

**Sławomir Sobotka, Krzysztof
Młynarczyk**

**Gospodarka przestrzenna w gminie
Dywity : aspekt ilościowy i finansowy**

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 10/1, 87-99

2011

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 GMINIE DYWITY – ASPEKT ILOŚCIOWY I FINANSOWY

Sławomir Sobotka, Krzysztof Młynarczyk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. W artykule przedstawiono zmiany, które się dokonały w gospodarce przestrzennej (w ujęciu ilościowym i finansowym) w gminie Dywity w latach 1995–2008. Ogółem do 31 grudnia 2008 r. w gminie Dywity uchwalono 21 planów zagospodarowania przestrzennego na terenie 9 spośród 25 wsi (36% stanu wsi). W planach zagospodarowania przestrzennego dominuje funkcja mieszkaniowa jednorodzinna lub mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczeniem usług (symbol MN lub MU). Występuje ona w 15 planach zagospodarowania przestrzennego. Tylko jeden plan dotyczy ochrony walorów przyrodniczych. Obejmuje on korytarz ekologiczny rzeki Łyny (symbol ZL i ZE). Łącznie plany obejmują obszar 1332 ha (8,3% powierzchni gminy). Warto podkreślić, że w latach 1995–2008 wzrosła powierzchnia terenów ujmowanych w planach zagospodarowania przestrzennego. Przeważająca część gruntów w ich obrębie nie zmieniła jednak swojej funkcji, zachowując rolniczy lub leśny charakter. 31 grudnia 2008 r. w trakcie opracowywania było 15 planów zagospodarowania przestrzennego o łącznej powierzchni 1643,2 ha. Zwiększyło to stopień pokrycia gminy planami zagospodarowania przestrzennego do 18,5% (25,4% bez powierzchni lasów i wód powierzchniowych). Dwa z nich dotyczą zachowania układów ruralistycznych wsi warmińskich Bukwałd i Brąswałd, trzeci zaś – ochrony polderu we wsi Różnowo. Dywity to jedyna gmina w strefie podmiejskiej Olsztyna, gdzie ujęto w planach zagospodarowania przestrzennego obszary cenne pod względem przyrodniczym. Przedstawiono również analizę skutków finansowych na podstawie dwóch obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego z 2006 r. dla części wsi Różnowo i Myki. Zawarto także krótką analizę dotyczącą zmian w dochodach budżetu gminy Dywity w kontekście realizowanej gospodarki przestrzennej.

Słowa kluczowe: strefa podmiejska, krajobraz rolniczy, plany zagospodarowania przestrzennego, skutki finansowe uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego

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

WPROWADZENIE

Przedmiotem badań opisanych w tym artykule są przekształcenia krajobrazu rolniczego (zmiany użytkowania ziemi) w kontekście obowiązujących i będących do końca 2008 r. w opracowaniu planów zagospodarowania przestrzennego w gminie Dywity (województwo warmińsko-mazurskie). Omówiono ponadto tempo realizacji postanowień zawartych w planach zagospodarowania przestrzennego oraz skutki finansowe prowadzonej gospodarki przestrzennej.

Powierzchnia gminy Dywity wynosi 161,16 km². Cechuje się ona największym ruchem budowlanym spośród gmin strefy podmiejskiej Olsztyna. Struktura użytkowania ziemi przedstawiała się w 2002 r. następująco: grunty orne (36,8%), łąki i pastwiska oraz sady (23,8%), lasy (26,4%), tereny zabudowane i komunikacyjne (5,7%) oraz wody powierzchniowe (2,1%). Badania przeprowadzono w latach 1995–2008 w ujęciu ilościowym i finansowym.

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 gminie Dywity przeanalizowano w ramach kwerendy terenowej obowiązujące plany zagospodarowania przestrzennego w urzędach gmin. Do opisu przedstawionych elementów przyjęto charakterystykę i ocenę obszarów i zjawisk za pomocą metodyki związanej bezpośrednio ze zbieraniem i przetwarzaniem informacji [Dembowska 1987]. Wyniki badań zaprezentowano za pomocą rycin, tabel i wykresów słupkowych.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717] wprowadziła konieczność opracowywania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak zauważa Bajerowski [Zarządzanie przestrzenne... 2008], takie opracowanie jest jednak niewystarczające i postuluje on wprowadzenie zarządzania przestrzennego. Wskazany autor uważa, że skutki finansowe wywoływane przez ustalenia planu miejscowego mogą odnosić się do struktury ilościowej i jakościowej przestrzeni. Pierwsza z nich dotyczy podziału wielkich powierzchniowo działek na mniejsze, druga zaś oznacza zmianę funkcji planistycznej (np. z rolnej na mieszkaniową) oraz możliwość wprowadzenia urządzeń infrastruktury technicznej.

