

## ZMIANY STRUKTURY UŻYTKOWANIA GRUNTÓW W STREFIE PODMIEJSKIEJ OLSZTYNA

Sławomir Sobotka

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Streszczenie.** Niniejszy artykuł przedstawia podsumowanie wyników badań w ramach pracy doktorskiej pt. *Gospodarka przestrzenna w strefie podmiejskiej Olsztyna na tle przekształceń krajobrazu rolniczego*. Zakres przestrzenny badań obejmuje 6 gmin położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna. W celu omówienia przemian przestrzennych odniesiono się do obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz przeanalizowano powierzchnię gruntów do wykupu pod południową obwodnicę Olsztyna. W Dziennikach Urzędowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w latach 1996–2010, opublikowano 196 planów zagospodarowania przestrzennego w części lub całości dla 86 spośród 200 wsi (43% stanu).

Orientacyjna powierzchnia objęta planami zagospodarowania przestrzennego wynosi 8594,8 ha. Stanowi to 6,3% obszaru strefy podmiejskiej Olsztyna. W latach 2004–2010 dla 146 wsi (73% stanu) w strefie podmiejskiej Olsztyna wydano 5308 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym 55% (dane z lat 2004–2008) z nich dotyczy zabudowy mieszkaniowej. Szacunkowo 0,6% powierzchni gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna będzie podlegało zmianie użytkowania w wyniku realizacji decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto według planów na lata 2015–2017 ten sam proces obejmie w 4 gminach 1,7% obszaru strefy podmiejskiej. Jest to związane z realizacją południowej obwodnicy Olsztyna. Poza tym około 4,6% powierzchni gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna będzie podlegało zmianie użytkowania do 2017 roku. Zmianie użytkowania podlegają głównie grunty orne, zaś w mniejszym stopniu użytki zielone i lasy.

**Słowa kluczowe:** plany zagospodarowania przestrzennego, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, południowa obwodnica Olsztyna, zmiany struktury użytkowania gruntów, strefa podmiejska, krajobraz

## WPROWADZENIE

Przedmiotem badań są kierunki i natężenie zmian użytkowania gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna w wyniku realizacji planów zagospodarowania przestrzennego w latach 1996–2010, wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (okres 2004–2010) oraz budowy południowej obwodnicy Olsztyna w latach 2015–2017. Przeprowadzenie analiz uzasadnia proces suburbanizacji, gdzie od 2001 r. notuje się w strefie podmiejskiej Olsztyna wzmożony ruch budowlany (związany ze wznoszeniem różnego rodzaju budynków). Istotną kwestią jest budowa południowej obwodnicy Olsztyna, która w dużym stopniu wpłynie na strukturę użytkowania gruntów w obrębach geodezyjnych wielu wsi położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna.

Zagospodarowanie terenów i związane z tym zmiany użytkowania gruntów, wpływają na krajobraz. Zgodnie z zapisami zawartymi w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej z 2000 r. „krajobraz to (...) znany obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich (...) krajobraz przyczynia się też do tworzenia kultur lokalnych (...) jest on podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przyczyniając się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości”.

Strefę podmiejską wyróżniono na podstawie kryterium administracyjnego. Obejmuje ona sześć gmin bezpośrednio sąsiadujących z granicą administracyjną Olsztyna, tj. Purdę, Stawigudę, Gietrzwałd, Jonkowo, Dywity i Barczewo. Łączna powierzchnia wymienionych gmin wynosi 1358,38 km<sup>2</sup>. Wybór gmin, a tym samym wyznaczenia strefy podmiejskiej dokonano na podstawie wielkości zmian liczby ludności. W latach 2000–2010 wyniosła ona ogółem 23,5%. Są to wartości wielokrotnie wyższe niż te odnotowywane w pozostałych gminach powiatu olsztyńskiego. Napływ ludności wiąże się najczęściej ze wznoszeniem zabudowy, głównie mieszkaniowej jednorodzinnej. Wpływa to również na zmiany użytkowania terenu. Kryterium administracyjne wyznaczania strefy podmiejskiej ułatwia zbieranie danych i ich późniejszą interpretację. Wspomnianą strefę podmiejską podzielono na dwa obszary: strefę podmiejską bliższą (do 15 km od granic administracyjnych Olsztyna) i strefę podmiejską dalszą (powyżej 15 km od granic administracyjnych Olsztyna).

