauważalna jest w roku 2006 i 2008 – uchwalono wtedy odpowiednio sześć i trzy plany miejscowe. Niepokojące zjawisko można zauważyć w latach 2007, 2009 oraz 2012, kiedy to władze gminy nie sporządziły ani jednego miejscowego planu. Pozostałe lata charakteryzują się niską liczbą uchwalanych dokumentów (w roku 2010 uchwalono jeden dokument, natomiast w roku 2011 uchwalone zostały dwa największe obszarowo Plany Zagospodarowania Przestrzennego). Mała liczba sporządzonych uchwał znalazła swoje odzwierciedlenie w wysokości stopnia pokrycia planistycznego gminy. W analizowanym czasie udział ogólnej powierzchni objętej MPZP w odniesieniu do całkowitej powierzchni gminy stopniowo się zwiększał. Istotnie jednak, odnosząc się do wszystkich analizowanych lat, jego wartość jest relatywnie niska, co można potwierdzić zestawiając wartość wskaźnika z wynikami zamieszczonymi w *Raporcie o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2006 roku* (Śleszyński i in., 2007). Raport ten kwalifikuje gminę Stęszew do grupy gmin leżących w strefach zewnętrznych obszarów metropolitalnych, w tym przypadku metropolii poznańskiej. Średnie pokrycie planistyczne dla tej grupy w latach 2004, 2005 i 2006 wynosi odpowiednio 26,4, 32,7 oraz 37,4%. Wynik osiągnięty w Stęszewie spośród wymienionych w dokumencie grup najbardziej zbliżony jest do poziomu charakterystycznego dla gmin z obszarami cennymi przyrodniczo, w przypadku których wynosił on średnio 7,1% w roku 2004, 9,5% w 2005 oraz 12,9 % w 2006 (analizowana gmina uzyskała w tych latach odpowiednio 2,01%; 2,1% oraz 2,14%). Dysproporcje wartości wskaźnika pokrycia planistycznego w gminie w odniesieniu do średnich krajowych przedstawiono na rysunku 2.

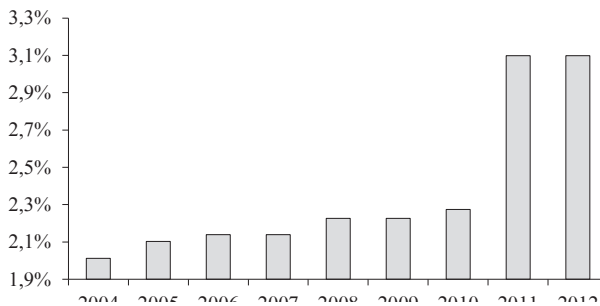
Kolejny dokument, Analiza stanu uwarunkowań prac planistycznych na koniec 2010, przedstawia duże dysproporcje w wartości wskaźnika na terenie gminy Stęszew. Na terenach należących do gmin leżących w zewnętrznych strefach obszarów metropolitalnych wskazano pokrycie MPZP na poziomie 41% w roku 2007, 44, 5% w 2008 oraz 42, 3% w 2009 (Śleszyński i in., 2011). Natomiast w przypadku gmin z obszarami cennymi przyrodniczo, do których zaliczono gminę Stęszew, pokrycie planistyczne w roku 2010 wyniosło 17,2%, gdzie średnia wielkość MPZP wynosiła 242,9 ha. W przypadku gminy Stęszew wskaźnik ten jest niemal 10-krotnie niższy i wynosi zaledwie 2,27% na koniec roku 2010 oraz 3,51% w roku 2012.

Rysunek 2. Wskaźnik pokrycia planistycznego dla poszczególnych grup gmin



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3. Wartość wskaźnika pokrycia planistycznego gminy Stęszew w latach 2004–2012



Źródło: opracowanie własne.

Powierzchnia terenów objętych Miejscowymi Planami Zagospodarowania Przestrzennego w gminie Stęszew dość znacząco odbiega od średnich uzyskanych w podobnych gminach, co daje podstawę do stwierdzenia, że prowadzenie polityki przestrzennej przez gminę Stęszew jest nieharmonijne. Jednak w literaturze można spotkać się z tezą, że najniższym poziomem pokrycia planistycznego charakteryzują się jednostki, w których występują tereny cenne przyrodniczo (Śleszyński

i in., 2011). Taki poziom powierzchni objętych ustaleniami MPZP spowodowany jest utrudnieniami przebiegu procedury uchwalania Planów, które w istotny sposób są skorelowane z obecnością obszarów cennych przyrodniczo. Tereny te na obszarze Stęszewa zajmują ponad 35% ogólnej powierzchni gminy. Istotne jest tutaj zwiększenie wymagań uchwalanych MPZP, zwłaszcza gdy dotyczą one terenów Natura 2000. Ich wynikiem powinno być ograniczanie możliwości przeznaczania tych terenów na cele produkcyjne, usługowe czy intensywnej zabudowy, zawarte w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko wykazała spodziewane wystąpienie takich oddziaływań (na tych obszarach możliwe jest jedynie przeprowadzanie inwestycji wynikających z nadrzędnego celu publicznego, dla których zgodnie z art. 34 ustawy o ochronie przyrody nie będzie możliwości zastosowania alternatywnego rozwiązania).

