



STUDIA OBSZARÓW WIEJSKICH
2019, tom 55, s. 41–52
<https://doi.org/10.7163/SOW.55.3>



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE
www.ptgeo.org.pl



INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
POLSKA AKADEMIA NAUK
www.igjz.pan.pl



Swoboda planistyczna gmin na przykładzie gminy Stęszew

Evaluation of spatial planning flexibility at local level on the example of the Stęszew commune

Anna Zbierska  Agnieszka Krupka

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
Wydział Inżynierii Środowiska i Gospodarki Przestrzennej
ul. Piątkowska 94E, 60-649 Poznań
anzbier@up.poznan.pl • krupka-agnieszka@wp.pl

Zarys treści: W artykule zaprezentowano wyniki oceny swobody planistycznej pod względem możliwości zabudowy terenów w gminie Stęszew, należącej do Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego. Zakres pracy obejmował m.in. przegląd aktów prawnych i dokumentów planistycznych oraz punktową ocenę 10 kryteriów ograniczających możliwość zabudowy, wynikających z uwarunkowań prawnych, przyrodniczych, fizjograficznych, kulturowych i technicznych. Swoboda planistyczna w gminie została oceniona jako średnia. Obszary o ograniczonych możliwościach zabudowy i objęte zakazem zabudowy stanowią 53,17%, a tereny o braku ograniczeń planistycznych lub z małymi ograniczeniami zajmują nieco ponad 1/3 ogólnej powierzchni gminy.

Słowa kluczowe: swoboda planistyczna, planowanie przestrzenne, urbanizacja, Stęszew.

Wprowadzenie

Jedną z podstawowych cech cywilizacji europejskiej, która zaczęła stopniowo rozprzestrzeniać się od południowego wschodu Europy, jest urbanizacja. To jeden z głównych procesów w przestrzeni przełomu XX i XXI w. Wiele rokowań i badań demograficznych oraz gospodarczych wskazuje, że ten proces będzie się nasilał i rozwijał w pierwszej połowie XXI wieku (Harasimowicz 2015). Dzisiaj ponad połowa światowej populacji żyje na obszarach miejskich. Przewiduje się, że do 2050 r. liczba ta osiągnie poziom 70%, kiedy to 6,3 miliarda ludzi będzie mieszkać w miastach (*World urbanization...* 2015). W Polsce proces urbanizacji był szczególnie intensywny w latach 1950–1990. W ciągu tych 40 lat odsetek ludności zamieszkującej w miastach wzrósł z 37% aż do 62%. Było to ściśle związane z industrializacją na terenie Polski i migracją ludności z terenów wiejskich do miast. W ostatnich 30 latach proces ten nie jest już tak intensywny i często przyjmuje formę ekspansji miast na tereny podmiejskie (Szymańska 2007; Czarnecki 2010; Szymańska i Biegańska 2011, Zbierska i in. 2015). Szczególnie intensywne procesy suburbanizacji widoczne są między innymi w przypadku Trójmiasta, Poznania, Lublina, Warszawy i Wrocławia (Staszewska i Wdowicka 2006; Lisowski i Grochowski 2008; Kajdanek 2011). Wokół

tych miast obserwuje się szczególną formę suburbanizacji, jaką jest rozlewanie się miasta (*urban sprawl*). Oznacza to intensywne zagospodarowywanie terenów wiejskich poza zwartą strefą miejską. Tereny wiejskie stopniowo tracą swój rolniczy charakter stając się „sypialniami” dla większych ośrodków aglomeracji (Zbierska i in. 2014; Gibas i Heffner 2018). Jest to rozwój zabudowy rozproszonej, za którym często nie nadąża rozwój infrastruktury technicznej, co wiąże się z wieloma utrudnieniami dla mieszkańców.

Urbanizacja jest kluczowa dla zapewnienia wzrostu gospodarki i bogactwa narodów. Zapewnia ogromne korzyści, takie jak: większe zatrudnienie, łatwiejszy dostęp do edukacji, innowacje, lepsza opieka społeczna, rozwój struktur społecznych i instytucjonalnych. Jednak szybki wzrost urbanizacji ma swoją cenę: degradację ekologiczną, zanieczyszczenie powietrza (hałas oraz emisja spalin), zmiany klimatu, ubóstwo i nierówność wśród społeczeństwa (Grochowska 2016). Są to powszechne problemy na całym świecie, które wynikają z niskiej jakości rozwoju miast (Ochoa i in. 2018). Dlatego coraz większy nacisk w krajach europejskich i nie tylko kładzie się na wdrożenie tzw. zrównoważonej urbanizacji (*sustainable urbanization*). Według Komisji Europejskiej zrównoważoną urbanizację definiuje się jako wyzwanie, którego istotą jest rozwiązanie problemów zarówno występujących w miastach, jak i spowodowanych przez miasta, uznając, że same miasta mogą dostarczyć wiele potencjalnych rozwiązań. Do istotnych czynników mających wpływ na zrównoważoną urbanizację należą m.in. zarządzanie użytkowaniem gruntów, planowanie i przepisy urbanistyczne oraz architektura i kształtowanie przestrzeni zurbanizowanej (*Urban Design*) (Ochoa i in. 2018). Stwarzają one możliwości, ale i zobowiązania dla władz planistycznych na poziomie lokalnym do właściwego zarządzania przestrzenią zgodnie z zasadami ładu przestrzennego, którego zachowanie jest jednym z podstawowych wymagań stawianych planistom (Zbierska i in. 2015). Ważne jest, aby najpierw prawidłowo i szczegółowo rozpoznać możliwości zagospodarowania poszczególnych obszarów, czyli określić stopień swobody planistycznej. Dopiero w dalszej kolejności tak planować i kształtować przestrzeń zurbanizowaną oraz rolniczą czy rekreacyjną, aby była ona optymalna w relacji do istniejących uwarunkowań.