Niejednorodność strefy podmiejskiej sprawia, iż w opracowaniach naukowych występuje wiele jej definicji. Wśród nich można wyróżnić dwa podstawowe podejścia: funkcjonalne lub strukturalne. Dane zawarte w piśmiennictwie nie dostarczają jednoznacznych wniosków dotyczących delimitacji strefy podmiejskiej. Najczęściej wskazuje się na napływ (wzrost) liczby ludności i zmiany użytkowania ziemi.

Liszewski [1985c] utożsamia strefy podmiejskie z obszarem położonym w bezpośrednim sąsiedztwie miasta, w różnorodny sposób z nim związanym i w wyniku tych powiązań systematycznie przekształcanym. Z kolei Koter [1985] za strefy podmiejskie uważa obszar wielostronnych i bezpośrednich kontaktów z miastem, pas terenu otaczający ośrodek centralny, w obrębie którego zachodzi przenikanie się form życia miejskiego i wiejskiego. Liszewski [1987b] stwierdza, że strefa podmiejska stanowi zorganizowaną część przestrzeni geograficznej, która przylega do terenów zainwestowanych miasta cen-

tralnego, w której dochodzi do wzajemnego przenikania elementów charakterystycznych zarówno dla miast, jak i wsi.

Struktura użytkowania gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna przedstawiała się w 2011 r. następująco: lasy (44,7%), grunty orne (27,7%), użytki zielone (10,9%), tereny zabudowane i zurbanizowane (9,5%) oraz grunty pod wodami (6,3%).

Wśród sposobów użytkowania ziemi można wyróżnić użytkowanie faktyczne i potencjalne [Cymerman 2009] lub faktyczne, postulowane i potencjalne [Zarządzanie przestrzenne 2008].

W celu określenia zmian obecnego użytkowania ziemi w strefie podmiejskiej Olsztyna przeanalizowano materiały źródłowe, mapy i dokumentację w ramach kwerendy terenowej w urzędach gmin i Urzędzie Miasta i Gminy Barczewo, Starostwie Powiatowym i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie.

Do opisu przedstawionych elementów przyjęto jedną z czterech grup metod – charakterystykę i ocenę badanego obszaru i zjawisk na nim występujących z wybranych punktów widzenia. Przykładowe punkty widzenia można wydzielić na:

- rozmieszczenie różnych elementów i zjawisk w przestrzeni;
- podział na elementy składowe;
- związki występujące pomiędzy tymi elementami;
- dotychczasowe tendencje rozwoju;
- czynniki sprawcze;
- potencjalne możliwości rozwoju;
- unikalne wartości wymagające zabezpieczenia;
- czynniki stwarzające zagrożenie dla tych wartości i inne.

Metody niezbędne do tych celów wiążą się ściśle ze zbieraniem i przetwarzaniem informacji [Dembowska 1987]. Wyniki badań przedstawiono za pomocą rysunków i tabel.

## **ANALIZA OBOWIĄZUJĄCYCH W GMINACH STUDIÓW UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO**

Podstawą realizacji gospodarki przestrzennej w jednostkach samorządowych są ustalenia zawarte w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Pomimo faktu, że studia nie są aktem prawa miejscowego, a podstawowym dokumentem do późniejszego opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego, zawarte w nich zapisy determinują kierunki i sposoby zagospodarowania gruntów w gminach.

W badanych jednostkach samorządowych, obowiązujące studia uchwalano w latach 2001–2011. Obecnie część zapisów powinno być zweryfikowanych i uzupełnionych. Dotyczy to zwłaszcza gminy Purda, gdzie studium nie było zmieniane od momentu opracowania go w 2001 r. (jego objętość wynosi niecałe 30 stron). Zmiany w studiach najczęściej dotyczą wyznaczania nowych lub zwiększania powierzchni obecnych obszarów spełniających funkcje pozarolnicze. Stąd najczęściej określa się kilka funkcji dla danego obszaru. Umieszczając zapisy dotyczące kilku funkcji terenów nie ma potrzeby wprowadzania częściowych zmian w ustaleniach studium.

