

DOI:10.18276/sip.2016.46/1-32

Adam Zydrón*

Magdalena Antkowiak**

Marta Lisiak***

Piotr Szczepański****

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

ANALIZA PRESJI URBANISTYCZNEJ NA OBSZARY CHRONIONE NA PRZYKŁADZIE GMINY PUSZCZYKOWO¹

Streszczenie

W pracy przeanalizowano zagospodarowanie przestrzenne gminy Puszczykowo i określono jego presję na walory przyrodnicze obszarów chronionych w szczególności Wielkopolskiego Parku Narodowego. W badaniach przyjęto założenie, że presja urbanistyczna to przekształcanie niezainwestowanych terenów na cele mieszkaniowe lub usługowe. Miasto Puszczykowo jest jedną z gmin w aglomeracji poznańskiej, w której można zaobserwować proces suburbanizacji, o czym świadczą zarówno zmiany demograficzne (migracje ludności), jak również zmiany w strukturze użytkowania gruntów, a także liczba przeprowadzonych transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości.

Słowa kluczowe: presja urbanistyczna, obszary chronione, gmina Puszczykowo

* E-mail: adzyd@up.poznan.pl

** E-mail: mantkow@up.poznan.pl

*** E-mail: marta.lisiak@up.poznan.pl

**** E-mail: szczepan@up.poznan.pl

¹ Praca jest wynikiem badań prowadzonych w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/B/HS4/06031.

Wprowadzenie

Początki procesu suburbanizacji w Polsce można było zaobserwować w połowie XX wieku, jego intensyfikacja nastąpiła zaś po 1989 roku i związana była ze zmianą sytuacji gospodarczej (Kazak, Pilawka, 2013). Suburbanizacja definiowana jest jako przenoszenie się ludności zamieszkującej centra dużych miast na tereny strefy podmiejskiej. Proces ten jest szczególnie widoczny na obszarach gmin położonych w rejonie Trójmiasta, Poznania, Warszawy, a także Radomia i Szczecina (Lisowski, Grochowski, 2008).

Efektami intensywnej suburbanizacji jest presja urbanistyczna, która uwidacznia się przez zmianę funkcji terenów do tej pory nieprzeznaczonych (najczęściej użytkowanych rolniczo) na cele związane z zabudową mieszkaniową i usługową (Głaz, 2006; Sowa, Tomczak, 2012). Jedną z przyczyn presji urbanistycznej jest mechanizm społeczno-gospodarczy – bogacenie się społeczeństwa i wzrost gospodarczy powodują nie tylko chęć bliższego kontaktu z przyrodą, ale również zwiększone zainteresowanie ochroną środowiska, tereny podmiejskie zaś kojarzą się z lepszą jakością środowiska i łatwym dostępem do przyrody. Dla samorządów terytorialnych napływ ludności niesie ze sobą korzyści, m.in. zwiększone wpływy do budżetu z tytułu podatków związanych ze sprzedażą ziemi pod zabudowę (Wasilewski, Krukowski, 2002), z drugiej jednak strony napływ ludności to ryzyko kosztów związanych m.in. z dodatkowym uzbrojeniem działek. Podstawowym problemem samorządów może być również brak wolnych terenów pod zabudowę przy jednoczesnym gwałtownym na nie zapotrzebowaniu. W konsekwencji często dochodzi do przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową terenów atrakcyjnych i cennych przyrodniczo oraz do postrzegania tych obszarów jako bariery dla rozwoju gminy (Drzazga, Ratajczyk, 2005). Walory przyrodniczo-krajobrazowe terenów podmiejskich nie tylko przyciągają nowych mieszkańców, lecz także powodują wprowadzenie nowych form zagospodarowania terenu. Istotnym czynnikiem wpływającym na zmianę struktury zagospodarowania jest rozbudowa systemu komunikacyjnego, co sprzyja ekspansji inwestycji wzdłuż nowych dróg czy linii kolejowych. W wielu przypadkach oznacza to destrukcję, a w skrajnych sytuacjach utratę, walorów środowiskowych (Strzałkowska, Hurba, 2008; Kowicki, 2007). Walory przyrodnicze muszą być chronione przed presją inwestycyjną. Ochrona i pielęgnowanie terenów cennych przyrodniczo

oraz gruntów leśnych i rolnych powinny być priorytetem w lokalnej polityce samorządów, zwłaszcza na obszarach o wysokiej gęstości zaludnienia (Kowicki, 2007).

Zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi zagospodarowanie przestrzenne w gminie określone jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jednym z narzędzi realizacji przez samorządy polityki przestrzennej są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP), w przypadku braku MPZP ustalenie przeznaczenia terenu i warunków zabudowy zależne jest od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzja ta postrzegana jest jednak jako instrument, który powoduje rozdrobnienie przestrzeni i krajobrazu. Uznaje się zatem, że jedynie pełne pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego danego obszaru pozwala skutecznie prowadzić zrównoważoną politykę przestrzenną, zwłaszcza na obszarach cennych przyrodniczo (Solon, 2010; Sowa, Tomczak, 2012).

1. Cel i metodyka badań

Celem pracy była analiza zagospodarowania przestrzennego i określenie jego presji na walory przyrodnicze obszarów chronionych (w szczególności WPN), dla jego realizacji przyjęto założenie, że presja to przekształcenie niezainwestowanych terenów na cele mieszkaniowe lub usługowe.

W przeprowadzonym badaniu założono, że w przypadku gmin bogatych w formy ochrony przyrody i podlegających presji urbanistycznej, należy dążyć do pokrycia MPZP całej powierzchni gminy, co zminimalizowałoby negatywne oddziaływania inwestycji na środowisko i nałożyło obowiązek przeprowadzenia kompensacji przyrodniczej. Uznano również, że analiza MPZP i dokumentów strategicznych gminy pozwala wnioskować o prowadzonej przez gminę polityce przestrzennej.

Zakres problemowy pracy wymagał wykorzystania zróżnicowanego zestawu materiałów źródłowych, który obejmował:

- obowiązujące MPZP gminy Puszczykowo,
- *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Miasta Puszczykowo* (Uchwała Nr 255/98/II Rady Miasta Puszczykowo z 15 czerwca 1998 r.),
- *Strategię rozwoju Miasta Puszczykowo na lata 2010–2020*,
- *Plan Rozwoju Lokalnego Miasta Puszczykowo na lata 2005–2014*,

- *Program Ochrony Środowiska Miasta Puszczykowo na lata 2010–2013 z perspektywą na lata 2014–2017*,
- dane demograficzne pozyskane z BDL GUS,
- dane z PODGiK-u (transakcje kupna-sprzedaży nieruchomości, struktura użytkowania gruntów).

W opracowaniu zaprezentowano porównanie zapisów MPZP. Ze względu na dużą różnorodność zapisów dotyczących przeznaczenia terenu zostały one pogrupowane w pięciu kategoriach: budownictwo mieszkaniowe, infrastruktura usługowa, zabudowa mieszkaniowa z obiektami infrastruktury usługowej, zarządzane tereny zielone i obszary zalesione oraz wody. Zebrane dane planistyczne dla miasta Puszczykowo porównano z danymi demograficznymi i geodezyjnymi, ze szczególnym uwzględnieniem presji inwestycyjnej na walory przyrodnicze.

Zakres czasowy badań obejmował lata 2003–2013, co wynikało z dostępności danych.