Swoboda planistyczna opisywana jest jako brak lub występowanie ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym. Przestrzeń jako dobro deficytowe, mające służyć również przyszłym pokoleniom wymaga od aktualnych „włodarzy” wykorzystania wszelkich narzędzi, jakie mają do dyspozycji, które umożliwią odpowiednie jej kształtowanie i zapewnienie ładu przestrzennego. Mimo że władze gmin posiadają największe władztwo planistyczne ze wszystkich szczebli planowania w Polsce, to jednak wielkość swobody planistycznej jest często ograniczana m.in. przez czynniki prawne, możliwości ekonomiczno-gospodarcze, uwarunkowania kulturowe, fizjograficzne, jak i przyrodnicze.

W artykule zaprezentowano wyniki oceny swobody planistycznej pod względem możliwości zabudowy terenów na przykładzie gminy miejsko-wiejskiej Stęszew. Jest to trzecia pod względem wielkości spośród 17 gmin powiatu poznańskiego. Zaliczana jest do Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego (Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Poznania) (*Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego*, 2017). W ciągu ostatnich 5 lat udział terenów zabudowanych i zurbanizowanych na terenie gminy Stęszew wzrósł o 46,25%. Oznacza to, że tereny w gminie zostały dość silnie zabudowane, co wskazuje na rosnące znaczenie urbanizacji na jej obszarze, ale jednocześnie nie następuje adekwatny do tego wzrost liczby ludności. W ciągu ostatnich 5 lat obserwuje się zmniejszanie liczby ludności w większości sołectw gminy. Wskaźnik stopnia urbanizacji,

liczony jako stosunek osób mieszkających w mieście do ludności ogółem w gminie, oscyluje w granicach od 38,32% do 39,79% w latach 2007–2017. W porównaniu do średniej w Polsce – 61%, oraz 55,2% w Wielkopolsce, jest on niski. Może to wskazywać na rozwój zabudowy rozproszonej na terenach rolniczych lub działkach rekreacyjnych. Stąd konieczność szczegółowej analizy uwarunkowań możliwości rozwoju poszczególnych części gminy. W pracy postawiono pytanie badawcze: w jakim stopniu poszczególne czynniki wpływają na możliwości planistyczne w gminie (jakie wagi punktowe powinny one otrzymać w tego typu analizach) oraz czy już istniejąca polityka przestrzenna gminy, w postaci studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, uwzględnia możliwości wynikające ze swobody planistycznej.

Metodyka

Zakres pracy obejmował m.in. przegląd aktów prawnych i dokumentów planistycznych oraz analizę uwarunkowań prawnych, przyrodniczych, fizjograficznych, kulturowych i technicznych ograniczających możliwość zabudowy.

Zaproponowana metoda oceny swobody planistycznej polegała na punktowej ocenie 10 kryteriów ograniczających (tab. 1) w oparciu o zmodyfikowaną „Metodologię wyznaczania obszarów przewidzianych do urbanizacji” (opracowaną na zlecenie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w 2013 r.) (Stolarska i in. 2013) oraz metodykę oceny „sozowobody planistycznej” zaproponowaną przez R. Cymerman i K. Kurowską (2002) jako instrument ekorozwoju obszarów wiejskich. Zastosowana skala punktowa wynikała również z analizy różnych źródeł literaturowych i metodycznych poświęconych opracowaniom ekofizjograficznym (Fagiewicz i Poniży 2007; Pawłat-Zawrzykraj 2008; Cymerman i Kurowska 2001). Podstawową jednostką odniesienia w analizach były klasoużytki ewidencji gruntów gminy Stęszew (5570 obiektów). Z analizy zostały wyłączone obszary wód powierzchniowych (stojących, płynących i rowów) oraz tereny zabudowane (zabudowy mieszkaniowej i przemysłowej oraz dróg) z obszarem buforowym¹ o szerokości 50 m. Źródłem danych do analiz były m.in.: ewidencja gruntów i budynków Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu, baza danych obiektów topograficznych (BDOT10k) oraz tematyczne bazy danych Państwowego Instytutu Geologicznego, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Narodowego Instytutu Dziedzictwa oraz Banku Danych o Lasach Lasów Państwowych. Szczegółowy wykaz wykorzystanych źródeł danych zestawiono w tabeli 2. W efekcie analiz sporządzono mapę swobody planistycznej w podziale na sześć klas, gdzie klasa I to brak swobody planistycznej a klasa VI – bardzo duża swoboda planistyczna, czyli brak ograniczeń ochronnych terenu (tab. 3). Oznacza to, że im wyższa klasa tym swoboda planistyczna jest wyższa i mniejsze są ograniczenia powiązane z uwarunkowaniami środowiskowymi, gospodarczymi i społecznymi bądź w ogóle one nie występują. Co za tym idzie, pojawiają się znacznie większe możliwości w wyborze struktury zagospodarowania przestrzennego danego terenu.

¹ Strefa buforowa wynikała ze stosowania odmiennych przepisów ochronnych dla terenów przyległych do zabudowy i dróg, m.in. w Ustawie z dnia 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. 2017 r. poz. 1161), Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2204) oraz Ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2068).