Szuniewicz [2008] i Czyża [2008] dowodzą, na przykładzie uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Bartąg (gm. Stawiguda) i Purda (gm. Purda), jakie dochody z tego tytułu osiągną gminy. Na przykładzie planu dla części wsi Purda (o powierzchni 3,33 ha i funkcji MN-mieszkaniowej jednorodzinnej) Czyża [2008] wskazuje, że największe dochody gmina uzyskuje 2–5 lat po uchwaleniu planu. W pierwszym roku po przyjęciu planu natomiast ponosi koszty związane ze sporządzeniem projektu planu zagospodarowania przestrzennego i podziału geodezyjnego terenu. Największe dochody przynoszą: sprzedaż działek (w sytuacji gdy część gruntów stanowi własność gminy), opłata adiacencka i planistyczna. W przypadku tej ostatniej opłaty wskazani autorzy zakładają, że wszystkie działki zostaną sprzedane w ciągu 5 lat od opublikowania planu. Opłata planistyczna wynosi 30% różnicy między wartością działki przed ujęciem w planie

a wartością działki przeznaczonej pod zabudowę. Założono, że ściągłość wymienionych opłat wynosi 80%. Poza tym nie uwzględniono kosztów, które musi ponieść gmina w związku z wyposażeniem terenu w niezbędną infrastrukturę techniczną, m.in. w sieć wodociagową, kanalizacyjną, instalację deszczową czy oświetlenie. Wymienione dochody stanowią największy udział we wpływach, tj. 93%. Ogółem gmina zyskuje około 350 tys. zł. Po założeniu, że wielkość przyjętej stawki opłaty adiacenckiej (z tytułu podziału gruntów rolnych na mniejsze działki) wynosi 30%. Od 2007 r. jest to maksymalna wartość, którą gmina może naliczyć z tego tytułu.

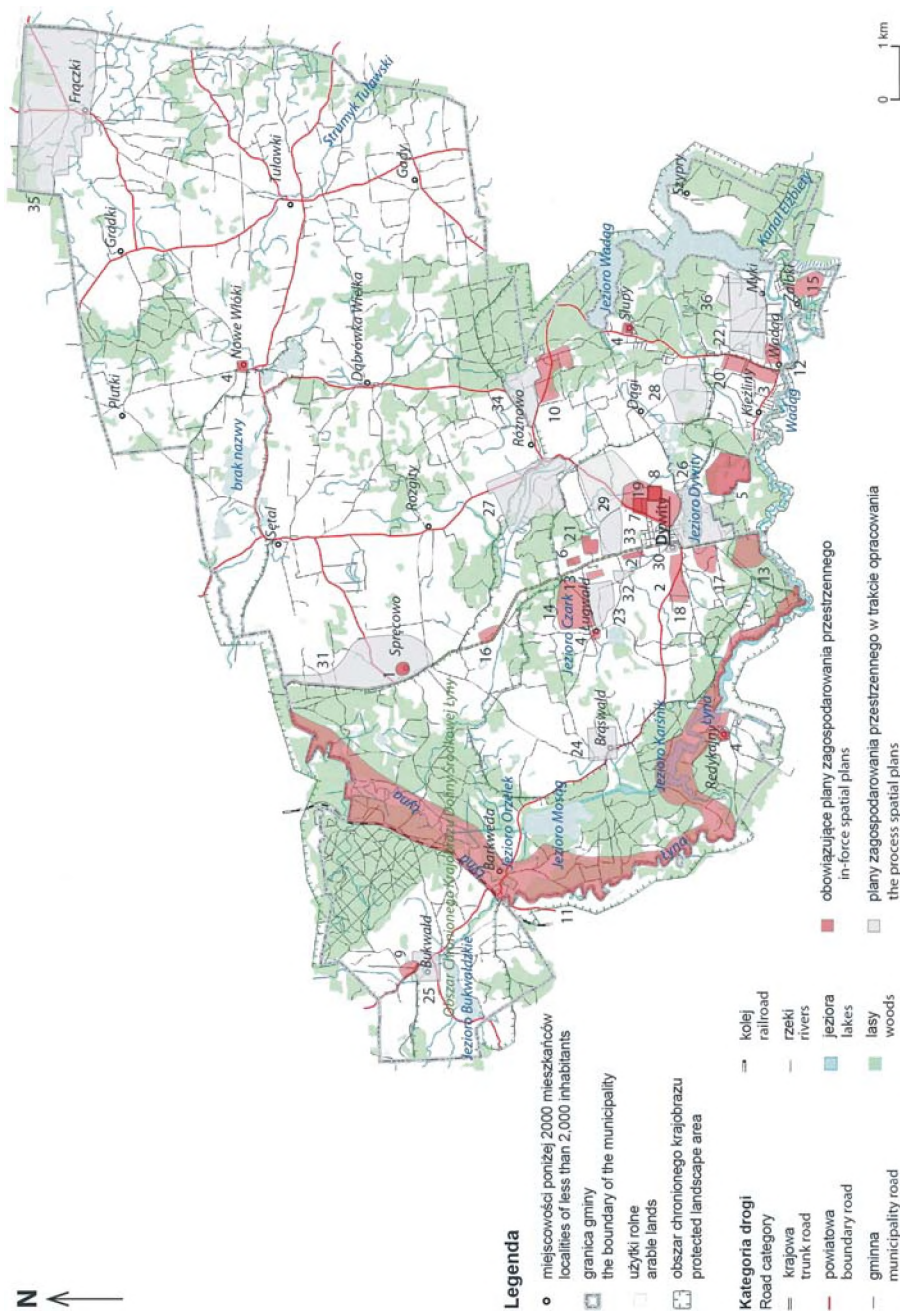
REALIZACJA MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W GMINIE DYWITY

