

Sławomir Sobotka, Krzysztof Młynarczyk

Gospodarka przestrzenna w strefie podmiejskiej Olsztyna na podstawie obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu...

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 9/1, 111-124

2010

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.

GOSPODARKA PRZESTRZENNA W STREFIE PODMIEJSKIEJ OLSZTYNA NA PODSTAWIE OBOWIĄZUJĄCYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO I DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU (UJĘCIE ILOŚCIOWE)

Sławomir Sobotka, Krzysztof Młynarczyk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Artykuł ukazuje zmiany, które dokonały się w gospodarce przestrzennej (w ujęciu ilościowym) w gminach podmiejskich Olsztyna w latach 1996–2008. Ogółem do końca 2008 r. w strefie podmiejskiej Olsztyna uchwalono 216 planów zagospodarowania przestrzennego. W planach tych dominowała funkcja mieszkaniowa. Występowała w 175 planach (symbol MN lub MU). W 29 przypadkach plany dotyczyły funkcji rekreacyjnej (UT). Mniej liczna była funkcja górnicza (PG), dotyczyła 8 planów, a produkcyjna – (P) czterech. Tylko jeden plan związany był z ochroną walorów przyrodniczych. Obejmował korytarz ekologiczny rzeki Łyny (WS). Łącznie plany dotyczyły obszaru 7511 ha (5,5% powierzchni gmin). Warto podkreślić, że w latach 1996–2008 coraz większa powierzchnia terenów była ujmowana w planach zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej zaś strony duża część nieruchomości w ich obrębie nie zmieniała swojej funkcji. Zachowywała rolniczy lub leśny charakter. W trakcie opracowania (stan na koniec 2008 r.) znajdowało się 35 planów zagospodarowania przestrzennego. W latach 2004–2008 wydano w strefie podmiejskiej 5193 decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym 2908 decyzji (56,0% stanu) dotyczyło zabudowy jednorodzinnej (objęły one 143 wsie), a 98 (1,9% stanu) – zabudowy letniskowej. Powierzchnia terenu objęta zabudową jednorodziną wynosiła 773,5 ha. W opracowaniu zwrócono również uwagę na perspektywy rozwoju, ograniczenia oraz zagrożenia związane z planowaniem przestrzennym w gminach bezpośrednio otaczających Olsztyn.

Słowa kluczowe: strefa podmiejska, ruch budowlany, plany zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Adres do korespondencji – Corresponding author: Sławomir Sobotka, Katedra Architektury Krajobrazu i Agroturystyki, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Prawocheńskiego 17, 10-727 Olsztyn, email: slaw116@wp.pl

WSTĘP

Przedmiotem tego artykułu jest strefa podmiejska Olsztyna. Obejmuje ona sześć gmin, tj. Barczewo, Dywity, Gietrzwałd, Jonkowo, Purdę i Stawigudę. Obiektem zainteresowania są przekształcenia krajobrazu rolniczego (zmiany użytkowania ziemi) w kontekście obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego i wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Badania przeprowadzono w ujęciu ilościowym. Zakres czasowy pracy obejmuje lata 1996–2008.

Wśród sposobów użytkowania ziemi można wyróżnić użytkowanie faktyczne i potencjalne [Cymermann 2009] lub faktyczne, postulowane i potencjalne [Zarządzanie przestrzenne... 2008]. W celu określenia zmian obecnego użytkowania ziemi w strefie podmiejskiej Olsztyna przeanalizowano, w ramach kwerendy terenowej, w urzędach gmin obowiązujące plany zagospodarowania przestrzennego i rejestry wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W dalszej części artykułu krótko omówiono potencjalne użytkowanie ziemi w strefie podmiejskiej Olsztyna oraz ograniczenia i zagrożenia z tym związane. Do opisu wymienionych elementów przyjęto charakterystykę oraz ocenę obszarów i zjawisk za pomocą metodyki związanej bezpośrednio ze zbieraniem i przetwarzaniem informacji [Dembowska 1987]. Wyniki badań zaprezentowano na rysunkach, w tabelach i na wykresach słupkowych.

Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. [Ustawa... 2003], wprowadziła m.in. pojęcie ładu przestrzennego oraz konieczność sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia takiego planu. Poza tym znalazły się w niej zapisy umożliwiające wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wzmocniono ponadto rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia tego dokumentu są wiążące w trakcie sporządzania planów. Na mocy tej ustawy plany zagospodarowania przestrzennego, powstałe przed 1995 r. unieważniono. Okazało się, że gminy w Polsce (w tym w strefie podmiejskiej Olsztyna) niemal z dnia na dzień zostały pozbawione na swoim terenie części obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego. W wyniku tego nie było podstaw do ustalenia sposobu zagospodarowania dla wielu nieruchomości. Na przykład w Krakowie do 2008 r. funkcjonowało 47 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmowały tylko 10% powierzchni miasta. Na etapie realizacji pozostają 62 plany. Zwiększą one stopień pokrycia miasta do 60% [Sykta, 2008]. Ogółem w Polsce do 31 marca 2005 r. tylko 14% powierzchni gmin miało aktualny plan miejscowy [Böhm 2006].