Tabela 1. Kryteria oceny swobody planistycznej gmin

Lp.	Kryterium	Liczba punktów za ograniczenia
Ochrona gruntów rolnych – K1		
1.	Użytki rolne o klasie bonitacyjnej I – III, IIIa, IIIb	10
2.	Użytki rolne o klasie bonitacyjnej IV, IVa oraz IVb	3
3.	Obszar nieobjęty danym kryterium	0
Ograniczenia przyrodnicze – K2		
1.	Rezerwat, obszar ochrony ścisłej parku narodowego	10
2.	Pozostałe obszary parku narodowego	8
3.	Obszar Natura 2000, park krajobrazowy	7
4.	Otulina parku narodowego lub krajobrazowego, obszar chronionego krajobrazu, korytarz ekologiczny, użytek ekologiczny, stanowisko dokumentacyjne	5
5.	Strefa ochronna cieków i zbiorników wodnych (bufor 50 m),	2
6.	Obszar nieobjęty danym kryterium	0
Dziedzictwo kulturowe – K3		
1.	Stanowiska archeologiczne, obiekty zabytkowe i układy urbanistyczne wpisane do rejestru zabytków	10
2.	Ważniejsze stanowiska archeologiczne i układy ruralistyczne niewpisane do rejestru zabytków	6
3.	Obszar nieobjęty danym kryterium	0
Powódź – K4		
1.	Zagrożenie powodziowe wysokie – 10%	10
2.	Zagrożenie powodziowe średnie – 1%	5
3.	Zagrożenie powodziowe niskie – 0,2%	2
4.	Obszar nieobjęty danym kryterium	0
Osuwiska – K5		
1.	Osuwiska	10
2.	Nachylenie stoków powyżej 6° (deniwelacje >5 m)	6
3.	Nachylenie stoków 3°–6° (deniwelacje 2–5 m)	3
4.	Obszar nieobjęty danym kryterium	0
Ograniczenia górnicze – K6		
1.	Tereny i obszary górnicze, eksploatacja surowców	10
2.	Złoża kopalin	6
3.	Obszar nieobjęty danym kryterium	0
Lasy i tereny zadrzewione – K7		
1.	Lasy ochronne	10
2.	Pozostałe lasy, parki gminne (wiejskie), ogrody botaniczne i zoologiczne	8
3.	Obszar nieobjęty danym kryterium	0
Strefy ograniczonego użytkowania – K8		
1.	Obszary ograniczonego użytkowania, strefy uzdrowiskowe, strefy ujęć wód	10
2.	Strefa wokół zabudowy produkcyjnej (50 m),	4
3.	Obszar nieobjęty danym kryterium	0
Trudności w posadowieniu budynków – K9		
1.	Niekorzystne, utrudniające budownictwo warunki podłoża budowlanego, grunty organiczne	10
2.	Obszar nieobjęty danym kryterium	0
Uwarunkowania planistyczne – K10		
1.	Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP)	10
2.	Obszar nieobjęty danym kryterium	0

Źródło: opracowanie własne, podobnie pozostałe tabele i ryciny.

Tabela 2. Źródła danych przestrzennych i środowiskowych do oceny swobody planistycznej

Kryterium	Materiał źródłowy	Organ prowadzący
K1	Wektorowa baza klasoużytków EGİB	PODGiK Poznań
K2	Rejestr Form Ochrony Przyrody Baza danych obiektów topograficznych BDOT10k	Geoserwis GDOŚ WODGiK Poznań
K3	Wykaz zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Gminy Stęszew, gminna ewidencja zabytków	NID Urząd Miasta i Gminy Stęszew
K4	Mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego	Hydroportal ISOK KZGW
K5	System Osłony Przeciwosuwiskowej (SOPO) Numeryczny Model Terenu Karty Rejestracyjne Osuwiska	PIG WODGiK Poznań Starostwo Powiatowe
K6	System Gospodarki i Ochrony Bogactw Mineralnych MIDAS	PIG
K7	Bank Danych o Lasach Baza danych obiektów topograficznych BDOT10k	Lasy Państwowe WODGiK Poznań
K8	Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Gminy Stęszew Baza danych obiektów topograficznych BDOT10k	Urząd Miasta i Gminy Stęszew WODGiK Poznań
K9	Baza danych geologiczno-inżynierskich, Mapa geośrodowiskowa 1: 50 000, Mapa glebowo-rolnicza 1: 25 000	PIG WODGiK Poznań
K10	Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego	Urząd Miasta i Gminy Stęszew

Wykaz skrótów: EGİB – ewidencja gruntów i budynków, GDOŚ – Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, ISOK KZGW – Informatyczny System Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, NID – Narodowy Instytut Dziedzictwa, PIG – Państwowy Instytut Geologiczny, PODGiK – Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, WODGiK – Wojewódzki Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej

Tabela 3. Klasy swobody planistycznej

Przedział punktowy	Klasa swobody planistycznej	Określenie swobody	Siła ograniczeń
74–100	I	Brak swobody planistycznej	Największe ograniczenia ochronne
47–73	II	Bardzo mała swoboda planistyczna	Bardzo duże ograniczenia ochronne
20–46	III	Mała swoboda planistyczna	Duże ograniczenia ochronne
5–19	IV	Średnia swoboda planistyczna	Średnie ograniczenia ochronne
1–4	V	Duża swoboda planistyczna	Małe ograniczenia ochronne
0	VI	Bardzo duża swoboda planistyczna	Brak ograniczeń ochronnych