Na terenie gmin strefy podmiejskiej Olsztyna wyróżniono ogółem 25 stref zagospodarowania przestrzennego (od trzech do sześciu w każdej z gmin). Przy ich wydzieleniu przyjęto następujące kryteria:

- walory przyrodniczo-krajobrazowe;
- dotychczasowy stan zainwestowania;
- trendy rozwojowe związane między innymi z sąsiedztwem Olsztyna, a także przebiegiem dróg krajowych i wojewódzkich.

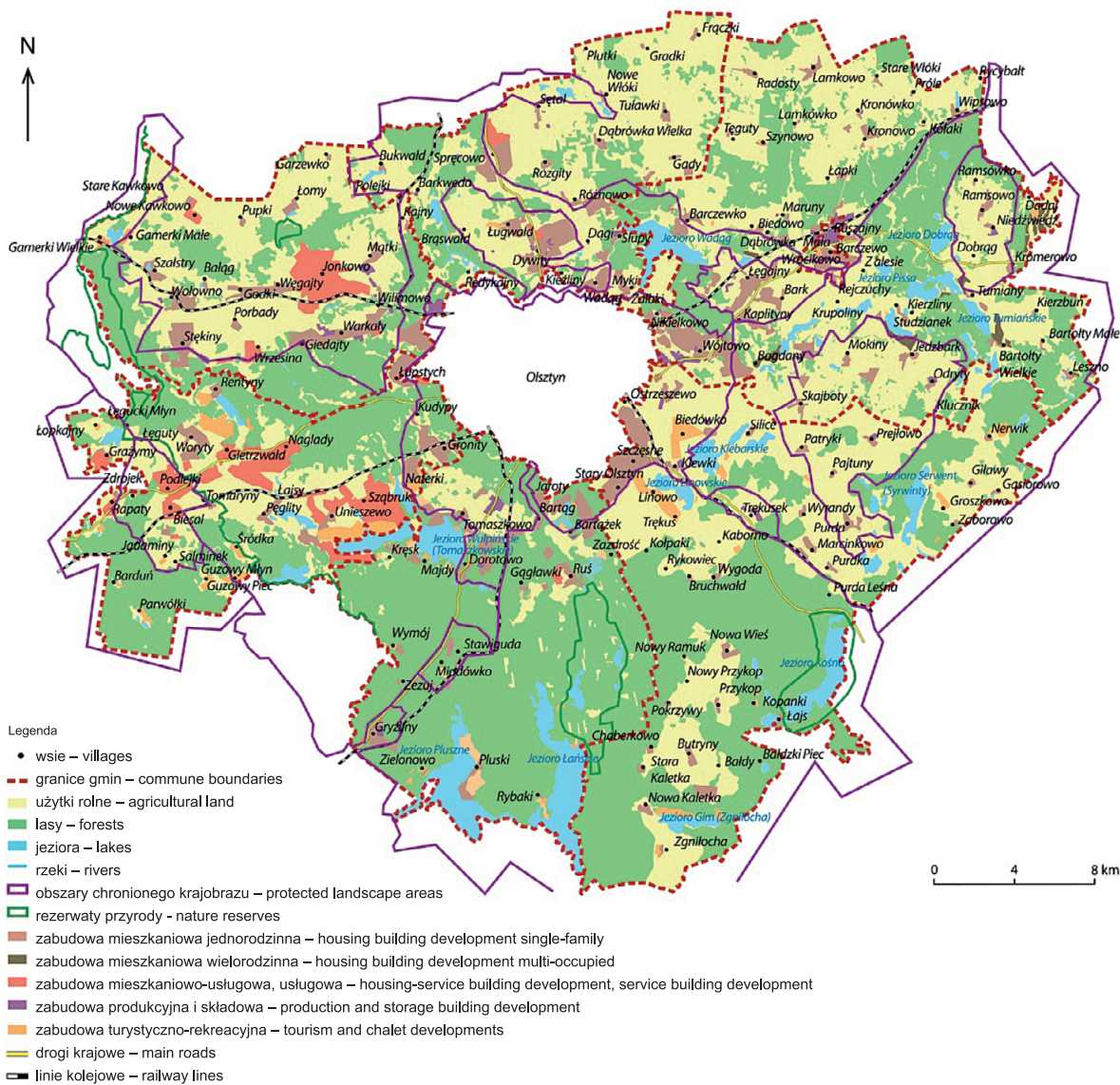
Wyróżniono strefy o charakterze leśnym, rolniczym, turystycznym, miejskim i krajobrazowym. Część z nich posiada charakter mieszany. Na obszarach miejskich dominuje funkcja mieszkaniowa jednorodzinna i mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczeniem usług. Wspomniane strefy mieszkaniowe są rozmieszczone na terenach bezpośrednio sąsiadującymi z granicami administracyjnymi Olsztyna. Wyróżnić tutaj można sześć dużych obszarów: wokół Jonkowa, między Warkałami i Giedajtami (gmina Jonkowo), Nagładami i Podlejkami oraz Sząbrukiem i Unieszewem (gmina Gietrzwałd). Są to również tereny między Nikielkowem a Barczewem (w gminie Barczewo) i w okolicach Spręcowa (gmina Dywity). Zabudowa produkcyjna i składowa oraz wielorodzinna występuje na niewielkim obszarze. Rozwój zabudowy turystyczno-rekreacyjnej zaplanowano w sąsiedztwie jeziora Rentyńskiego (gmina Gietrzwałd), Wulpińskiego (gmina Stawiguda), Klebarskiego i Linowskiego (gmina Purda). Znacznie mniejsze obszary z przeznaczeniem pod wspomnianą funkcję znajdują się w Gamerkach Wielkich (gmina Jonkowo), Guzowego Pieca i Guzowego Młyna (gmina Gietrzwałd), w okolicach jeziora Gim, a także wsi Groszkowo i Nerwik w gminie Purda (rys. 1).