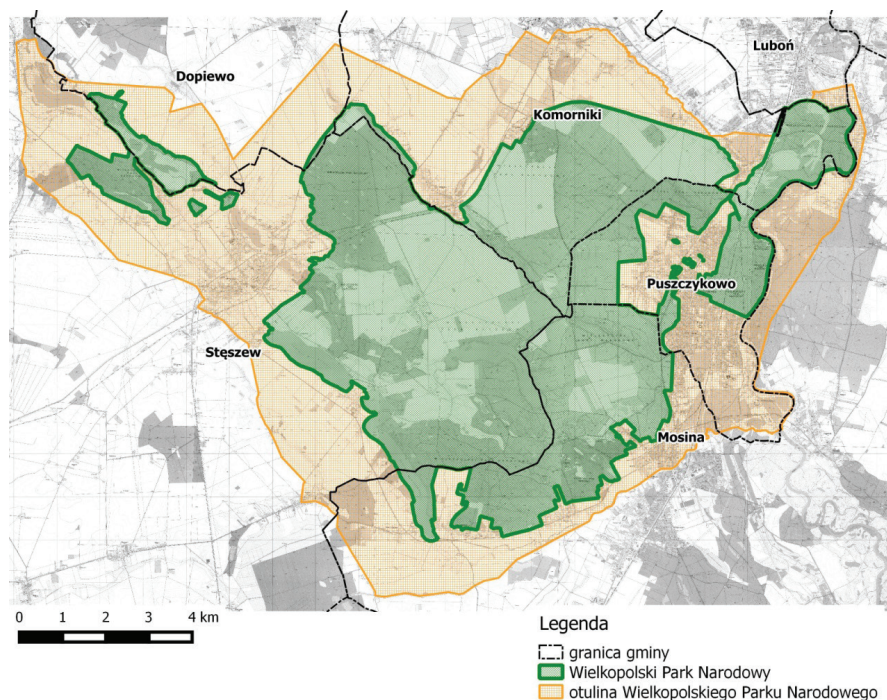
2. Charakterystyka obszaru badań

Gmina Puszczykowo leży na południu powiatu poznańskiego, w centralnej części województwa wielkopolskiego. Miasto Puszczykowo zlokalizowane jest w odległości ok. 4,5 km od granic administracyjnych Poznania.

Część miasta Puszczykowo, przede wszystkim obszary leśne, leży na terenie Wielkopolskiego Parku Narodowego (zwany dalej: WPN). Do WPN w granicach miasta należy dziewięć działek o łącznej powierzchni 7,45 ha, co odpowiada ok. 0,1% całkowitej powierzchni WPN i 0,45% powierzchni miasta Puszczykowo. Pozostała część miasta położona jest w granicach otuliny WPN.

Na terenie miasta Puszczykowo znajdują się również trzy obszary Natura 2000, które w północnej części miasta pokrywają się z obszarem WPN. Jeden z nich to obszar specjalnej ochrony ptaków PLB300017 *Ostoja Rogalińska*, natomiast pozostałe to specjalne obszary ochrony siedlisk PLH300010 *Ostoja Wielkopolska* oraz PLH300012 *Rogalińska Dolina Warty*. Dodatkowo na terenie miasta Puszczykowo znajdują się trzy rezerваты przyrody i pięć pomników przyrody.

Rysunek 1. Położenie gminy Puszczykowo

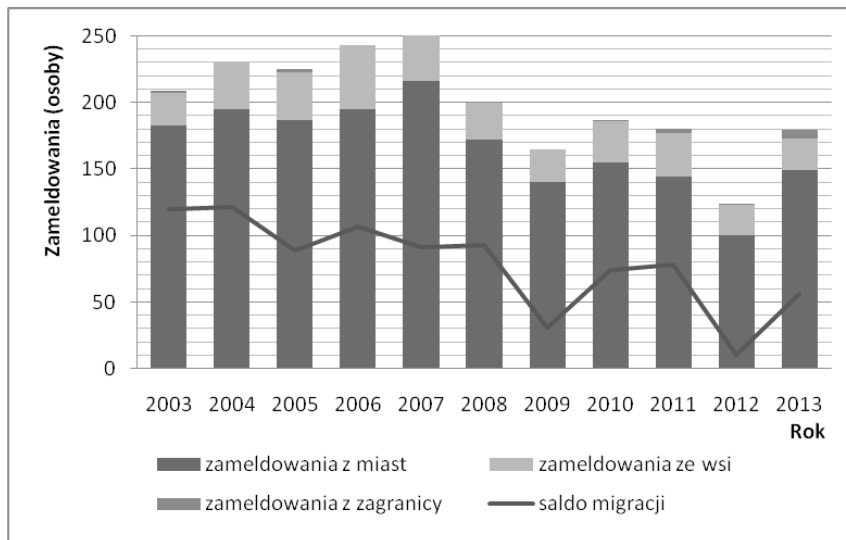


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GDOŚ.

3. Wyniki badań

W latach 2003–2013 liczba ludności w Puszczykowie zwiększyła się o ponad 8,4% i w ostatnim roku analizy wynosiła 9819 osób, co stanowi 2,8% mieszkańców powiatu poznańskiego. Puszczykowo charakteryzuje się ponadto jedną z wyższych wartości gęstości zaludnienia w powiecie, utrzymującą się w badanym okresie na poziomie około 600 osób/km². Analizując tempo przyrostu naturalnego i migracje ludności w gminie, można stwierdzić, że głównym czynnikiem wpływającym na zmianę liczby mieszkańców są właśnie migracje, zwłaszcza napływ ludności z innych regionów (rys. 2).