W latach 1996–2008 uchwalono na terenie gminy Dywity 21 planów zagospodarowania przestrzennego. Łączna powierzchnia gruntów objętych planami wynosi 1332 hektary (8,3% powierzchni gminy). Większość planów dotyczyła obrębów geodezyjnych wsi: Dywity, Ługwałd, Kieźliny i Różnowo. Są to duże wsie położone najbliżej Olsztyna. Z kolei w opracowaniu znajdowało się 15 planów zagospodarowania przestrzennego o łącznej powierzchni 1643,2 ha. Warto podkreślić, że niektóre plany są realizowane w większych odległościach od Olsztyna. Szczególnie dotyczy to dwóch dużych powierzchniowo planów: w Spręcowie, wzdłuż drogi krajowej nr 51 oraz we Frączkach (rys. 1).

Na podstawie tabeli 1, która obejmuje podstawowe informacje o obowiązujących i opracowywanych planach zagospodarowania przestrzennego w gminie Dywity, należy stwierdzić, że w większości obejmują one tereny przeznaczone pod zabudowę jednorodzinną. Dwa plany dotyczą terenów górniczych, przeznaczonych pod kopalnię kruszywa naturalnego. Występują one we wsiach Ługwałd i Nowe Włóki. Kolejne dwa plany obejmują obszary przeznaczonych pod cmentarze. Jest to cmentarz komunalny w dwóch obrębach geodezyjnych: Kieźliny i Dywity oraz niewielki, wewnętrzny cmentarz Zakonu Sióstr Karmelitanek Bosych w Spręcowie. Jednym z największych dotychczas planów uchwalonych w strefie podmiejskiej Olsztyna jest ten, który dotyczy ochrony korytarza ekologicznego rzeki Łyny. Obejmuje on dolinę Łyny i związane z nią lasy, łąki i pastwiska.

Wyraźnie można zauważyć wzrost powierzchni opracowywanych planów zagospodarowania przestrzennego (tab. 1). Wiąże się to również z większą liczbą funkcji terenu, które w nich występują.

W powstających dużych planach (np. w części wsi Frączki) dominują grunty rolne. Zmiana funkcji występuje zwłaszcza w części obejmującej zwartą zabudowę wsi oraz w przypadku 7 działek przeznaczonych pod funkcję turystyczną i agroturystyczną. Ich łączna powierzchnia wynosi około 31 ha (6,4% powierzchni planu). Jest to największy powierzchniowo teren rekreacyjny w obrębie gminy Dywity.



Rys. 1. Obowiązujące i będące w trakcie opracowania plany zagospodarowania przestrzennego w gminie Dywity (stan na 31.12.2008 r.)

Fig. 1. In-force and in the process of spatial plans in the municipality of Dywity (as at 31.12.2008)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Gminy Dywity

Source: Own study based on data obtained in Municipality Office of Dywity

Tabela 1. Obowiązujące (l.p. 1–21) i będące w trakcie opracowania (l.p. 22–36) plany zagospodarowania przestrzennego w gminie Dywity (stan na 31.12.2008 r.)

Table 1. The existing (l.p. 1–21) and in the course of (l.p. 22–36) spatial plans in the municipality of Dywity (as at 31.12.2008)

L.p.	Nazwa wsi the village name	Funkcja terenu* Function area	Powierzchnia (w ha) the area (ha)	Rok publikacji w Dz.U. (l.p. 1–21) lub rok podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia mpzp (l.p. 22–36) Year of publication in the Journal of Warmia and Mazury (l.p. 1–21) or year of taking of resolution about approaching for composition of local spatial plan (l.p. 22–36)
1	2	3	4	5
1.	Spręcowo	MN	3,45	1997
2.	Dywity	MN	10,18	1997
3.	Kieźliny, Myki	MU	18,75	1999
4.	Ługwałd, Nowe Włóki, Redykajny, Myki, Dywity	PG, UT	ok. 15,00	2000
5.	Kieźliny, Dywity	ZC	38,55	2001
6.	Ługwałd	MN, MU	3,50	2002
7.	Dywity	MU	3,00	2002
8.	Dywity	MU	ok. 4,00	2002
9.	Bukwałd	MN	ok. 6,00	2003
10.	Różnowo	MN	27,32	2006
11.	Redykajny – Barkweda	ZL, ZE	908,00	2006
12.	Myki	MN	14,36	2006
13.	Dywity	MN	27,00	2006
14.	Ługwałd	MOP/U, PG, PU	49,00	2007
15.	Zalbki	MN, ZT	22,60	2007
16.	Spręcowo	ZC	0,50	2007
17.	Dywity	MN	24,00	2008
18.	Dywity	MN	29,00	2008
19.	Różnowo	MN	104,00	2008
20.	Myki	MN	20,00	2008
21.	Ługwałd	MN	3,80	2008
22.	Myki	MN	42,00	2004
23.	Ługwałd	MU	49,00	2004
24.	Braswałd	R, MN, ZP	52,70	2006
25.	Bukwałd	R, MN, ZP	53,30	2006
26.	Dywity	MN, U	98,90	2006
27.	Różnowo	ZN, R	140,00	2006
28.	Kieźliny, Myki	MN, U	90,25	2006
29.	Dywity	MN, MW	121,00	2007