Układ komunikacyjny na terenie badanych gmin, złożony jest z trzech elementów, które wzajemnie się uzupełniają:

- **układ nadrzędny** – oparty został na drogach krajowych (nr 16, 51, 53) i wojewódzkich (nr 527, 531, 595, 598);
- **układ podstawowy** – złożony jest z dróg powiatowych. Jego rolą jest powiązanie Olsztyna z siedzibami gmin oraz siedzib gmin między sobą. Pełni funkcję głównych powiązań sieci osadniczej na obszarze gminy;
- **układ uzupełniający** – wspomaga układ podstawowy. Zapewnia obsługę sieci osadniczej oraz dojazdy do ośrodków turystycznych, lasów i pól. Należy tutaj część dróg powiatowych oraz drogi gminne [Studia Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gmin].

## ZMIANY STRUKTURY UŻYTKOWANIA GRUNTÓW WYNIKAJĄCE Z OBOWIĄZUJĄCYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO ORAZ WYDANYCH DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU

Realizacja gospodarki przestrzennej w strefie podmiejskiej Olsztyna wyraża się poprzez uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i budowie południowej obwodnicy Olsztyna. Wspomniane działania przyczyniły się w największym stopniu do zmian w strukturze użytkowania gruntów



Rys. 1. Zagospodarowanie strefy podmiejskiej Olsztyna na podstawie obowiązujących uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Fig. 1. Development of Olsztyn suburban area based on studies of conditions and directions of spatial development

Źródło: Opracowanie własne

Source: Own elaboration

w strefie podmiejskiej Olsztyna. Plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone w latach 1996–2010 obejmują obszar o powierzchni 8594,8 ha. Stanowi to 6,3% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna. Bez uwzględniania powierzchni lasów i gruntów pod wodami wartość ta wynosi 12,9%. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy (w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), powierzchnia ta wynosi 758,7 ha. W pierwszym przypadku wraz ze wzrostem powierzchni objętej planem miejscowym rośnie udział gruntów, które nie zmieniają swojego przeznaczenia. Dotyczy to gruntów rolnych, użytków zielonych, zieleni urządzonej i nieurządzonej oraz lasów.