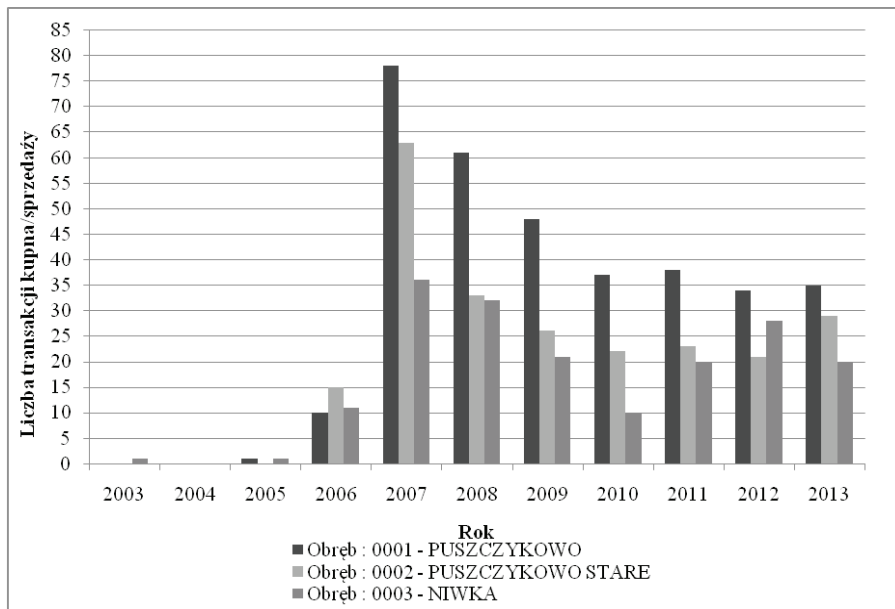
Rysunek 2. Migracje na pobyt stały (wewnętrzne i zewnętrzne)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Konsekwencją zwiększenia liczby ludności na terenie Puszczykowa jest wzrost zapotrzebowania na tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, co prowadzi do zwiększonego obrotu nieruchomościami i zmian w strukturze użytkowania gruntów. Liczba transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości niezabudowanych w poszczególnych latach badanego okresu była bardzo zróżnicowana (rys. 3). W latach 2003–2005 zanotowano zaledwie kilka pojedynczych transakcji (brak transakcji w obrębie Puszczykowo Stare). W 2006 roku było ich już 36. Najwięcej, bo aż 177 działek, sprzedano w roku 2007. Jednocześnie w tym samym roku odnotowano największy przyrost liczby ludności na obszarze Puszczykowa. Od 2007 roku aż do roku 2011 obserwuje się zmniejszenie liczby transakcji. Od 2011 roku liczba zawartych transakcji wynosi średnio 83 w roku. Najwięcej transakcji we wszystkich analizowanych latach przeprowadzono na terenie obrębu 0001 – Puszczykowo.

Rysunek 3. Transakcje kupna-sprzedaży nieruchomości w analizowanych latach

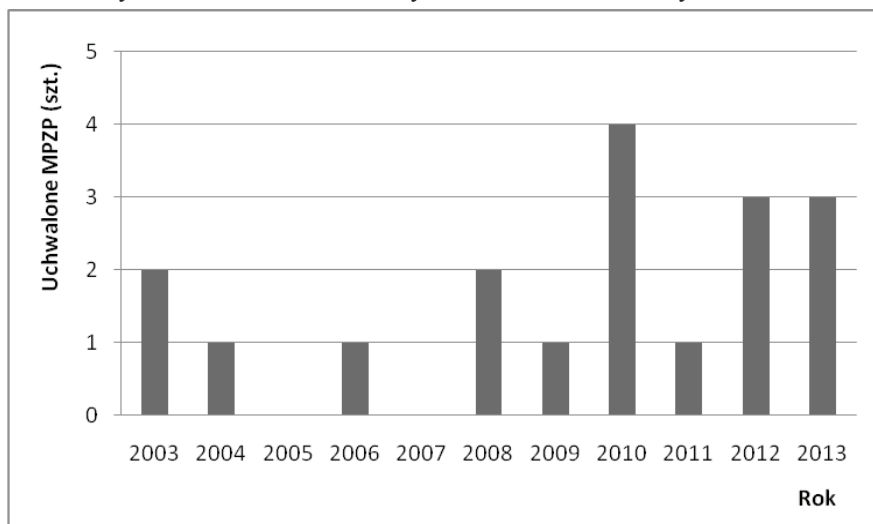


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z PODGIK w Poznaniu.