cd. tabeli 1 – cont. Table 1

1	2	3	4	5
30.	Dywity	MN, U	3,74	2007
31.	Spręcowo, Sętal	MN, U	301,00	2007
32.	Dywity	MN, U/MN, R	14,00	2007
33.	Dywity, Ługwałd	MN	ok. 50,00	2007
34.	Różnowo	MN	54,00	2008
35.	Frączki	R, MN, MU	484,32	2008
36.	Myki	MN, ogrody działkowe	ok. 89,00	2008

*MN – mieszkaniowa jednorodzinna, MU – mieszkaniowo-usługowa, PG – teren górniczy, UT – funkcja rekreacyjna, ZC – cmentarz grzebalny, ZL – lasy, ZE – teren zieleni naturalnej, MOP – miejsce obsługi podróżnych, PU – przemysłowo-usługowa, ZT – teren trwałej zieleni, ZP – zieleni urządzona i nieurzadzona, R – tereny rolnicze, U – usługi, MW – mieszkaniowa wielorodzinna (podano funkcje, które stanowią minimum 20% powierzchni planu zagospodarowania przestrzennego)

*MN – single-family housing, MU – residential and commercial, PG – mining area, UT – recreational function, ZC – cemetery burial, ZL – forests, ZE – area of natural greenery, MOP – passenger service place, PU – industrial services, ZT – lasting green, ZP – greenery and not organize, R – agricultural areas, U – service, MW – multi-family housing (showed functions, which are at least 20% of the spatial plan)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Gminy Dywity.

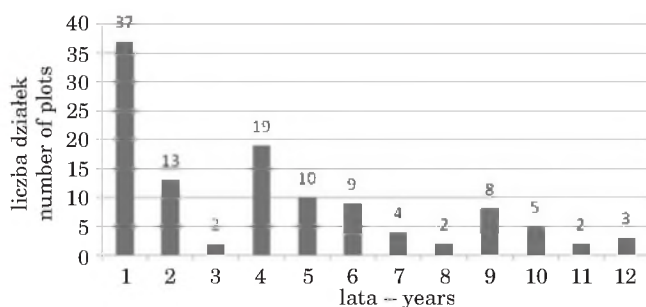
Source: Own study based on data obtained in Municipality Office of Dywity.

KOSZTY I WPŁYWY DO BUDŻETU GMINY WYNIKAJĄCE Z UCHWALENIA PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W CZĘŚCI WSI RÓŻNOWO I MYKI

W Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 70, poz. 1260 opublikowano 30 maja 2006 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Różnowo w gminie Dywity. Plan obejmuje obszar około 27,30 ha. Zawiera kilka funkcji: mieszkaniową jednorodziną (MN), usługowo-handlową (UH), zieleni naturalną (ZN), zieleni urządzoną (ZP) i przepompownię (NO). Należy podkreślić, że plan dla tego obszaru sporządzono już w 1995 r. Został jednak anulowany w 2003 r. i przystąpiono od nowa do jego realizacji.

Ogółem zabudowa mieszkaniowa obejmuje 124 działki budowlane o powierzchni od 7,22 do 9,83 ara. Całość o łącznym areale około 13,6 ha stanowi 49,8% powierzchni planu. Obszary dotyczące zieleni obejmują 11 działek o powierzchni 4,90 ha. Występują ponadto cztery działki przeznaczone pod działalność usługowo-handlową o powierzchni 0,29 ha. Teren pod przepompownią stanowi 1 działka o powierzchni 0,10 ha. Dodatkowo wewnętrzne drogi dojazdowe zajmują obszar 8,34 ha. Teren wyposażono w podstawową infrastrukturę techniczną, tj. sieć wodociagową i kanalizacyjną.

Wybrany do analizy obszar w całości jest własnością gminy. W czasie sprzedaży działek, która rozpoczęła się w 1995 r., nie naliczono więc opłaty planistycznej i adiacenckiej. Do 2006 r. rozdysponowano 114 z 124 działek (92% stanu). Na rysunku 2 przedstawiono ile działek sprzedano w latach 1995–2006 (1–12).