Na przykładzie obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących obszary o powierzchni przynajmniej 100 ha – obręb geodezyjny Łęgajny i Wójtowo (gmina Barczewo) czy w części wsi Frączki (gmina Dywity) – stwierdzić można, że około 75% powierzchni objętej planami zagospodarowania przestrzennego obejmuje tereny, które nie zmieniły swojego przeznaczenia. Głównie dotyczy to obszarów leśnych i użytków rolnych. W przypadku planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących mniejszy obszar (do 30 ha), zmiana funkcji dotyczy średnio 70–75% ich powierzchni. Wartość tą określono na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Myki (Dz.U. Woj. Warm.-Maz. z 2006 r. Nr 155, poz. 2288) i Różnowo (Dz.U. Woj. Warm.-Maz. z 2006 r. Nr 70, poz. 1260). Obydwa plany zagospodarowania przestrzennego dotyczą głównie funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej (MN). Z kolei powierzchnia objęta przez wspomniane opracowania wynosi odpowiednio 14,4 ha i 27,3 ha.

W związku z powyższymi przykładami przyjęto, że w przypadku 196 obowiązujących w strefie podmiejskiej planów zagospodarowania przestrzennego, można określić, że około 65% objętej przez nie powierzchni nie zmieniło swojej funkcji. Pomimo faktu, że obliczenia objęły tylko kilka spośród blisko 200 obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego można je uznać za wiarygodne. Bowiem opracowanie z roku 2014 dla wszystkich gmin w Polsce (publikacja Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk) przytaczają wartość 70%. Taki odsetek gruntów objętych planami zagospodarowania przestrzennego w Polsce nie zmienia swojej funkcji.

W przypadku terenów, których przeznaczenie uległo zmianie powierzchnia wynosi 2991,0 ha – stanowi to około 2,2% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna.

W wyniku wydawania decyzji o warunkach zabudowy zmiana sposobu użytkowania gruntów objęła 758,7 ha. Podana wartość wynika z faktu, że wydana decyzja o warunkach zabudowy dotyczy działki o powierzchni 0,26 ha. Jest to mediana dla 43 działek (ze strefy podmiejskiej Olsztyna) o powierzchni od 0,1 do 1,0 ha, będących w ofercie sprzedaży w 2009 r. w Biurze Nieruchomości „Strzecha” w Olsztynie.

Porównując powierzchnie, gdzie grunty uległy zmianie w wyniku wydawania decyzji o warunkach zabudowy (758,7 ha) i uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego (2991,0 ha), można uznać, że w 79,8% za zmiany związane z użytkowaniem gruntów odpowiadają uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku poszczególnych gmin w strefie podmiejskiej Olsztyna występują różnice między podanymi wartościami. Uwzględniając opublikowane plany zagospodarowania przestrzennego i ich powierzchnie w poszczególnych gminach oraz liczbę wydanych decyzji o warunkach zabudowy (dotyczy budynków jednorodzinnych) można stwierdzić, że największe zmiany w sposobie użytkowania terenu zachodzą w gminach Dywity, Barcze-

wo i Stawiguda. W przypadku gminy Purda za zmianę sposobu użytkowania terenów w większym stopniu odpowiadają wydane decyzje o warunkach zabudowy niż sporządzone plany zagospodarowania przestrzennego (tab. 1).

Tabela 1. Tereny (w ha) objęte planami zagospodarowania przestrzennego i wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy (dotyczy budynków mieszkaniowych jednorodzinnych), w obrębie których stwierdzono zmianę funkcji

Table 1. Land (ha) covered with Area Development Plans and the issued decisions on building conditions (applicable to single-family residential buildings), within which a change to the land use was found