GOSPODARKA PRZESTRZENNA W GMINACH PODMIEJSKICH OLSZTYNA

U progu XXI w. (w 2000 r.), w gminach podmiejskich Olsztyna obowiązywało tylko 48 planów zagospodarowania przestrzennego (z tego 58,3% w gminie Stawiguda i Gietrzwałd). W wyniku takiej sytuacji, we wszystkich gminach, w zależności od zapotrzebowania inwestorów oraz polityki przestrzennej jednostki samorządowej zaczęto niemal od nowa uchylać plany zagospodarowania przestrzennego. Uchwa-

lanie ich stanowi jeden z czynników zmian struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich. Jeszcze w 1988 r. gminy podmiejskie Olsztyna spełniały funkcję pozarolniczą z udziałem rolnictwa. Obecnie są to zaś funkcje pozarolnicze-usługowe, mieszkaniowe i inne [Bański, Stola 2002]

Liderem pod względem liczby uchwalonych planów są gminy Stawiguda i Barczewo, które uchwaliły odpowiednio 61 i 54 planów zagospodarowania przestrzennego (ogółem 53,2% wszystkich planów). Łącznie na terenie gmin podmiejskich Olsztyna uchwalono ich w latach 1996–2008 aż 216, z tego 168 (77,7%) w latach 2001–2008 (tab. 1).

Tabela 1. Liczba obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego w gminach podmiejskich Olsztyna, opublikowanych w Dzienniku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w latach 1996–2008

Table 1. Number of existing spatial plans in suburban municipalities of Olsztyn, published in the Journal of Warmia and Mazury in the years 1996–2008

Gmina Municipality	Lata Year									Suma Sum
	1996–2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Stawiguda	18	3	6	11	2	9	6	1	5	61
Barczewo	8	–	41	–	1	2	1	–	1	54
Gietrzwałd	10	2	5	3	2	–	7	2	2	33
Purda	3	1	1	10	–	2	4	11	–	32
Dywity	4	1	3	1	–	–	4	3	5	21
Jonkowo	5	4	2	–	–	2	–	–	2	15
Suma Sum	48	11	58	25	5	15	22	17	15	216

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin

Source: Own study based on data obtained in municipality offices

Jednakże należy dodać, że oprócz liczby planów zagospodarowania przestrzennego ważniejszą kwestią, choćby z punktu stopnia uporządkowania przestrzeni, jest powierzchnia jaką one zajmują. Tylko 11 planów obejmuje 100 i więcej hektarów (w gminach: Gietrzwałd – 5, Dywity – 2, Barczewo – 3 i Stawiguda – 1). Zajmują one łączną powierzchnię 4342,5 hektara, co stanowi 57,8% powierzchni wszystkich planów zagospodarowania przestrzennego (tab. 2).

Ogółem plany zagospodarowania przestrzennego dotyczą 7511 ha, co stanowi 5,5% powierzchni badanych gmin. Największy obszar zajmują one w gminach: Barczewo (bez powierzchni miasta – 2744 ha), Stawiguda (1925 ha), Dywity (1322 ha) i Gietrzwałd (1132 ha). Łącznie ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego obowiązują w 79 wsiach (najczęściej w ich części). Określając powierzchnię gmin zajęta przez te plany pominięto powierzchnię lasów i wód powierzchniowych, ze względu na fakt, że w przypadku gmin o wysokiej lesistości i/lub jeziorności stopień pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego byłby zaniżony (tab. 3).

Należy podkreślić, że plany zagospodarowania przestrzennego najczęściej obejmują niewielkie powierzchniowo obszary (o powierzchni kilku – kilkunastu hekta-

Tabela 2. Obowiązujące plany zagospodarowania przestrzennego (o powierzchni 100 i więcej hektarów) w gminach podmiejskich Olsztyna

Table 2. The existing spatial plans (with surface exceeding 100 hectares) in the suburban municipalities of Olsztyn

Gmina Municipality	Nazwa wsi Name of the village	Funkcja terenu* Function of the area	Powierzchnia (w ha) Surface (ha)	Rok uchwalenia Year of resolving
Barczewo	Wójtowo	ZL, R, MN, MU, P	958,7	2006
	Lęgajny	ZL, R, MN, MU, P	1203,9	2008
	Ramsowo	UT	ok. 169	2002
Dywity	Różnowo	MU	104,0	2008
	Brąszwałd, Barkweda	WS (korytarz ekologiczny rzeki Lyny)	908,0	2006
	Gietrzwałd	MU	100,0	2007
Gietrzwałd	Naglady	MU	100,0	2004
	Gietrzwałd–Naglady	zakaz zabudowy	ok. 128,0	2006
	Barwiny	UT	ok. 151,0	1997
	Unieszewo	UT	ok. 225,0	2003
Stawiguda	Wymój	MN, R, ZL	294,9	2008

*ZL – lasy; R – tereny rolnicze; MN – mieszkaniowa jednorodzinna, MU – mieszkaniowo-usługowa, P – tereny produkcyjne, składów i magazynów, UT – funkcja rekreacyjna; WS – tereny wód powierzchniowych śródlądowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin

Source: Own study based on data obtained in municipality offices

Tabela 3. Stopień pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni gmin w strefie podmiejskiej Olsztyna w 2008 roku (bez obszarów leśnych i wód powierzchniowych)

Table 3. Coverage with spatial plans of the area of municipalities in the suburban area of Olsztyn in 2008 (without the forest areas and surface waters)

Gmina Municipality	Powierzchnia objęta planami (ha) Included area with spatial plans (ha)	Stopień pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego (%) Coverage with spatial plans
Barczewo	2744	14,6
Stawiguda	1925	26,9
Dywity	1322	11,5
Gietrzwałd	1132	14,2
Purda	200	1,5
Jonkowo	185	1,8
Suma Sum	7511	10,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin

Source: Own study based on data obtained in municipality offices

rów), rozmieszczone wzdłuż dróg powiatowych, krajowych i wojewódzkich strefy przymiejskiej. Występują one najczęściej w skupiskach we wsiach gminnych, dużych wsiach o rodowodzie średniowiecznym oraz małych wsiach bezpośrednio sąsiadujących z granicą administracyjną Olsztyna. Pewnym czynnikiem ograniczającym rozwój zabudowy jest duża lesistość gmin i udział wód powierzchniowych na badanym obszarze (ogółem 49,3% w 2002 roku).