Zgodnie z określonymi w studium kierunkami zagospodarowania przestrzennego jednym z podstawowych zadań gminy jest minimalizowanie zmian w środowisku. W tym kontekście kluczowe jest właściwe zagospodarowanie strefy granicznej między obszarami cennymi przyrodniczo a zabudowanymi. Narzędziem służącym realizacji tego zadania są MPZP, które powinny określać m.in. minimalną powierzchnię działek, a także sposób ich zagospodarowania. Dodatkowo w *Programie Ochrony Środowiska Miasta Puszczykowa* planuje się, aby we wszystkich decyzjach planistycznych uwzględniane były obszary cenne przyrodniczo: WPN i obszary Natura 2000. W dokumentach strategicznych wskazano na problemy związane z ochroną przyrody wynikające z zachodzących w Puszczykowie zmian o charakterze miastotwórczym. Na podstawie dokumentów planistycznych stwierdzono, że ze względu na brak nowych terenów pod zabudowę władze Puszczykowa przychylnie traktują wnioski o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na potrzeby indywidualnego budownictwa jednorodzinne. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym an-

tropopresję na tereny przyrodnicze jest także poprawa połączeń drogowych z Poznaniem i rozwój komunikacji publicznej, co sprzyja powstawaniu nowych inwestycji.

Rysunek 4. Liczba uchwalonych MPZP w analizowanych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Puszczykowo.

W badanym okresie uchwalono łącznie 18 MPZP (rys. 3). Po przeprowadzeniu analizy ich zapisów można stwierdzić, że większość dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy mieszkaniowej z dopuszczalną zabudową usługową nieuciążliwą dla środowiska. Obszary wskazane pod rozwój usług stanowią niewielki procent powierzchni objętej MPZP. Najczęściej są to tereny usług związanych z oświatą, administracją publiczną, sportem, turystyką i rekreacją, tylko jeden plan związany jest z terenami zieleni krajobrazowej, lasów i wód powierzchniowych. W 2003 roku uchwalono dwa plany, w których dominującą funkcją terenu była zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Wskazano, że nowo wydzielone działki budowlane położone w bezpośrednim sąsiedztwie granicy lasu powinny mieć przynajmniej 3 000 m².

Na obszarze objętym obowiązującym planem z roku 2004 dominuje zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczalnymi usługami turystyki, rekreacji i wy-

poczynku. Wskazano w nim również tereny leśne, łąk, nieużytków, upraw polowych oraz tereny rolne bez prawa zabudowy siedliskowej.

Kolejny plan uchwalono w 2006 roku – poza obszarami zabudowy mieszkaniowej określono w nim tereny leśne, na których obowiązuje zakaz zabudowy kubaturowej i obowiązek zachowania istniejącej zieleni. Dodatkowo wskazano minimalną powierzchnię biologicznie czynną działki od 20% powierzchni działki dla terenów drogi do 70% dla zabudowy mieszkaniowej.

Dwa plany uchwalone w roku 2008 dotyczą zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i określają trzydziestometrową nieprzekraczalną linię zabudowy od strony lasu. Dodatkowo określają minimalną powierzchnię biologicznie czynną działki od 60–70% w zależności od lokalizacji. W planie obejmującym obszar między ulicą Sobieskiego a terenem WPN wskazuje się zmianę sposobu użytkowania terenu z gruntów rolniczych na zabudowę mieszkaniową wraz z niezbędną infrastrukturą.

W planie uchwalonym w 2009 roku dominującą funkcją jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Jeśli chodzi jednak o zagospodarowanie terenów WPN i jego otuliny, to stosowane są tutaj przepisy odrębne.