W badaniach zastosowano dwie niezależne metody podziału na klasy. Pierwsza opierała się na zastosowaniu norm klasyfikacyjnych przyjętych w „Metodologii wyznaczania obszarów przewidzianych do urbanizacji” (Stolarska i in. 2013), gdzie zakresy poszczególnych klas zostały przeliczone proporcjonalnie do zaproponowanej punktacji. Druga metoda opierała się na zasadach analiz statystycznych do celów kartograficznych (Korycka-Sko-

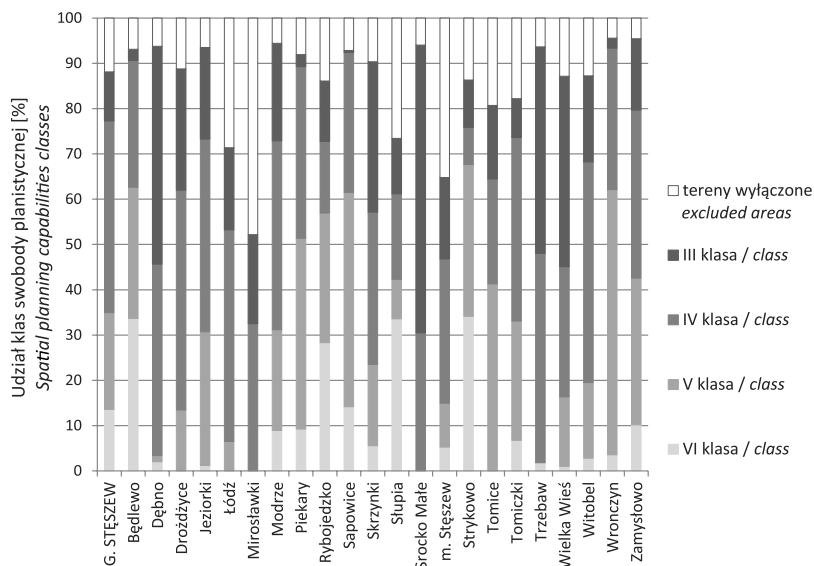
rupa i in. 2012). Wyniki dla poszczególnych klasoużytków uporządkowano hierarchicznie w szereg liczbowy całej zbiorowości i zobrazowano w postaci powierzchni statystycznej, identyfikując punkty nieciągłości. Warunkiem podziału na klasy było minimalizowanie różnic wartości w obrębie tej samej klasy, przy jednoczesnym maksymalizowaniu różnic między klasami, dlatego zdecydowano się na metodę punktów charakterystycznych (tzw. podział naturalny Jenksa). Ostateczny, zaprezentowany w tekście podział na klasy i wynikające z niego wnioski stanowią wypadkową obu metod klasyfikacji, przy czym główny podział na dużą/średnią/małą swobodę planistyczną pozostawał niezmienny niezależnie od zastosowanej metody. Różnice mogły dotyczyć jedynie nasilenia zjawiska w ramach tej samej klasy.

Wyniki

Swoboda planistyczna w gminie Stęszew została oceniona jako średnia (klasoużytki zaliczone do klasy IV zajmują największą powierzchnię stanowiącą ok. 42% obszaru gminy). Nie odnotowano obszarów o sumie punktów za ograniczenia powyżej 46, należących do klasy I i II, czyli o braku lub bardzo małej swobodzie planistycznej. Do grupy tej można jednak zaliczyć obszary wyłączone z analizy czyli wody powierzchniowe, tereny zabudowane i drogi, które zajmowały 11,9% powierzchni gminy. Tereny zaliczone do klasy III, cechujące się małą swobodą planistyczną oraz dużymi ograniczeniami, zajmują łącznie 18,93 km² powierzchni, co stanowi 10,82% całkowitego obszaru gminy. Obostrzenia na tych terenach wynikają głównie z istnienia form ochrony przyrody zlokalizowanych we wschodniej części gminy. Na analizowanym obszarze znajduje się kilka form ochrony przyrody: Wielkopolski Park Narodowy (WPN) wraz z otuliną, 3 obszary Natura 2000, użytek ekologiczny – oczko śródpolne, korytarz ekologiczny Dolina Obry oraz 22 pomniki przyrody. Najmniejszą swobodą planistyczną wynikającą z tych form ochrony przyrody charakteryzuje się Srocko Małe (76% powierzchni objęte ograniczeniami) oraz Trzebaw. Sumaryczną ocenę klas swobody planistycznej w podziale na obręby ewidencyjne zaprezentowano na rycinie 1.

Brak ograniczeń swobody planistycznej (VI klasa) występuje głównie w środkowej części gminy Stęszew i dotyczy prawie 14% jej powierzchni. Największą swobodą planistyczną charakteryzują się obręby: Będlewo, Rybojedzko i Strykowo.