Liczba i powierzchnia planów zagospodarowania przestrzennego odpowiada zapotrzebowaniu społecznemu, jak i potrzebom inwestorów, którzy zgłaszają swoją nieruchomość do ujęcia w planie zagospodarowania przestrzennego. Sporadycznie plany tworzone są perspektywicznie, na dużych obszarach (rzędu 30 i więcej hektarów). Ta ostatnia sytuacja występowała głównie w przypadku planów zagospodarowania przestrzennego opracowywanych w gminie Dywity. Ma to zarówno swoje pozytywne, jak i negatywne strony. Z jednej strony dąży się bowiem do uporządkowania przestrzeni i ponosi nieco mniejsze koszty sporządzenia planów w przeliczeniu na 1 hektar powierzchni oraz istnieją potencjalnie większe wpływy z tytułu jednorazowej opłaty planistycznej i adiecenckiej. Z drugiej zaś strony grunty należy wyposażyć w podstawową infrastrukturę techniczną (m.in. wodociąg i kanalizację). Dokonuje się to najczęściej na koszt gminy. W przypadku jej braku proces ich zagospodarowywania znacznie wydłuża się.

Ponadto istnieje niebezpieczeństwo, że plan obejmujący tak duży obszar będzie przygotowany przez planistów (ze względu na ograniczenia czasowe) mniej szczegółowo niż plan obejmujący mniejszy powierzchniowo obszar.

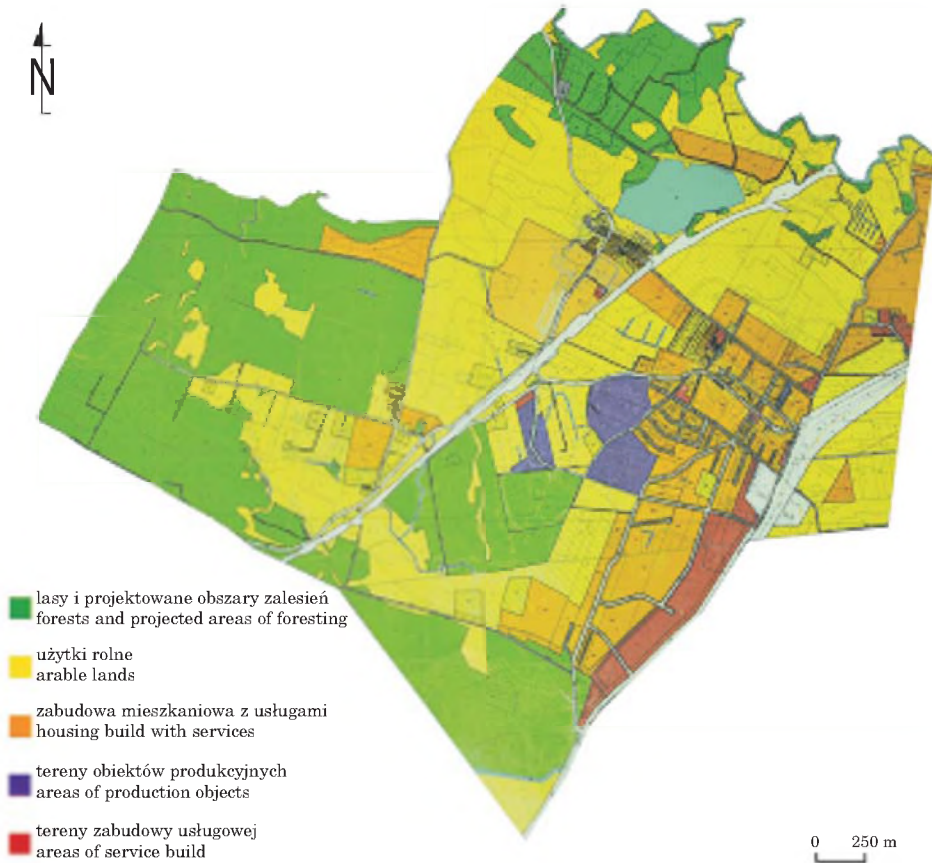
Poza tym trudno przygotować plan obejmujący dziesiątki czy setki hektarów, w sytuacji gdy większość gruntów rolnych (lub wszystkie grunty rolne) stanowi własność prywatną. Ponadto część terenów znajduje się pod uprawami rolnymi. Jedną z przyczyn tego stanu są dopłaty bezpośrednie.

Warty odnotowania jest fakt, że w dwóch wsiach (spośród 200 na terenie 6 gmin podmiejskich Olsztyna) obowiązują plany zagospodarowania przestrzennego w całym obrębie geodezyjnym wsi. Taka sytuacja zachodzi w Wójtowie i Łęgajnach, które są położone w gminie Barczewo (rys. 1).

Poza tym w 2008 roku ujęto w planie zagospodarowania przestrzennego 34,3% (294,9 ha z 859,4 ha) obrębu geodezyjnego wsi Wymój (gm. Stawiguda). Część gruntów w tej wsi należała do zadłużonej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej. Zmieniono funkcję gruntów z rolnej na mieszkaniową, aby uzyskać odpowiednio duże wpływy i spłacić wierzycieli.