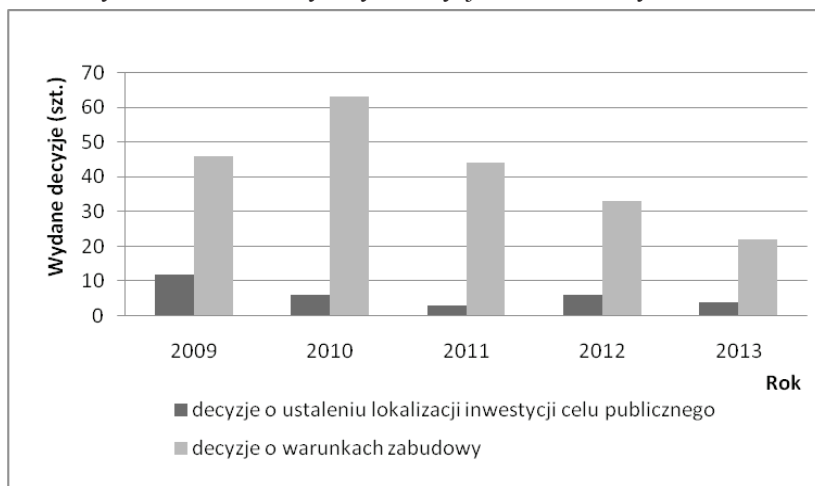
Plany uchwalone w roku 2010 określają różnicowane przeznaczenie terenu. Kluczowe są jednak zapisy dotyczące zakazu, w tym na obszarach Natura 2000, lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Dodatkowo uchwalono stosowanie przepisów odrębnych na obszarach chronionych oraz nakaz ich uwzględniania przy zabudowie i zagospodarowaniu sąsiednich działek.

Uchwalony w kolejnym roku plan dotyczy głównie zabudowy usługowej, jest to jeden z planów, w którym szczegółowo wskazano zagospodarowanie terenu, w tym nakaz zachowania istniejących zalesień i utrzymanie ich właściwego stanu, nakaz zachowania siedlisk przyrodniczych, w których występuje zakaz zabudowy z dopuszczalnymi obiektami małej architektury.

W 2012 roku uchwalono trzy plany, w których jako dominujące zagospodarowanie terenu wskazano zabudowę mieszkaniową z dopuszczalnymi usługami. Poza uwzględnieniem obszarów WPN i Natura 2000 na analizowanym terenie wprowadzono zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko z wyjątkiem inwestycji celu publicznego oraz nakaz zachowania istniejącej zieleni miejskiej, w tym także zadrzewień.

W MPZP z roku 2013 jako dominującą funkcję terenu wskazano zabudowę mieszkaniową jednorodziną z dopuszczalnymi usługami. Również w tych planach znalazły się zapisy o nakazie uwzględniania obszarów chronionych oraz zakazie lokalizacji przedsięwzięć uciążliwych dla tych obszarów. Dodatkowo wskazano, aby wszelkie wolne przestrzenie zagospodarować roślinnością, w celu uzupełnienia zieleni miejskiej.

Rysunek 5. Liczba wydanych decyzji w analizowanych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BDL GUS.

W analizie danych dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględniono tylko te, które wydane zostały na podstawie *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2014 r. poz. 768, ze zm.). W latach 2009–2013 wydano łącznie 213 decyzji (rys. 5), z czego blisko 60,1% dotyczyło zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wynosiły 12,7%, a związane z zabudową usługową stanowiły 9,4%. Najmniej decyzji, bo zaledwie 2 wydane w 2009 roku, dotyczyło zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Łącznie najwięcej decyzji wydano natomiast w roku 2010 (69 decyzji). W kolejnych latach liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu systematycznie malała.

Podsumowanie

Miasto Puszczykowo jest jedną z gmin w aglomeracji poznańskiej, w której można zaobserwować proces suburbanizacji, o czym świadczą zarówno zmiany demograficzne (imigracje ludności), jak również zmiany w strukturze użytkowania gruntów i liczba przeprowadzonych transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości. Trend ten dostrzegalny jest również w polityce przestrzennej, realizowanej przez samorząd gminy. Z zapisów w dokumentach strategicznych można wnioskować, że gmina planuje oprzeć swój rozwój głównie na zabudowie jednorodzinnej, jednym z dalszych priorytetów jest zabezpieczenie obszarów chronionych dzięki właściwemu zagospodarowaniu terenów sąsiadujących w myśl zrównoważonego rozwoju.