Największe ograniczenia swobody planistycznej występują we wschodniej, północno-wschodniej oraz południowo-wschodniej części gminy Stęszew (ryc. 2). Wynikają one głównie z ochrony przyrody, związane są z wydobyciem złóż kopalin oraz występowaniem takich zagrożeń jak osuwiska (w strefie brzegowej Jeziora Lipno) czy z niekorzystnymi warunkami posadowienia budynków. Z planistycznego punktu widzenia tereny te powinny być obowiązkowo wyłączone z wszelkich postępowań związanych z szeroko pojętym budownictwem, w szczególności mieszkaniowym. Na terenach, na których zlokalizowano niekorzystne warunki podłoża budowlanego, występują grunty słabonośne tj. organiczne, spoiste plastyczne i miękkoplastyczne. Na tych obszarach zwierciadło wód gruntowych występuje na głębokości poniżej 2 m p.p.t. Do takich terenów można zaliczyć te znajdujące się w dolinie Kanału Samica. Do obszarów o warunkach utrudniających budowę należą także zagłębienia bezodpływowe oraz rynny i doliny lodowcowe, które są wypełnione osadami organicznymi, tj. namułami torfiastymi, torfami i gytiami. Takie podłoże występuje w dnie rynny bukowsko-mosińskiej przy południowych brzegach Jeziora Stry-

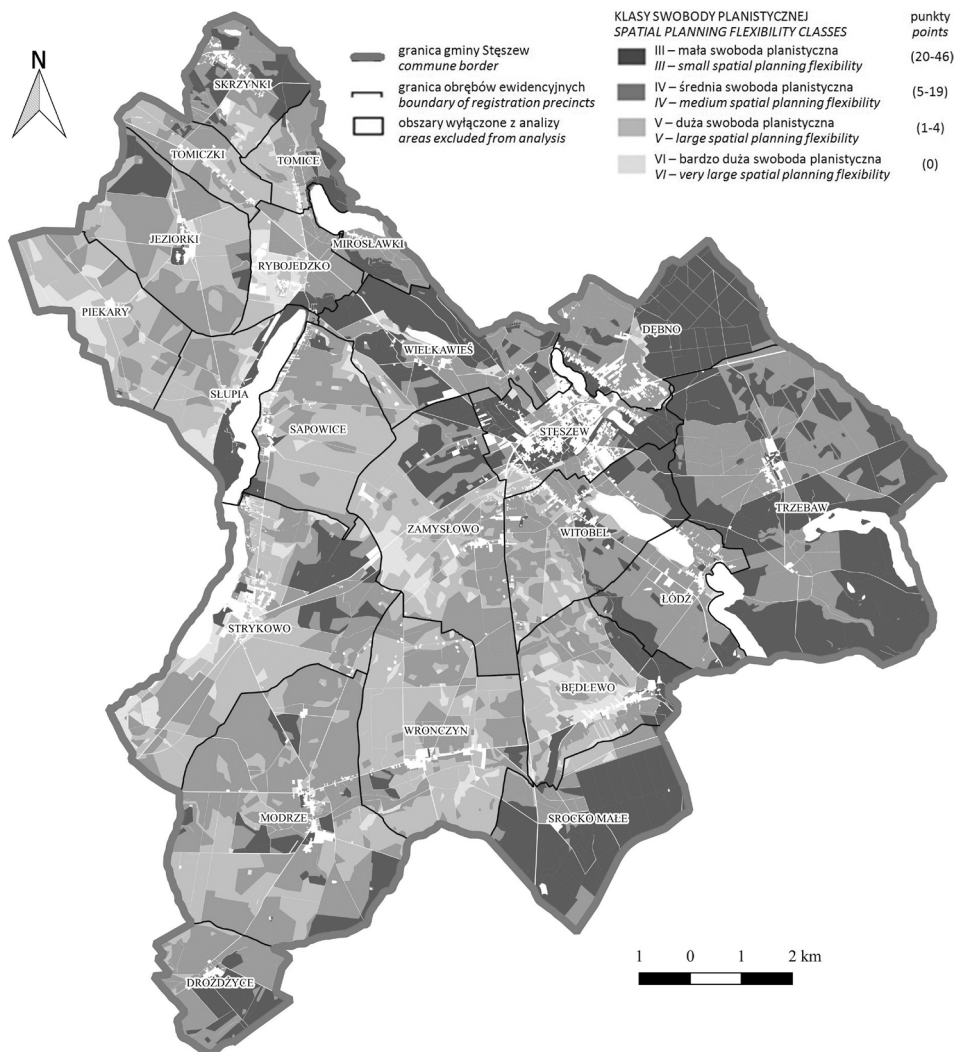


Ryc. 1. Udział procentowy klas swobody planistycznej w ogólnej powierzchni gminy Stęszew oraz według obrębów ewidencyjnych
Percentage of spatial planning flexibility classes by registration precincts in Stęszew commune

kowskiego oraz w dolinie wpadającej do niego rzeki. Największe ograniczenia związane z tym kryterium występują w miejscowości Strykowo, gdzie obejmują obszar 13,58% jej ogólnej powierzchni oraz w Modrzu – 13,36%.

Największe ograniczenia wynikające z kryterium K1 (ochrona gruntów rolnych) występują na terenie obrębów Drożdżycze (78% powierzchni obrębu ewidencyjnego) i Modrze (41%), czyli w południowej części gminy oraz Jeziorki (43%) w części północno-zachodniej. Zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (*t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161*), jeżeli zachodzi potrzeba budowy, rozbudowy czy modernizacji obiektów związanych z przemysłem lub też innego typu zabudową, należy zastosować takie metody, które nie wpłyną negatywnie na grunty poddawane zmianom. W przypadku zmiany funkcji gruntu z rolnej na nierolniczą wymagana jest zgoda odpowiednich organów i zmiany te mogą być dokonywane tylko w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Obszary z największymi ograniczeniami planistycznymi z tytułu ochrony gruntów leśnych pokrywają się w znacznym stopniu z obszarami z kryterium K2 (ochrona przyrody). Lesistość gminy to zaledwie 18,38%, w tym lasy ochronne stanowią 23,0%.