Omówione wcześniej plany zagospodarowania przestrzennego są największymi obszarowo planami w strefie podmiejskiej Olsztyna. W części tworzonych obecnie planów zagospodarowania przestrzennego ponadto występują, lub wręcz dominują, fragmenty terenów, których funkcja się nie zmienia. Dotyczy to głównie terenów leśnych oraz gruntów rolnych III klasy. Wspomnianą zależność można zauważyć na przykładzie planu zagospodarowania przestrzennego wsi Łęgajny, którym objęto obszar o powierzchni 1203,9 ha. Z tego około 75% zajmują lasy i tereny projektowanych zalesień oraz użytki rolne (rys. 1).

W gminie Stawiguda w latach 2003–2006 uchwalono ponadto 17 planów zagospodarowania przestrzennego o powierzchni 586 ha, z tego tylko w 37% zmieniono



Rys. 1. Plan zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego wsi Lęgajny (gm. Barczewo) z 2008 r.

Fig. 1. The Spatial Plan of 2008 for geodetic precinct of Legajny village (municipality of Barczewo)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędzie gminy
Source: Own study based on data obtained in municipality office

funkcję terenów. W latach 1996–2008 zwiększyła się powierzchnia obejmowana planami zagospodarowania przestrzennego. Spowodowała to z jednej strony wzrastająca presja budowlana, z drugiej zaś wiele zależało od polityki przestrzennej, realizowanej w gminie. Ogółem w trakcie opracowania (stan na 31.12.2008 r.) w strefie podmiejskiej Olsztyna znajdowało się 35 planów zagospodarowania przestrzennego. Warto podkreślić, że na podstawie rejestrów planów zagospodarowania przestrzennego można wyciągnąć wniosek, że największe powierzchniowo obszary ujęte w tworzonych planach zagospodarowania przestrzennego znajdowały się na terenie gmin Barczewo i Dywity.

W gminie Barczewo znajduje się w fazie przygotowania plan dotyczący całego obrębu geodezyjnego wsi Nikielkowo (o powierzchni 582,4 ha). Będzie to już trzeci

plan dla całego obrębu geodezyjnego wsi w tej gminie. W lutym 2009 roku uchwalono ponadto plan zagospodarowania przestrzennego dla trzech kopalni kruszywa (o łącznej powierzchni 33,8 ha) w Kronowie. Z kolei w gminie Dywity realizowana jest polityka, której najważniejszym celem jest uporządkowanie przestrzeni. Wyrazem tego jest realizacja w 10 wsiach 15 planów zagospodarowania przestrzennego o łącznej powierzchni 1600,8 ha. W tym aż 11 planów zagospodarowania przestrzennego dotyczy powierzchni 50 i więcej hektarów. Fakt ów znacznie zwiększył stopień pokrycia gminy planami zagospodarowania przestrzennego z 11,5% w 2008 r. do 26,4% (bez ujmowania powierzchni lasów i wód powierzchniowych). W tabeli 4 przedstawiono plany zagospodarowania przestrzennego dotyczące obszarów powierzchni powyżej 100 hektarów w gminie Dywity. 31.12.2008 r. były one w fazie opracowywania (tab. 4).

Tabela 4. Plany zagospodarowania przestrzennego (w przygotowaniu) o powierzchni powyżej 100 hektarów w gminie Dywity

Table. 4. Spatial plans (in preparation) in the municipality of Dywity with an area exceeding 100 hectares

Nazwa wsi Name of the village	Funkcja terenu* Function of the area	Powierzchnia (w ha) Surface (ha)
Dywity	MN	121
Różnowo	ZN (ochrona polderu), MN	140
Spręcowo i Sętał	MU	301
Frączki	R, MN, MU, US	442

*MN – mieszkaniowa jednorodzinna; ZN – tereny zieleni objęte formami ochrony przyrody; MU – mieszkaniowo-usługowa; US – tereny sportu i rekreacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędzie gminy
Source: Own study based on data obtained in municipality office

W pozostałych gminach w opracowaniu (stan na 31.12.2008 roku) znajdowało się 18 planów zagospodarowania przestrzennego: w tym w gminie: Stawiguda – dziewięć, o powierzchni: 105,4 ha, Gietrzwałd – siedem, Purda – 2, natomiast w Jonkowie ani jednego. Przedstawione dane świadczą o tym, że najgorsza sytuacja w zakresie planowania przestrzennego występuje w gminach Purda i Jonkowo.

Analiza uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach strefy podmiejskiej Olsztyna pozwala stwierdzić, że dominującym przeznaczeniem terenów jest funkcja mieszkaniowa jednorodzinna (MN) lub mieszkaniowo-usługowa (MU) oraz mieszkaniowa wielorodzinna (MW; trzy plany dla Jarot i Bartąga). Rzadziej realizowane są plany, gdzie dominuje funkcja rekreacyjna (UT). Takich obszarów ujętych w planach jest 29. Obejmują one gminy Barczewo (11; Kaplityny, Leszno, Bartoły, Ramsowo, Jedzbark, Kierzliny i Zalesie), Stawiguda (8; Pluski, Majdy i Kręsk), Gietrzwałd (7; Barwiny, Woryty, Rentyny, Śródka-Guzowy Piec, Parwólki, Sząbruk-Siła, Unieszewo) oraz Purda (3; Purda i Groszkowo).

Obszary przeznaczone pod rekreację występują najczęściej nad dostępną dla turystów linią brzegową dużego jeziora (m.in. Wulpińskiego, Dadaj i Kierzlińskiego). Największy obszarowo teren rekreacyjny (około 31 ha) w gminie Dywity będzie

ujęty w powstającym planie w części obrębu geodezyjnego Frączki. Mieści się on w ramach Warmińskiego Obszaru Turystycznego.