Analizując MPZP w mieście Puszczykowo (zapisy związane z WPN), stwierdzić można, że do 2007 roku tylko w dwóch planach wskazano trzydziestometrową linię zabudowy od lasu, mieszczącego się w granicach WPN. Od 2009 roku w większości uchwalanych planów znalazł się zapis mówiący o zakazie lokalizacji inwestycji mogących negatywnie oddziaływać na tereny WPN, jak również obszary Natura 2000. Wskazano, że w przypadku tych obszarów zabudowa i zagospodarowanie przestrzenne prowadzi się na podstawie przepisów odrębnych, w tym planów ochrony. Jak podkreśla Strzałkowska i Hurba (2008) objęcie prawną ochroną terenów cennych przyrodniczo nie stanowi skutecznego zabezpieczenia przed ich zabudową. Niestety, obecnie nie ma obowiązku sporządzania, dla obszarów objętych planem ochrony, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są podstawowym instrumentem pozwalającym na zachowanie walorów tych obszarów (Wycichowska, 2009). Tylko nieliczne z analizowanych planów wprowadzały zakaz zabudowy. Uchwalone plany przeważnie określały warunki zabudowy i zagospodarowania terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Określenie standardów zagospodarowania przestrzennego, również na obszarach chronionych i wyłączonych z zabudowy, mogłoby ograniczyć powstawanie niejasności i konfliktów na tych obszarach.

Istnieje zatem obustronna zależność między zagospodarowaniem przestrzennym a jego presją na środowisko. Zjawisko to jest szczególnie widoczne na obszarach podmiejskich, gdzie coraz więcej terenów, również tych bezpośrednio sąsiadujących z obszarami chronionymi, przeznaczanych jest pod zabudowę mieszkaniową.

Literatura

- Drzazga, D., Ratajczyk, N. (2005). Rozprzestrzenianie się zabudowy aglomeracji łódzkiej na terenach otwartych na przykładzie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich. *Przeгляд Przyrodniczy*, 16.
- Głaz, M. (2006). Przekształcenia agrarne strefy podmiejskiej jako efekt oddziaływania miasta Wrocławia. W: J. Słodczyk, R. Klimek (red.) *Przemiany przestrzeni miast i stref podmiejskich*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Kazak, J., Pilawka, T. (2013) Warunki życia a migracje w strefie suburbanalnej Wrocławia. *J.Agribus. Rural Dev.* 4(30).
- Kowicki, M. (2007). Mieszkać w mieście wśród wiejskich krajobrazów. *Czasopismo techniczne*, z. 2, Architektura 2-A.
- Lisowski, A., Grochowski, M. (2008). Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje. W: K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.) *Ekspertyzy do Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju*. Tom 1. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Solon, J. (2010). Sytuacja planistyczna na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych. *Studia KPZK*, CXXX, 2010.
- Sowa, D., Tomczak, A. (2012). Praktyka kształtowania zabudowy mieszkaniowej na poziomie planowania miejscowego. *Space-Society-Economy*, No 11.
- Strzałkowska, J., Hurba, M. (2008). Skuteczność ochrony środowiska przyrodniczego przestrzeni podmiejskiej na przykładzie aglomeracji Lublina. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, T. XXII.
- Wasilewski, A., Krukowski, K. (2002). *Wylączenie gleb z rolniczego użytkowania na terenach podmiejskich*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

THE ANALYSIS OF URBAN PRESSURE ON PROTECTED AREAS ON THE EXAMPLE OF PUSZCZYKOWO COMMUNE

Abstract

The study analyzed the spatial planning of Puszczykowo commune and determined its pressure on the natural values of protected areas, in particular, The National Park of Wielkopolska. It was assumed that the urban pressure is to transform undeveloped areas for two types of function: residential or service. The city of Puszczykowo is one of the com-

munes in the Poznań Agglomeration, in which the suburbanization process is observed. It is confirmed by both demographic changes (migrations of the population), changes in the land use structure and number of transactions of buying and selling of the real estate.

Translated by Magdalena Antkowiak

Keywords: urban pressure, protected areas, Puszczykowo commune

Kod JEL: Q01