Studiując dokumenty planistyczne dostępne w Urzędzie Miasta i Gminy Stęszew (MPZP, SUiKZP, POŚ) oraz Analizę stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku (Śleszyński i in., 2011), można zauważyć ciągły wzrost wydawanych przez gminę decyzji WZiZT, których ilość w poszczególnych latach wzrastała od 117 w roku 2005, 124 w roku 2006 do 198 w roku 2008. Łącznie w całym analizowanym okresie władze Stęszewa wydały 778 decyzji o warunkach zabudowy (łączna powierzchnia wynosiła 165,1 ha, co stanowiło 27% terenów objętych Planami) oraz 127 decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Najwięcej z nich zostało wydanych dla terenów miasta Stęszew – prawie 26% wszystkich decyzji. Powołując się na Analizę stanu i uwarunkowań planistycznych na koniec 2010 roku można postawić tezę, że na terenie gminy Stęszew wzrósłoby liczby wniosków o wydanie WZiZT towarzyszył niewielki, ale ciągły, wzrost terenów objętych MPZP. Jest to wyjątek na skalę Polski, gdzie główną tendencją dla grupy gmin związanych z występowaniem na ich terenach obszarów parków narodowych jest wzrost wydawanych decyzji z jednoczesnym zahamowaniem wzrostu wskaźnika pokrycia planistycznego bądź spadek wydawanych decyzji z jednoczesnym wzrostem wskaźnika pokrycia planistycznego (Śleszyński i in., 2011).

Podsumowanie

Dokonując analizy wszystkich dokumentów planistycznych obowiązujących w latach 2004–2012 można jednoznacznie stwierdzić, że obecność obszarów chronionych (Natura 2000, WPN) ma istotny wpływ na prowadzenie polityki przestrzennej gminy. We wszystkich dokumentach uchwalonych przez gminę odnaleźć można odniesienia do tych obszarów. Studium charakteryzuje te tereny jako obszar potencjalnego rozwoju, zarówno branży turystycznej, jak i mieszkaniowej, ze względu na atrakcyjne położenie, bliskość natury oraz wysoką jakość życia. Jednak tereny objęte powierzchniowymi formami przyrody przez te same dokumenty wskazywane są jako problematyczne przy uchwalaniu dokumentów planistycznych. Ze względu na dość rozbudowane przepisy dotyczące prowadzenia gospodarki przestrzennej na tych terenach, sporządzanie, a przede wszystkim uchwalanie dokumentów planistycznych, jest utrudnione.

Wskaźnik stopnia pokrycia planistycznego dla Stężewa w istotny sposób odbiega od średnich odnotowywanych w gminach podobnych. Różnica w wartości wskaźnika jest na tyle znacząca, że pozwala stwierdzić, że obecność rozległych obszarów chronionych, jakie występują w granicach gminy, negatywnie wpływa na jakość prowadzonej polityki przestrzennej. Analizując pojedyncze plany miejscowe, odnaleźć można przyczynę takiego stanu. Zdecydowana większość planów odnosi się do pojedynczych działek bądź ich zespołów, nie występowała duża ilość dokumentów, które tworzyły układ urbanistyczny, przez co powierzchnia pojedynczego opracowania wynosiła zaledwie 45 ha.

Literatura

- Burlińska, A. (2013). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie zarządzania przyrodą w mieście. *Zrównoważony Rozwój – Zastosowania*, 4, 133–143. Pobrano z: <http://sendimir.org.pl/sites/default/files/wzr4/wzr4-10.pdf>.
- Kistowski, M. (2007). Kolizje i konflikty środowiskowe w planowaniu przestrzennym na obszarach cennych przyrodniczo. *Czasopismo Techniczne*, 7-A, 249–255.
- Kwaśniak, P. (2014). *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*. Lexis-Nexis.
- Projekt planu ochrony Wielkopolskiego Parku Narodowego (2013). *Operat zagospodarowanie przestrzenne i korytarze ekologiczne*. Poznań.

- Śleszyński, P., Bański, J., Degórski, M., Komornicki, T., Wieckowski, M. (2007). *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński, P., Komornicki, T., Januszewska-Stępnia, M., Górczyńska, M. (2011). *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2009 roku*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. nr 92, poz. 880 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.

THE IMPACTS OF PROTECTED AREAS ON THE MANAGEMENT OF SPACE IN THE COMMUNE STĘSZEW

Abstract

The aim of the study was to evaluate influence of occurrence of forms of nature conservancy on space management in Stęszew commune which is based on the analysis of planning documents from the years 2004–2012. The data source for study included materials which were attained from county office in Stęszew commune and covered a list of plans of local land development and Analysis of spatial changes in the municipality of Stęszew. The study analyzes changes in allocated space in the municipality of the various forms of use on the basis of the local development plan, as well as their location relative to the existing surface forms of nature. The study was to determine the impact on the conduct of rational spatial policy has a presence in the municipality area forms of nature.

Translated by Mateusz Iwiński

Keywords: land development, urban pressure in the natural areas, nature conservancy, Stęszew

JEL code: Q01