Najrzadziej ujmowane są w planach tereny przeznaczone na cele górnicze (PG) i produkcyjne oraz magazynowo-składowe (P). Tereny górnicze (związane z kopalniami kruszywa – 7 i surowców ilastych – 1 o łącznej powierzchni około 130 ha) występują we wsiach: Węgajty i Mątki (gm. Jonkowo), Kronowo (gm. Barczewo), Ługwałd i Nowe Włóki (gm. Dywity) oraz Unieszewo (gm. Gietrzwałd). Z kolei w czterech planach zagospodarowania przestrzennego (we wsiach Stawiguda, Trękusek, Łęgajny i Wójtowo) dopuszcza się w całości na obszarze około 110 ha nieuciążliwą funkcję produkcyjną i składowo-magazynową.

Generalnie gminy nie pozyskują inwestorów chcących otwierać na ich terenie uciążliwych dla otoczenia zakładów produkcyjnych. Wynika to z dwóch przesłanek: potencjalnego konfliktu między obszarami zabudowy jednorodzinnej a sąsiedztwem zakładu produkcyjnego.

Inwestorzy ponadto interesują się terenami bezpośrednio sąsiadującymi z drogami krajowymi. Obecnie są to najczęściej grunty rolne i przeznaczenie ich pod zabudowę przemysłową wiąże się ze zmianą zapisów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Taka sytuacja ma obecnie miejsce w gminie Stawiguda. Przedstawione opisy świadczą o tym, że strefa podmiejska przekształca się w „sypialnię” Olsztyna. Z innych funkcji terenów ujętych w planach zagospodarowania przestrzennego warto odnotować klinikę rehabilitacyjną w Jadaminach (gm. Gietrzwałd), ochronę korytarza ekologicznego rzeki Łyny (gm. Dywity) i dwa plany dotyczące cmentarzy (w Kieźlinach i Spręcowie). Ponadto w opracowaniu (stan na 31.12.2008 r.) znajdowały się plany zagospodarowania przestrzennego dotyczące zachowania istniejącego układu ruralistycznego wsi warmińskiej: Braśwałd i Bukwałd (o powierzchniach odpowiednio: 52,70 i 53,30 ha). Warto odnotować również, że na podstawie pięciu planów zagospodarowania przestrzennego z lat 2000–2006 wybudowano zespół rekreacyjno-hotelowy „Warmia Park” w Pluskach. W najbliższym czasie w gminie Stawiguda będzie realizowany plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący obszar łądowiska (o powierzchni 136 ha) w Gryźlinach oraz kopalnię kruszywa w Rusi.

ANALIZA WYDANYCH DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU

W lipcu 2003 r., po wejściu w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa... 2003], nowym instrumentem kreowania polityki przestrzennej w jednostkach samorządowych stała się decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Miała ona przerwać ograniczenia inwestycyjne związane z niewielką liczbą sporządzonych planów zagospodarowania przestrzennego. Jej wprowadzenie, po zastosowaniu zasady „dobrego sąsiedztwa”, miało umożliwić wznoszenie zabudowy na gruntach rolnych. Należy podkreślić, że przestrzeń jest dobrem rzadkim i ograniczonym [Cymerman 2009] oraz, że muszą istnieć instrumenty egzekwowania właściwych zasad jej gospodarowania [Szyzsko, Cymerman 2000].

Rozmowy z kierownikami referatów zagospodarowania przestrzennego w gminach wskazują, że w wielu przypadkach wydawanie decyzji o warunkach zabudowy wiąże się ze stopniowym powstawaniem chaosu przestrzennego w krajobrazie. Szczególnie w sytuacji gdy po szerokiej interpretacji zapisu „dobrego sąsiedztwa” (artykuł 61 wymienionej ustawy) na podstawie decyzji wznoszonych jest wiele domów jednorodzinnych, w miejscu gdzie do niedawna funkcjonowało siedlisko rolne.

Gospodarowanie przestrzenią powinno być połączone z uczestnictwem społecznym [Domański 2006]. Niezmiernie trudną sprawą jest jednak akceptacja społeczna dotycząca określonych celów planowania przestrzennego [Chojnicki 1999]. Jest to ważne stwierdzenie, gdyż masowe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy jest niejako odpowiedzią na społeczne zapotrzebowanie. Wiąże się ono z chęcią uzyskania (w miarę niezwłocznie) przez inwestora możliwości budowy domu jednorodzinnego. W przypadku planu należałoby poczekać przynajmniej jeden rok (zdarza się, że w gminach strefy podmiejskiej Olsztyna plan powstaje 2–3 lata, a nawet 5 lat), w przypadku zaś decyzji okres ten jest znacznie krótszy i z reguły nie przekracza dwóch miesięcy (od złożenia wniosku do uprawomocnienia się decyzji). Wynika to między innymi z faktu, że w przypadku decyzji najczęściej nie trzeba zmieniać przeznaczenia gruntów oraz jest kilkakrotnie mniejsza liczba instytucji, z którymi należy ustalić warunki zabudowy. Należy dodać, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu obejmuje najczęściej siedem kategorii: zabudowę mieszkaniową; rozbudowę, przebudowę, adaptację; infrastrukturę techniczną (przyłącza), budynki gospodarcze i garaże; zabudowę lotniskową, zabudowę usługową oraz zabudowę warsztatową.