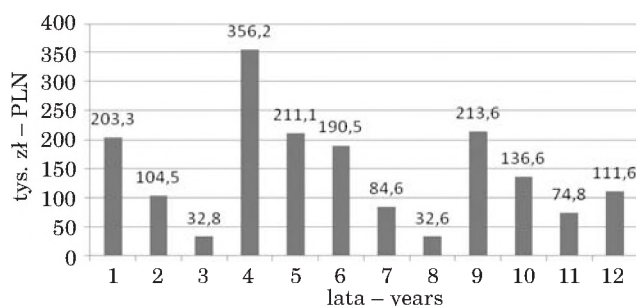


Rys. 2. Liczba sprzedanych działek budowlanych w Różnowie w latach 1995–2006 (1–12)

Fig. 2. Number of sold of building plots in Różnowo in 1995–2006 (1–12)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Gminy Dywity
Source: Own study based on data obtained in Municipality Office of Dywity

Ogółem wpływy ze sprzedaży działek w latach 1995–2006 wyniosły 1,752 mln zł. Proces ten przedstawiono na rysunku 3. Należy podkreślić, że w latach 1995–2006 wzrosły ceny działek budowlanych. Na przykład działka o powierzchni około 8 arów kosztowała w 1995 r. około 4,4 tys. zł, a trzy lata później już 18–25 tys. zł. W roku 2006 i 2007 sprzedano także trzy działki usługowo-handlowe (o powierzchni 19,48 ara) za kwotę 183,7 tys. zł. Rozdysponowanie działek budowlanych na przykładzie Różnowa pokazuje, że pełna realizacja ustaleń zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego (pomimo wyposażenia terenu w podstawową infrastrukturę techniczną) trwa kilkanaście lat. Z drugiej strony 72,6% oferowanych działek budowlanych sprzedano w trakcie 5 lat.



Rys. 3. Kwoty uzyskane ze sprzedaży działek budowlanych (w tys. zł.) w Różnowie w latach 1995–2006 (1–12)

Fig. 3. The amount earned from sales of building plots (in thousand zł) in Różnowo in 1995–2006 (1–12)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Gminy Dywity.
Source: Own study based on data obtained in Municipality Office of Dywity.

Drugim przykładem jest plan zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Myki. Opublikowano go w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 155, poz. 2288 19 października 2006 r. Plan obejmuje obszar o powierzchni 14,36 ha. Zawiera on następujące funkcje: mieszkaniową jednorodzinną (MN), zabudowę siedliskową (RM), usługową (U), zieleni naturalną (ZN), zieleni urządzonej (ZP) i przepompownię (NO). Ogółem zabudowa mieszkaniowa obejmuje 41 działek budowlanych o powierzchni nie mniejszej niż 10 arów, całość o łącznym areale 5,59 ha (38,9% powierzchni planu). Obszary zieleni stanowią dwie działki o powierzchni 4,50 ha. Teren pod przepompownią złożony jest z jednej działki o powierzchni 0,04 ha. Dodatkowo wewnętrzne drogi dojazdowe zajmują obszar 2,49 ha. Plan odzwierciedla w dużym stopniu sytuację, która dotyczy większości planów w strefie podmiejskiej Olsztyna (w tym w gminie Dywity). Wynika to z dwóch przesłanek: teren na przeważającym obszarze ujętym w planie nie jest wyposażony w podstawową infrastrukturę techniczną oraz zazwyczaj w całości należy do osób prywatnych. W trakcie niemal czterech lat od uchwalenia planu (do sierpnia 2010) naliczono dla czterech działek budowlanych (10% stanu) o powierzchni kilkunastu arów opłatę adiacencką (w kwocie: 62 795 zł) i dla dwóch działek (5% stanu) opłatę planistyczną (w kwocie: 17 000 zł.). Miało to miejsce w 2008 i 2009 r. Obydwie opłaty są na maksymalnym poziomie (uwzględniając zapisy prawne) i wynoszą po 30%.

Na podstawie przedstawionych danych należy zweryfikować dochody, które może osiągnąć gmina z tytułu uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Sposób rozdysponowania działek i osiągane przez gminę dochody, przedstawione przez Czyżę [2008] i Szuniewiczza [2008] wydają się wyidealizowane. Dotyczy to zarówno dochodów (w szczególności w związku z naliczeniem opłaty planistycznej), jak i okresu, w którym wymienione wpływy osiągnie gmina.

Na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego sporządzonego dla części wsi Myki w 2006 r. można stwierdzić, że:

- w pierwszym roku po publikacji planu gmina ponosi koszty (ogółem kilkanaście tysięcy złotych) związane z opracowaniem planu i podziałami geodezyjnymi gruntu;
- od 1 roku do 2 lat od publikacji planu rozpoczyna się proces sprzedaży pojedynczych działek;
- w ciągu 5 lat od opublikowania planu zagospodarowania przestrzennego gmina osiąga wpływy z opłaty planistycznej tylko z 5–10% działek budowlanych. Część działek zostaje sprzedana przed opublikowaniem planu lub dopiero po 5 latach od momentu jego opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W ten sposób właściciel gruntu nie jest zobligowany do wniesienia wymienionej opłaty;
- po około 5 latach od publikacji planu zagospodarowania przestrzennego powstaje koncepcja wyposażenia terenu w podstawową infrastrukturę techniczną;
- ściągłość opłaty adiacenckiej jest większa niż opłaty planistycznej. Tutaj nie ma ograniczenia 5 lat (licząc od dnia opublikowania planu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego), związanego z możliwością jej naliczania. Jednak również przed uchwaleniem planu występuje proces podziału działek na mniejsze i ich sprzedaż. Należy przyjąć, że większość decyzji dotyczących naliczania opłaty adiacenckiej zostanie wydana po upływie od 5 do 10 lat od pub-