Pozostałe kryteria oceny swobody planistycznej odgrywają na obszarze gminy mniejszą rolę. Zagrożenie powodziowe jest znikome, stąd cały obszar gminy nie jest objęty ograniczeniami powodziowymi. Bardziej istotnym kryterium było dziedzictwo kulturowe. Obszar gminy Stęszew jest bardzo atrakcyjny pod względem walorów zabytkowych, wiele obiektów jest wpisanych do rejestru zabytków. Są one rozmieszczone dość równomiernie w różnych częściach gminy. Cennym układem urbanistycznym cechuje się centrum miasta Stęszew, którego średniowieczna struktura zachowała się aż do czasów współczesnych, z centralnym rynkiem wraz z wychodzącymi z niego ulicami (*Studium... 2014*). To między innymi to kryterium, obok ograniczeń wynikających z wydobycia złóż kopaliny, stref



Ryc. 2. Swoboda planistyczna w gminie Stęszew
Spatial planning flexibility classes in Stęszew commune

ochronnych ujęć wody oraz występowania terenów o niekorzystnych warunkach posadowienia budynków powoduje, że miasto Stęszew charakteryzuje się średnią swobodą planistyczną. Tereny o bardzo dużej i dużej swobodzie planistycznej (VI i V klasy) stanowią niecałe 15% powierzchni obrębu. Szczególnej ochrony wymagają również układy ruralistyczne występujące w Będlewie, Jeziorkach, Modrzu i Sapowicach.

Wyznaczenie klas swobody planistycznej wyraźnie podzieliło gminę Stęszew na dwie części. Pierwsza – wschodnia, północno-wschodnia, i południowo-wschodnia – charakteryzuje się największymi ograniczeniami. Natomiast druga część gminy (północno-zachodnia, środkowa oraz południowo-zachodnia) cechuje się większymi możliwościami rozwoju.

Uwagi i wnioski końcowe

Generalnie Gmina Stęszew charakteryzuje się średnią swobodą planistyczną. Obszary o braku ograniczeń planistycznych lub z małymi ograniczeniami (klasy V i VI) zajmują nieco ponad 1/3 ogólnej powierzchni gminy. Obszary o ograniczonych możliwościach zabudowy i objęte zakazem zabudowy stanowią 53,17%. Zaprezentowane wyniki mogą posłużyć jako przykład i przyczynek do szerszej dyskusji nad oceną swobody planistycznej gmin. Najważniejsze wnioski wypunktowano poniżej.

- 1) Swoboda planistyczna jest pojęciem rzadko stosowanym i ocenianym zarówno w praktyce planistycznej, jak również literaturze przedmiotu. Częściej mówi się o władztwie planistycznym (Czarnik 2010) lub ocenie uwarunkowań planistycznych pod określone cele (Fagiewicz i Poniży 2007; Lisowski i Grochowski 2008; Stolarska i in. 2013; Grochowska 2016). Nie są to jednak pojęcia tożsame. Jak pisze Z. Czarnik (2010) władztwo planistyczne gminy oznacza przyznane przez prawo „kompetencje do jednostronnego ustalenia sposobu zagospodarowania przestrzeni lokalnej”. Jest to swego rodzaju przywilej administracji publicznej do kształtowania prawa własności nieruchomości położonych na jej terytorium. Nie można jednak rozumieć tego jako swobodne dysponowanie przestrzenią lokalną przez gminę. Każda zmiana w przestrzeni przyrodniczej oddziałuje w znaczący sposób na strukturę przestrzenną (Cymerman i in. 2002; Grochowska 2015). Dla zachowania ładu przestrzennego, nie wystarczy, aby ocena uwarunkowań, rozumiana była jedynie jako potencjał gminy do zabudowy terenu. Tym bardziej, że często może dochodzić do konfliktu interesów pomiędzy różnymi jednostkami (Zbierska i in. 2014; Mantey 2016). Dla organów jednostki samorządowej głównym celem planowania przestrzeni powinno być dobro publiczne i zachowanie zasobów dla kolejnych pokoleń. Dla ludności, która zgodnie prawem może uczestniczyć w procesie planistycznym w ramach konsultacji społecznych, często pierwotnym celem jest szybki zysk i wysoki poziom życia. W takich sytuacjach ocenę swobody planistycznej gminy, rozumianej jako brak lub występowanie ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym, można traktować jako jedno z podstawowych narzędzi zrównoważonego rozwoju. Zapoznanie się z możliwościami swobody planistycznej na całym obszarze gminy bądź też tylko na jej mniejszym fragmencie, zobowiązuje planistów czy inne osoby związane z planowaniem przestrzennym i wyborem lokalizacji dla danej inwestycji, do racjonalnego wyboru terenu.
- 2) W ocenie swobody planistycznej gmin kluczowy jest dobór kryteriów i skali punktowej, które powinny być uniwersalne w skali kraju. W maksymalnym stopniu powinny również wykorzystywać dane gromadzone w państwowych bazach danych w ramach Infrastruktury Informacji Przestrzennej (IIP) (Dz.U. 2010 nr 76 poz. 489) oraz wyniki analiz lokalnych na potrzeby opracowań ekofizjograficznych czy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Oczywiście sama skala punktowa zawsze może podlegać dyskusji ze względu na swój dość subiektywny charakter. Stosowanie różnych podejść, modyfikowanie i udoskonalanie różnych propozycji punktacji służy temu, aby wypracować te najbardziej właściwe (adekwatne i zunifikowane). Zaproponowana przez R. Cymermana i K. Kurowską (2002) ocena sozowobody planistycznej zawiera bardzo ciekawą propozycję punktacji (w skali do 10) ograniczeń wynikających z różnych form ochrony przyrody, gleb i lasów. Do pełnej oceny swobody planistycznej brakuje jednak uwzględnienia kry-