Na terenie strefy podmiejskiej Olsztyna wydano w latach 2004–2008 ogółem 5193 decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym 56,0% z nich dotyczyło wzniesienia domu jednorodzinnego (od 46,9% w gminie Barczewo do 71,5% w gminie Purda). Liczba wydawanych decyzji w latach 2004–2008 wykazywała tendencję rosnącą. Z jednej strony jest ona miernikiem intensywności ruchu budowlanego, z drugiej zaś informuje o tym w jakich gminach rola planu zagospodarowania przestrzennego jest marginalizowana. Taka sytuacja dotyczy gminy Purda, w której ruch budowlany jest najmniejszy spośród gmin strefy podmiejskiej Olsztyna, a liczba wydanych decyzji przekracza 1000, co stawia ją na drugim miejscu (tab. 5). Na podstawie analizy rejestrów planów zagospodarowania przestrzennego i wydanych decyzji o warunkach zabudowy, można stwierdzić, że np. w gminie Dywity (pomimo znacznego jej pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego) wiele inwestycji odbywa się na terenach, które nie są nim objęte. Stąd pomimo wielu wysiłków mających na celu uporządkowanie przestrzeni w dużym stopniu również inwestor decyduje, jaki będzie jej obraz. Często o lokalizacji inwestycji na terenie pozbawionym planu decyduje niższa cena gruntów. W wielu ogłoszeniach dotyczących sprzedaży nieruchomości można spotkać zapis działka rolna z możliwością zabudowy.

Analizując szczegółowiej, tj. w odniesieniu do poszczególnych wsi położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna – liczbę wydawanych decyzji o warunkach zabudowy (w odniesieniu do budowy domów jednorodzinnych), należy stwierdzić, że w 143 (spośród 200) wsiach wydano w latach 2004–2008 przynajmniej jedną decyzję.

Tabela 5. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w strefie podmiejskiej Olsztyna w latach 2004–2008

Table 5. Number of issued decisions on the on the conditions of build and management of area in the suburban area of Olsztyn in the years 2004–2008

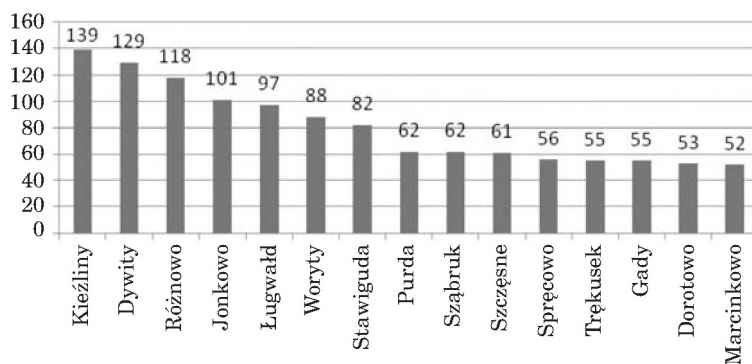
Gmina Municipality	Lata – Year					Suma Sum
	2004	2005	2006	2007	2008	
Dywity	245	209	265	333	394	1446
Purda	89	141	275	306	210	1021
Jonkowo	84	144	195	241	235	899
Barzewo	144	91	93	158	139	625
Gietrzwałd	39	101	163	151	170	624
Stawiguda	110	109	114	136	109	578
Suma Sum	711	795	1105	1325	1257	5193

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin

Source: Own study based on data obtained in municipality offices

Z tego 18 wsi (12,6%) uzyskało po jednej decyzji, 52 wsie (36,4%) od 2 do 10 decyzji, 58 wsi (40,6%) od 11 do 50 decyzji i powyżej 50 decyzji – 15 wsi (10,4%).

Na rysunku 2 wymieniono wsie o największej liczbie wydanych decyzji na budowę domu jednorodzinnego w latach 2004–2008.



Rys. 2. Wsie o największej liczbie wydanych decyzji o warunkach zabudowy w latach 2004–2008

Fig. 2. Villages with the highest number of given on the conditions of build and management of area in the years 2004–2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin

Source: Own study based on data obtained in municipality offices

Na podstawie decyzji o warunkach zabudowy wybudowano również w 2005 r. wyciąg narciarski „Kartasiówka” w Rusi.

Strefa podmiejska Olsztyna charakteryzuje się stosunkowo wysokimi walorami turystycznymi. Decyduje o tym przede wszystkim duży udział wód powierzchniowych (6%) oraz w mniejszym stopniu wysoki wskaźnik lesistości (43,3% w 2002 r.). Najwyższe wskaźniki jeziorności obserwujemy w gminie Stawiguda (13,7%) i Purda

(6,6%) oraz Barczewo (5,4%). Ogółem 25 jezior w strefie podmiejskiej Olsztyna przekracza powierzchnię 50 hektarów. W latach 2004–2008 spośród wszystkich wydanych decyzji tylko 1,9% (98) dotyczyło zabudowy turystycznej. Najwięcej wniosków złożono w gminie Purda (40), Giętrzwald (26) i Barczewo (20). Miejscowościami, dla których najczęściej takich decyzji wydano są natomiast: Nowa Kaletka (gm. Purda – 29), Sząbruk (gm. Giętrzwald) i Tumiany (gm. Barczewo) – po 9 decyzji. Wymienione wsie są położone odpowiednio nad dużymi jeziorami: Gim (176 ha), Wulpińskim (707 ha) i Tumiańskim (121 ha).