likacji planu zagospodarowania przestrzennego w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na podstawie danych z Urzędu Gminy Dywity wynika, że w ciągu ostatnich kilku lat zrealizowano 17 inwestycji dotyczących infrastruktury technicznej. W przypadku trzech z nich, dotyczących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, powstały komitety lokalne. Dzięki własnego udziałowi finansowemu (na poziomie 20–30% kosztów inwestycji) właściciele działek usprawnili proces budowy infrastruktury technicznej. W przypadku budowy nowej drogi, chodnika czy kanalizacji deszczowej całość kosztów najczęściej pokrywa gmina. Zasady te reguluje Uchwała Rady Gminy Dywity Nr XVI/108/96 z 27 czerwca 1996 r. (z późniejszymi zmianami, ostatnia z 4 listopada 2004 r.) w sprawie regulaminu finansowania inicjatyw lokalnych (uchwała nie podlega obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego). Należy podkreślić, że brak dostatecznego wyposażenia w infrastrukturę techniczną wielu terenów ujętych w planach zagospodarowania przestrzennego wpływa hamująco na proces ich pełnego zagospodarowania.

Teoretycznie ze sprzedaży 41 działek budowlanych we wsi Myki gmina Dywity powinna osiągnąć dochody z tytułu opłaty planistycznej i adiacenckiej na poziomie blisko 1 mln złotych. W praktyce, po założeniu, że opłatę planistyczną i adiacencką można uzyskać odpowiednio z 5–10% i 80% działek budowlanych, ostatecznie otrzymamy kwotę blisko trzykrotnie niższą, tj. 366 tys. zł. Na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Gminy Dywity wiadomo, że koszt sporządzenia planu wyniósł około 9 tys. zł. (1 ha – około 640 zł). Dodatkowo gmina partycypuje w kosztach (udział 70–80%) wyposażenia terenu w sieć wodociągową i kanalizacyjną. Średni koszt budowy 1 metra sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (w terenie otwartym, pozbawionym zabudowań) wynosi odpowiednio 140 zł i 220 zł. Zakładając, że każda z sieci ma długość 1 kilometra, uzyskuje się kwotę 360 tys. zł (70–80% udział gminy wynosi 252–288 tys. zł). Ogółem ostateczny dochód gminy wynosi około 69–105 tys. zł. Trwałym, corocznym zyskiem jest wzrost podatku z tytułu zmiany funkcji terenów (z rolnej na mieszkaniową) oraz od budynków mieszkalnych. Biorąc pod uwagę stawki podatków w gminie Dywity w 2008 r. i po założeniu, że 1 hektar gruntu ornego przekształca się w teren budowlany, na którym zostanie wybudowanych 6 budynków mieszkalnych o łącznej powierzchni 900 m² (150 m² każdy), to dochód gminy wyniesie 3231 zł (2700 zł z podatku gruntowego i 531 zł z podatku od budynków mieszkalnych). Wcześniej podatek za grunt rolny przynosił dochód w wysokości 32,40 zł.

ZMIANY W DOCHODACH BUDŻETU GMINY DYWITY

W latach 1995–2007 dochody budżetów gmin strefy podmiejskiej Olsztyna sukcesywnie wzrastały. Dotyczyło to zwłaszcza dochodów własnych gmin. Składały się na nie w dużej mierze trzy rodzaje podatków: od nieruchomości (głównie budynków i gruntów przeznaczonych na działalność gospodarczą), od osób fizycznych i wpływów z nieruchomości stanowiących własność gminy. Dochody z tych trzech podatków stanowiły w 2007 r. od 35,5% (w gminie Barczewo) do 43,5% (w gminie

Dywity) i 49,7% (w gminie Stawiguda) budżetów gmin. Pomimo faktu że 41,4% powierzchni gmin strefy podmiejskiej Olsztyna stanowią użytki rolne (w gminie Dywity 60,6%) to wpływają one w nieznacznym stopniu (od 0,7 do 2,2%) na dochody gmin (w gminie Dywity 1,9% w 2007 r.). Grunty V i VI klasy bonitacji są ponadto w całości zwolnione z podatku rolnego.

Jeszcze w 1995 r. wielkość budżetów w gminach strefy podmiejskiej była zbliżona. Wynosiła od 2,91 mln w gminie Stawiguda i 3,13 mln w gminie Dywity do 4,30 mln w gminie Purda. Obecnie wydaje się, że wielkość budżetów gmin po 1995 r. w większym stopniu jest zróżnicowana. Wniosek taki można wyciągnąć porównując dwie najbogatsze gminy, tj. Stawigudę i Dywity na tle pozostałych gmin. Wymienione gminy kilkanaście lat temu były najbiedniejsze (biorąc pod uwagę wielkość budżetu) wśród gmin strefy podmiejskiej. Średni wzrost wielkości budżetów w latach 1995–2007 w gminach strefy podmiejskiej Olsztyna wyniósł 496%, natomiast w dwóch najbogatszych gminach – Stawiguda – 665% i Dywity – 738%. Ich dochody w 2007 r. wyniosły odpowiednio 19,42 i 23,16 mln. Ogółem w 2008 r. dochody gminy Dywity z tytułu podatku od nieruchomości wyniosły 4,095 mln zł (15,1% budżetu). Z tego największy udział (70,4%) stanowiły wpływy od gruntów i budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą (tab. 3).