teriów zagrożenia powodziowego, rzeźby terenu oraz uwarunkowań infrastrukturalnych i planistycznych. Z drugiej strony, w „Metodologii wyznaczania obszarów przewidzianych do urbanizacji” (opracowanej na zlecenie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w 2013 r.), zdecydowanie zabrakło rozróżnienia różnych form ochrony przyrody i ograniczeń z nich wynikających (oceniało jedynie rezerваты i obszary Natura 2000). Autorzy skupiali się tu tylko na wskazaniu terenów pod zabudowę, tak więc inaczej punktowano tereny objęte planami miejscowymi. Ponadto nie uwzględniano ograniczeń wynikających z rzeźby terenu. Zaproponowane w pracy kryteria stanowią kompilację obu metod, przyjmując równoważność wpływu każdego z kryteriów na swobodę planistyczną (bez wagowania). Stąd przyjęto skale oceny od 0 do 10 punktów za każde kryterium, ograniczając tym samym górną granicę sumy punktów do 100.

Zgodnie z przyjętą w pracy metodyką oceny w gminie Stęszew nie występują obszary o sumie punktów za ograniczenia powyżej 46. Można jednak przyjąć, zgodnie z „Metodologią wyznaczania obszarów przewidzianych do urbanizacji” (Stolarska i in. 2013), że już tereny z ograniczeniami powyższej 19 punktów (czyli należące do klasy III swobody planistycznej) należy zaliczyć do obszarów objętych zakazem zabudowy, a tereny z ograniczeniami od 5 do 19 punktów (IV klasa swobody planistycznej) za obszary o ograniczonych możliwościach zabudowy.

- 3) Odnotowane w gminie Stęszew ograniczenia swobody planistycznej wynikają zarówno z uwarunkowań przyrodniczych, jak i antropogenicznych. Głównie są to jednak formy ochrony przyrody, co podkreślali w swoich badaniach też R. Cymerman i K. Kurowska (2002). Jednocześnie zaobserwowano, że ograniczenia planistyczne z tytułu ochrony gruntów leśnych (K7) pokrywają się w znacznym stopniu z obszarami z kryterium K2 (ograniczenia przyrodnicze). Będzie to zjawisko częste dla gmin, w których parki narodowe mają charakter leśny. Powstaje zatem pytanie czy zasadna jest oddzielna ocena tych kryteriów i dublowanie punktów. Właściwszym wydaje się przeniesienie z kryterium K7 pozycji: „pozostałe lasy, parki gminne (wiejskie), ogrody botaniczne i zoologiczne”, rozumianych jako tereny leśne i parkowe nieobjęte formami ochrony przyrody i dodanie jej do kryterium K2. W dalszych badaniach celowym wydaje się zastąpienie kryterium K7 oceną uwarunkowań infrastrukturalnych i technicznych (np. własności gruntu, dostępu do drogi i uzbrojenia terenu, zapisów MPZP).
- 4) Kryterium najtrudniejszym do oceny okazało się zagrożenie powodziowe. Choć w analizowanej gminie Stęszew jest ono znikome i cały obszar gminy nie jest objęty ograniczeniami powodziowymi, to mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego zamieszczone na Hydroportalu ISOK Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dawniej KZGW) są mało dokładne i nierzetelne. Bazy danych map zagrożenia dużego, średniego i małego były zdublowaniem tych samych obszarów.
- 5) Patrząc całościowo należy jednak pozytywnie ocenić coraz szerszą i powszechną dostępność do danych przestrzennych dla gmin. Co prawda nadal są to dane na poziomie skal 1: 25 000, 1: 50 000, ale ich zaletą jest porównywalność w skali regionu czy kraju. Pozwala to na prowadzenie szerszych analiz porównawczych między gminami w powiecie, województwie czy nawet kraju.
- 6) Ograniczenia w swobodzie planistycznej mogą mieć także pozytywne oddziaływanie. Tak jest w przypadku występowania form ochrony przyrody – na terenie gminy

Stęszew Wielkopolskiego Parku Narodowego oraz obszarów Natura 2000. Pozwolą one uchronić gminę przed nadmierną urbanizacją i negatywnymi dla środowiska skutkami wynikającymi z działalności człowieka.

- 7) Porównując wyniki przeprowadzonej analizy dla gminy Stęszew z projektem planu zagospodarowania przestrzennego Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Poznania (2017), wyznaczone w pracy tereny o dużych ograniczeniach w znacznym stopniu pokrywają się z mapą „Obszary ograniczeń dla rozwoju struktur osadniczych” oraz z mapą „Obszary wyłączone z rozwoju struktur osadniczych”. Głównie dotyczy to obszarów ograniczeń przyrodniczych. Tereny wskazane w planie zagospodarowania Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego jako tereny rozwoju zabudowy wyznaczone w SUiKZP gminy Stęszew, pokrywają się z obszarami, które w przeprowadzonej analizie obejmują klasę V i VI swobody planistycznej. Obejmują one tereny środkowej i południowo-zachodniej części gminy Stęszew. Wskazuje to na prawidłowy dobór zaproponowanych kryteriów oceny i ich punktacji.