Można określić powierzchnię gruntów, jaką zagospodarowano w wyniku wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na podstawie 43 ofert sprzedaży działek o powierzchni do 1 ha z 29 wsi strefy podmiejskiej Olsztyna w Biurze Nieruchomości „Strzecha” w 2009 r., można obliczyć, że średnia powierzchnia jednej działki wynosiła 26,6 ara. Biorąc pod uwagę, że w latach 2004–2008 wydano 2908 decyzji (56% stanu) na budowę domu jednorodzinnego, uzyskamy w ten sposób powierzchnię 773,5 ha. Warto wspomnieć ponadto, że na podstawie zapisów w planach zagospodarowania przestrzennego oraz danych z Biura Nieruchomości „Strzecha” działki budowlane mają ściślej określoną powierzchnię (od 10 do 20 arów) niż tereny ujęte w decyzji o warunkach zabudowy (od 10 arów do 4 hektarów). Jednakże należy dodać, że plany obejmują głównie duże wsie i tereny położone wzdłuż dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Są to obszary najbardziej popularne dla inwestorów. Z kolei badania wskazują, że decyzję o warunkach zabudowy można uzyskać niemal w każdej wsi na terenie strefy podmiejskiej Olsztyna. Stąd wybitnie sprzyja ona rozpraszaniu zabudowy, co jest niekorzystne z punktu widzenia późniejszych inwestycji infrastrukturalnych.

Po każdej wydanej decyzji o warunkach zabudowy gmina traci finansowo. Dotyczy to w głównej mierze podatku od nieruchomości (za grunt zabudowany w miejsce gruntu rolnego) i jednorazowej opłaty planistycznej (związanej ze zmianą użytkowania gruntu – z rolnego na budowlany). Ostatnia z kwot jest najwyższa, poza tym jest naliczana w przypadku sprzedaży nieruchomości przed upływem 5 lat od momentu uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego.

Informacje pozyskane z Urzędu Gminy Dywity pozwalają stwierdzić, że wydanie jednej decyzji o warunkach zabudowy kosztuje budżet gminy około 220–250 PLN brutto, opracowanie zaś 1 ha terenu w planie zagospodarowania przestrzennego – około 640 PLN (kwotę wyliczono na podstawie 7 planów zagospodarowania przestrzennego z lat 2003–2007 o powierzchni od 14,36 do 104,00 ha). Jednakże w pierwszym przypadku brakuje podstawy prawnej, wg której można by było naliczać opłatę planistyczną (tak jak to się odbywa w przypadku gruntów ujętych w planach zagospodarowania przestrzennego). Ponadto 1 m² gruntu rolnego kosztuje 1,62 zł/m² (średnia dla Polski wg GUS w 2008 r.), a 1 m² gruntu budowlanego – 71,25 zł (na podstawie 43 ofert dla działek o powierzchni do 1 ha w strefie podmiejskiej Olsztyna w Biurze Nieruchomości „Strzecha” w 2009 r.). Stąd różnica w cenie między nimi wynosi 69,63 zł/m². Po założeniu, że opłata planistyczna wynosi średnio w gminach 15% (waha się od 0 do 25%, w zależności od funkcji terenu), to wraz z każdym hektarem ujętym w decyzjach o warunkach zabudowy gminy tracą wpływy do budżetu w wysokości około 100 tys. PLN (podaną kwotę należy traktować jako orientacyjną).

PODSUMOWANIE

Lata 1996–2008 charakteryzował wzmożony ruch inwestycyjny w strefie podmiejskiej Olsztyna. Skutkowało to między innymi uchwalaniem dużej liczby planów zagospodarowania przestrzennego i masowym wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ogółem powierzchnia pokryta planami zagospodarowania przestrzennego zajmowała 7511 ha (stan na koniec 2008 r.). Stanowi to 5,5% powierzchni badanych gmin. Na podstawie analizy rozmieszczenia planów zagospodarowania przestrzennego uprawniony wydaje się wniosek, że najszybciej przekształceniom struktury przestrzennej poddawane są centralne obszary wsi strefy przymiejskiej. To przede wszystkim w nich jest lokowana zabudowa jednorodzinna. Tempo rozwoju strefy podmiejskiej, jej przekształceń przestrzennych wynika przede wszystkim z zapotrzebowania inwestorów. Dotyczy to głównie funkcji mieszkaniowej, która dominuje w strefie podmiejskiej Olsztyna. Najszybciej przekształcenia przestrzenne zachodzą w gminie Dywity, Stawiguda i Gietrzwałd.

Z drugiej zaś strony występuje kilka ograniczeń w rozwoju strefy podmiejskiej. Są to ograniczenia natury finansowej (na ogół na cele pozarolnicze są przeznaczane obszary dobrze wyposażone w infrastrukturę techniczną), związane z dopłatami bezpośrednimi (większe gospodarstwa rolne pozyskują znaczącą część dochodów z dopłat bezpośrednich, co ogranicza obecnie przeznaczanie tych gruntów na cele pozarolnicze) i wynikające ze struktury użytkowania ziemi (blisko 50% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna pokrywają lasy i wody powierzchniowe) oraz ochrony środowiska (47,4% powierzchni gmin stanowią tereny chronione; są to głównie obszary chronionego krajobrazu). Na cele pozarolnicze są przeznaczane grunty orne (głównie klas IV–VI). Ogółem grunty orne obejmują obszar 318,59 km². Stanowi to 23,4% powierzchni badanych gmin. W tym 14 313 ha (44,9% powierzchni gruntów ornych) stanowiły w 2002 r. (przed wprowadzeniem dopłat bezpośrednich) grunty odlogowane. To one potencjalnie mogą zostać przeznaczone na cele pozarolnicze.

Na podstawie analizy rejestrów planów zagospodarowania przestrzennego należy podkreślić, że w latach 1996–2008 rosła powierzchnia obszarów ujmowanych w planach zagospodarowania przestrzennego. Wiąże się z tym bezpośrednio fakt, że duża powierzchnia terenów w ich obrębie nie zmieniła swojej funkcji. Wykazano to na przykładzie planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Łęgajny.