Tabela 3. Stawki podatków i wpływy od nieruchomości w gminie Dywity w 2008 r.

Table 3. Rates of taxes and incomes from real estate in the municipality Dywity in 2008

Rodzaj podatku Kind of tax	Stawka podatku Tax rate	Wpływy (w zł.) Income (in zł.)
Od gruntu pod działalnością gospodarczą From ground under economic activity	0,70 zł/m ²	1 700 000
Od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej From buildings or with conduct of economic activity related part	17,50 zł/m ²	1 184 540
Od gruntu pod zabudową jednorodzinną From ground under one-family building	0,27 zł/m ²	618 830
Rolny Rural	35,00 zł/ha	531 435
Od budynków mieszkalnych lub ich części From habitable buildings or part	0,59 zł/m ²	150 992
Leśny Forest	32,40 zł/ha	68 507

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Urzędzie Gminy Dywity

Source: Own study based on data obtained in Municipality Office of Dywity

PODSUMOWANIE

Po 2000 roku podjęto w gminie Dywity realizację 32 planów zagospodarowania przestrzennego (89% stanu). Większość z nich opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego (do grudnia 2009 r. – 24).

Faza pełnej realizacji planu zagospodarowania przestrzennego (od podjęcia uchwały rady gminy do jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego) trwa długo i wynosi średnio 2 lata i 9 miesięcy (od 20 do 40 miesięcy). Wartość tę obliczono na podstawie siedmiu planów zagospodarowania przestrzennego w gminie Dywity, które opublikowano w Dziennikach Urzędowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego (nr 35, 56, 69, 71, 104, 127 i 199) w 2009 r.

Docelowo, do 2012 roku pokrycie planami powierzchni gminy Dywity wyniesie 18,5% (25,8% bez uwzględniania powierzchni lasów i wód powierzchniowych). Większość planów obejmuje tereny mieszkaniowe i mieszkaniowo-usługowe położone w strefie przymiejskiej Olsztyna, w odległości do 10 km od jego granic administracyjnych. Silnie urbanizują się tereny wsi Dywity, Ługwałd, Kieźliny i Różnowo. Zmiana funkcji terenów z rolniczej na pozarolniczą (głównie mieszkaniową jednorodzinną i mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług) bezpośrednio wiąże się:

- a) z dochodami w postaci opłaty planistycznej, opłaty adiacenckiej i w mniejszym stopniu z podatku od czynności cywilnoprawnych,
- b) stałym wzrostem wpływów własnych gminy z tytułu wyższej kwoty podatku od nieruchomości i od osób fizycznych.

W związku z tym władze gminy Dywity zachęcają potencjalnych mieszkańców do zameldowania się na terenie gminy. Ma temu służyć m.in. coroczne losowanie nagród rzeczowych dla nowo zameldowanych osób. Należy podkreślić, że według szacunków miejscowych władz około 25% nowych domów jednorodzinnych w gminie jest zasiedlona przez osoby formalnie zameldowane w Olsztynie.

Trzeba pamiętać, że im większy powierzchniowo teren, tym dłużej trwa proces jego zagospodarowania. Czasami zdarza się, że dopiero po upływie kilku lat na terenie, który ujęto w planie, budowana jest niezbędna infrastruktura techniczna. Większość terenów ujmowanych w planach zagospodarowania przestrzennego to grunty prywatne. Stąd w praktyce (tę tezę potwierdzają pracownicy referatu gospodarki przestrzennej) w przypadku dużych powierzchniowo planów wiele działek sprzedawanych jest po upływie dopiero 5 lat (licząc od dnia publikacji planu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego). Na podstawie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. [Dz.U. nr 80, poz. 717] zwalnia to właściciela od jednorazowej opłaty planistycznej na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Wydaje się, że taki zapis jest niewłaściwy, gdyż niezależnie od powierzchni planu i tempa sprzedaży działek to gmina ponosi koszty związane m.in. z ich wyposażeniem w niezbędną infrastrukturę techniczną lub wykupem gruntów. W przypadku sytuacji dotyczącej opłaty planistycznej gmina traci wpływy, które są najwyższe (obok opłaty adiacenckiej), biorąc pod uwagę obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej strony coraz częściej mieszkańcy, poprzez tworzenie lokalnych komitetów, partycypują w niewielkim stopniu w kosztach budowy sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Dodatkowym, stałym kosztem, którego nie ponosi gmina (w związku z prowadzoną gospodarką przestrzenną), jest nieodpłatne przekazywanie gruntowych dróg dojazdowych (w obrębie planu) właścicielom nieruchomości, które z nimi sąsiadują. W ten sposób nowi właściciele muszą we własnym zakresie dbać o jakość nawierzchni dróg oraz ich coroczne odśnieżanie.