Bibliografia

- Cymerman R., Fiefrorowicz-Kozłowska E., Podciborski T.**, 2002, *Ład przestrzenny podstawą rozwoju obszarów wiejskich*, Inżynieria Ekologiczna, 6, s. 92–95.
- Cymerman R., Kurowska K.**, 2001, *Uwarunkowania ochronne jako element swobody planistycznej w gospodarowaniu przestrzenią*, Materiały Międzynarodowej Konferencji Rural management and cadastre, Warszawa – Pułtusk, s. 191–200.
- Cymerman R., Kurowska K.**, 2002, *Sozowoboda planistyczna jako instrument ekorozwoju obszarów wiejskich*, Inżynieria Ekologiczna, 6, s. 69–103.
- Czarnecki A.**, 2010, *Procesy urbanizacji na obszarach wiejskich w Polsce*, [w:] M. Stanny i M. Drygas (red.), *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce. Problemy i perspektywy rozwoju*, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, IRWiR PAN, Warszawa, s. 61–79.
- Czarnik Z.**, 2010, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, 20, 3, s. 5–30.
- Fagiewicz K., Poniży L.**, 2007, *Waloryzacja środowiska przyrodniczego w opracowaniach ekofizjograficznych*, Problemy Ekologii Krajobrazu, 19, s.77–90.
- Gibas P., Heffner K.**, 2018, *Koncentracja zabudowy na obszarach wiejskich*, Wieś i Rolnictwo, 179, 2, s. 189–207.
- Grochowska A.**, 2015, *Konflikty przestrzenne w procesie planowania na przykładzie gmin powiatu trzebnickiego*, Studia Miejskie, 20, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, s. 179–187.
- Grochowska A.**, 2016, *Konflikty przestrzenne w planowaniu przestrzennym na przykładzie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego*, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, 38, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławski, Wrocław.
- Harasimowicz A.**, 2015, *Efekty aglomeracji – czynnik czy bariera rozwoju miast? Analiza wybranych aspektów w świetle literatury przedmiotu*, Studia Miejskie, 20, Białystok, s. 23–34.
- Kajdanek K.**, 2011, *Pomiędzy miastem a wsią. Suburbanizacja na przykładzie osiedli podmiejskich Wrocławia*, Nomos, Kraków.
- Korycka-Skorupa J., Nowacki T., Opach T., Paślawski J.**, 2012, *Internetowy atlas metod kartograficznych*, Polski Przegląd Kartograficzny, 44, 2, s. 105–119.

- Lisowski A., Grochowski M.**, 2008, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*, t. 1, MRR, Warszawa, s. 221–235.
- Mantey D.**, 2016, *Potencjalne konflikty przestrzenne w strefie podmiejskiej z perspektywy potrzeb mieszkańców na przykładzie podwarszawskiej gminy Lesznówola*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, Warszawa, s. 117–140.
- Ochoa J., Tan Y., Qian Q., Shen L., Lopez Moreno E.**, 2018, *Learning from best practices in sustainable urbanization*, *Habitat International*, 78, s. 83–95.
- Pawła-Zawrzykraj A.**, 2008, *Ocena wybranych opracowań ekofizjograficznych*, *Przegląd Naukowy. Inżynieria i Kształtowanie Środowiska*, 17, 3, s. 69–77.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego. Wielkopolska 2020+*, 2017, Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego, Poznań.
- Projekt planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego Poznania. Poznański Obszar Metropolitalny*, 2017, Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego, Poznań.
- Staszewska S., Wdowicka M.**, 2006, *Rozwój budownictwa jednorodzinne w strefie podmiejskiej Poznania jako przejaw suburbanizacji*, [w:] J. Słodczyk, R. Klimek (red.), *Przemiany przestrzeni miast i stref podmiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Stolarska W., Konarzewska K., Strembicka D., Choromańska M.**, 2013, *Metodologia wyznaczania obszarów przewidzianych do urbanizacji*, Pracownia Urbanistyczna (opracowanie na zlecenie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej).
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stęszew*, 2014, <http://bip.steszew.pl/upload/Studiumqp2014v.pdf> (15.05.2018).
- Szymańska D.**, 2007, *Urbanizacja na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szymańska D., Biegańska J.**, 2011, *Fenomen urbanizacji na świecie i procesy z nim związane*, *Studia Miejskie*, 4, s. 13–38.
- World urbanization prospects – the 2015 revision*, 2015, UNDESA, New York.
- Zbierska A., Zydrón A., Szczepański P.**, 2014, *Proces suburbanizacji a warunki życia mieszkańców podpoznańskich i podwrocławskich gmin*, *Gospodarka regionalna i międzynarodowa. Studia i Prace WNEiZ US*, 37, 3, s. 303–314.
- Zbierska A., Zydrón A., Szczepański P.**, 2015, *Analiza porównawcza wskaźników ładu przestrzennego na poziomie gmin*, *Studia i Prace WNEiZ US*, 40, 2, s. 189–200.

Summary

The article presents results of the undertaken evaluation of planning flexibility in terms of the possibility of building up areas in the commune of Stęszew, being part of the Poznań Metropolitan Area. The scope of the work included review of legal acts and planning documents and a point evaluation of 10 criteria restricting the possibility of development, resulting from legal, natural, physiographic, cultural and technical conditions. Planning flexibility in the examined commune was rated as mediocre. Areas with limited possibilities for development and banned investments account for 53.17%, while areas without or with minor planning restrictions occupy slightly more than 1/3 of commune's area.

Keywords: planning flexibility, spatial planning, urbanization, Stęszew commune.