Rozmowy z kierownikami referatów zagospodarowania przestrzennego składają do wniosku, że nadal dominującą funkcją w planach zagospodarowania przestrzennego będzie funkcja mieszkaniowa. Wydaje się, że rozwój funkcji turystycznej i związanej z działalnością górniczą będzie zachodził najwolniej. Większość atrakcyjnych turystycznie obszarów, związana z dużymi jeziorami oraz z surowcami skalnymi w przypadku działalności górniczej – zagospodarowano.

Gospodarka przestrzenna w strefie podmiejskiej Olsztyna boryka się z wieloma problemami. Długo trwa procedura uchwalania w szczególności dużych powierzchniowo planów zagospodarowania przestrzennego. Tutaj najczęściej jest wielu, często o sprzecznych interesach, właścicieli gruntów. Do tego dochodzą inwestycje na szczeblu wojewódzkim i/lub krajowym, które niejako należy wkomponować w już

istniejącą zabudowę. Przykładem może być projekt przebiegu fragmentu obwodnicy północno-wschodniej przez teren gminy Dywity.

Należy dostrzec wysiłki w niektórych gminach, w których dąży się do ujmowania w planach zagospodarowania przestrzennego dużych obszarowo terenów (gmina Dywity) i całych obrębów geodezyjnych wsi (gmina Barczewo). Pozwoli to w pewnym stopniu ograniczyć w dłuższej perspektywie czasowej liczbę wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Jednakże ład przestrzenny jest w części niweczony przez:

- szeroką interpretację zasady „dobrego sąsiedztwa” przy wydawaniu decyzji;
- możliwość podziału gruntów rolnych w dowolny sposób – jedynym kryterium jest fakt, że powierzchnia wydzielonej nieruchomości nie może być mniejsza niż 0,3 ha (w ten sposób istnieje duże prawdopodobieństwo, że część terenów może zostać zagospodarowana na podstawie decyzji o warunkach zabudowy);
- w przypadku jeśli procedura uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego trwa ponad 1 rok (a takie sytuacje nie są rzadkością) inwestor może zażądać na nieruchomość ujętą w planie wydania decyzji o warunkach zabudowy;
- od każdej decyzji o warunkach zabudowy można odwołać się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (stosunkowo często decyzje SKO sprzyjają osobom, które się odwołują). Liczba odmownych decyzji jest niewielka i wynosi w każdej z gmin średnio 2–3 rocznie.

Stąd wydaje się, że najlepszym sposobem na uporządkowanie przestrzeni byłoby uściślenie kryteriów wydawania decyzji o warunkach zabudowy, wprowadzenie zakazu podziału gruntów rolnych (poza pojedynczymi, uzasadnionymi przypadkami) oraz uproszczenie procedury uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego. W tym ostatnim przypadku pozytywnie należy ocenić zmiany wprowadzone w 2009 r., w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1995 r. [Ustawa... 1995]. Zgodnie z nimi zniesiono wymóg zmiany przeznaczenia użytków rolnych na cele nierolnicze. Dotyczy to wszystkich gruntów w granicach administracyjnych miast oraz gruntów klas IV–VI położonych na terenach wiejskich.

PIŚMIENNICTWO

- Bański J., Stola W., 2002. Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce. [W:] *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 3. PAN, Warszawa, 60–69.
- Böhm A., 2006. Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji. Politechnika Krakowska, Kraków.
- Chojnicki, 1999. Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Cymerman R., 2009. Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego. UWM, Olsztyn, 1–254.
- Dembowska Z., 1987. Metody i techniki w planowaniu przestrzennym. IGPiK, Warszawa.
- Domański R., 2006. Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne, PWN, Warszawa.
- Sykta I., 2008. Plany zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa. [W:] *Czasopismo Techniczne. Architektura*, z. 1–A/, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków, 51–67.

Szysko S., Cymerman R., 2003. Gospodarka przestrzenna w rozwoju obszarów wiejskich, Zeszyt Towarzystwa Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717.

Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych. Red. Bajerowski T. 2008. UWM, Olsztyn.

SPATIAL MANAGEMENT IN THE SUBURBAN AREA OF OLSZTYN BASED ON EXISTING SPATIAL PLANS AND DECISIONS ON THE CONDITIONS OF BUILD AND MANAGEMENT OF AREA (IN QUANTITY)

Abstract. Article covers the changes that were made in spatial development (by volume) in the suburban municipalities of Olsztyn in the years 1996–2008. Overall until the end of 2008 in the suburban area of Olsztyn, 216 spatial development plans were adopted. The dominant feature in plans of spatial development is a function of housing. It is presented in 175 plans (the symbol of MN or MU). In 29 cases the plans relate to the recreational function (UT). To a lesser extent, its presence highlights the function of Mining (PG)—concerns the 7 plans, production (P)—4 plans. Only one plan deals with the protection of natural assets. It includes the ecological corridor of the River Lyna (WS). Plans include a total of 7511 ha area (5.5% of municipalities surface). It is worth noting that in the period 1996–2008 an increasing area of land is included into the spatial development plans. On the other hand, a large part of the property within them does not change its function. Retains its agricultural or forestry character. In the course of development (state at the end of 2008) is 35 development plans. In addition, in 2004–2008 was issued in the suburban area of 5193 decisions on conditions of build and area development. Including 2908 decisions (56.0% of state) related to detached houses (they cover 143 villages), and 98 decisions (1.9% of state) of residential build. Land area included in decisions on conditions of build and included in houses is 773.5 ha.

In this study, one also drawn attention to the prospects of development, limitations and threats of spatial planning in the municipalities directly surrounding Olsztyn.

Key words: suburban zone, the movement of construction, spatial plans, decisions on the conditions of build and management of area.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 18.03.2010