W praktyce duża część terenów ujętych w planach zagospodarowania przestrzennego zmienia swoją funkcję na pozarolniczą. Jednak z punktu widzenia dochodów budżetu gminy (uwzględniając opisane plany zagospodarowania przestrzennego: dla części wsi Różnowo i Myki) tylko 48% ujętych w planach terenów (dotyczących funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowo-handlowej) generuje istotny wzrost dochodów własnych jednostki samorządowej. Pozostałe obszary, przeznaczone m.in. na drogi i tereny zielone, praktycznie ich nie przynoszą. Poza tym wielkość wpływów będzie relatywnie mniejsza wraz ze wzrostem powierzchni planu zagospodarowania przestrzennego. Wynika to z faktu, że duża powierzchnia terenów będzie nadal pełnić funkcję rolną i/lub leśną. Związane są z tym niewysokie stawki podatków gruntowych.

Dla docelowo 36 (do 2011–2012 r.) obowiązujących planów (o łącznej powierzchni 2014,8 ha; bez uwzględniania planu o powierzchni 908 ha dotyczącego korytarza ekologicznego rzeki Łyny) na terenie gminy Dywity, tylko stawka podatku od budynków mieszkalnych i terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe i w mniejszym stopniu – działalność usługowo-handlową dla obszaru o powierzchni około 970 ha długofalowo wpłynie na wzrost dochodów własnych gminy.

Jeśli dodatkowo przyjmiemy, że po stronie wydatków gminy znajduje się jej udział w budowie infrastruktury technicznej, to może okazać się, że w perspektywie kilku lat od publikacji planu związane z nim dochody są relatywnie niższe niż zakładano. Można więc przyznać rację kierownikom referatów zagospodarowania przestrzennego w gminach strefy podmiejskiej Olsztyna, którzy twierdzą, że jedynie działalność produkcyjna przynosi duży (i trwały) dochód dla budżetu gminy.

PIŚMIENNICTWO

- Cymerman R., 2009. Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego, UWM, Olsztyn.
- Czyża Sz., 2008. Zastosowanie sieci neuronowych oraz teorii gier na potrzeby opracowania prognozy skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego obszaru wsi Purda, gmina Purda [W:] Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych. Red. T. Bajerowski. UWM, Olsztyn.
- Dembowska Z., 1987. Metody i techniki w planowaniu przestrzennym. IGPiK, Warszawa.
- Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 104, poz. 1637 z dnia 30 lipca 2009 r.
- Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 127, poz. 1982 z dnia 7 września 2009 r.
- Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 155, poz. 2288 z dnia 19 października 2006 r.
- Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 199, poz. 2796 z dnia 29 grudnia 2009 r.
- Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 35, poz. 601 z dnia 1 marca 2009 r.
- Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 56, poz. 866 z dnia 22 kwietnia 2009 r.

- Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 69, poz. 1124 z dnia 25 maja 2009 r.
- Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 70, poz. 1260 z dnia 30 maja 2006 r.
- Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 71, poz. 1174 z dnia 28 maja 2009 r.
- Szuniewicz K., 2008. Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) z wykorzystaniem modeli ekonometrycznych i metody Monte Carlo na przykładzie gminy Stawiguda, obręb Bartąg, jednostka F [W:] Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych. Red. T. Bajerowski. UWM, Olsztyn.
- Uchwała Rady Gminy Dywity nr XVI/108/96 z 27 czerwca 1996 r.
- 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. 2008. Red. T. Bajerowski. UWM, Olsztyn.

SPATIAL MANAGEMENT IN THE MUNICIPALITY OF DYWITY – TERMS OF QUANTITY AND FINANCE TERMS

Abstract. In article it present the changes, that are made in land management (quantitative and financial) in the municipality Dywity in 1995–2008. Total of 31 December 2008, in the municipality Dywity passed 21 spatial plans in nine out of 25 villages (36% of villages). In the spatial plans dominates function of a single-family housing or single-family housing while allowing the service (the symbol of MN or MU). It occurs in 15 spatial plans. Only one plan concerns the protection of natural values. It includes ecological corridor Lyna (symbol ZL and ZE). Plans include a total area of 1,332 ha (8.3% of the commune). It is worth noting that in 1995–2008 it has grown the surface area included in spatial plans. A large bulk of the land within them however, it has not changed its function, retains agricultural or forestry nature. There was in the course of development are 15 spatial plans with a total area of 1643.2 ha. It has boosted the coverage of spatial plans to 18.5% (25.4% non-forest area and surface waters). Two of them concern the preservation of the rural systems of villages of Warmia Bukwałd and Brąswałd, and the third – protection of the Różnowo polder in the village. It is the only municipality in the suburban area of Olsztyn, where it captivate in spatial planning areas valuable for wildlife. An analysis of the financial consequences on the basis of two existing spatial plans in 2006 for part of the village Myki and Różnowo was presented. Also included is a brief analysis of changes in income of Dywity municipal budget, implemented in the context of spatial planning.

Key words: suburban zone, agricultural landscape, spatial plans, financial implications adopted plans

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 8.02.2011