Nazwa gminy Commune name	Tereny (w ha) objęte planami (1996–2010) Land (in ha) covered with Plans (1996–2010)	Tereny (w ha) objęte decyzjami (2004–2010) Land (in ha) covered with decisions (2004–2010)	Suma Total
Purda	148,0	217,5	365,5
Barczewo	813,5	69,1	882,6
Stawiguda	718,9	62,1	781,0
Gietrzwałd	429,1	80,9	510,0
Jonkowo	189,8	122,2	312,0
Dywity	691,7	206,9	898,6
Suma	2991	758,7	3749,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin  
Source: Own study on base in offices of gminas gotten data

Proporcja między powierzchnią terenów objętych planami oraz decyzjami o warunkach zabudowy, gdzie struktura użytkowania terenu uległa zmianie, dostarcza pośrednio informacji o jakości realizowanej gospodarki przestrzennej. Średnia dla badanych gmin wynosi 1:4. Podanej zależności nie spełnia gmina Dywity, Purda i Jonkowo. We wspomnianych gminach wydaje się zbyt dużo decyzji o warunkach zabudowy. Najkorzystniejszą sytuacją przedstawia się w gminie Barczewo (1:12) i Stawiguda (1:12). Tutaj realizuje się plany zagospodarowania przestrzennego, które w największym stopniu pokrywają obszary o wzmożonym ruchu budowlanym.

Na podstawie danych uzyskanych w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Olsztynie i zestawienia dotyczącego przeznaczenia terenów, związanego z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego, można stwierdzić, że dane nie są spójne. Z reguły w ewidencji gruntów Starostwa Powiatowego w Olsztynie powierzchnia zajmowana przez obszary o poszczególnych funkcjach jest od kilku do kilkunastu razy mniejsza niż wynika to z opublikowanych planów zagospodarowania przestrzennego czy wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wpływa na to:

- długotrwały proces pełnego zagospodarowywania obszarów ujętych w planach zagospodarowania przestrzennego (jako przykład należy podać przeanalizowaną przez

Tabela 2. Udział % gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w gminach strefy podmiejskiej Olsztyna w 2011 r.

Table 2. Percentage of developed and urbanised land in communes located within Olsztyn suburban area in 2011

Nazwa gminy Commune name	Funkcje terenów / Land uses									
	mieszkaniowe residential		przemysłowe industrial		rekreacyjne recreational		komunikacyjne traffic		pozostałe* other*	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Purda	435,2	1,4	13,0	0,04	25,6	0,08	577,1	1,8	113,4	0,4
Barczewo	561,7	1,8	18,2	0,06	20,7	0,06	863,6	2,7	132,8	0,4
Stawiguda	339,9	1,5	5,3	0,02	2,5	0,01	460,5	2,1	116,6	0,5
Gietrzwałd	284,1	1,6	23,4	0,14	26,4	0,15	423,3	2,4	136,1	0,8
Jonkowo	330,2	2,0	11,4	0,07	5,0	0,03	452,1	2,7	63,8	0,4
Dywity	464,6	2,9	15,9	0,10	7,2	0,04	446,7	2,8	104,2	0,6
Suma	2415,7	1,8	87,2	0,06	87,4	0,06	3223,3	2,4	666,9	0,5

\* użytki kopalne, inne tereny zabudowane i zurbanizowane tereny niezabudowane

\* surface mining land in use, other developed and urbanised land, non-developed land

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Starostwie Powiatowym w Olsztynie

Source: Own study based on data obtained at the County Office in Olsztyn

autora sytuację dotyczącą planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Różnowo – funkcja MN, powierzchnia 27,3 ha; Dz.U. Woj. Warm.-Maz. z 2006 r. Nr 70, poz. 1260 – w gminie Dywity wykazała, że samo rozdysponowanie 114 ze 124 działek budowlanych (92% stanu) trwa 11 lat; w tym 81 z nich – 65,3 % sprzedano w okresie 5 lat);

- znaczna część terenów objętych planami zagospodarowania przestrzennego; nie zmienia swojej funkcji (przeznaczenia);
- przy sporządzaniu planów na podstawie Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.] roku nie było wymogu analizy skutków finansowych wdrażanych dokumentów. Stąd część obszarów, mimo upływu kilkunastu lat nadal nie posiada infrastruktury technicznej. Wstrzymuje to proces ich zagospodarowania;
- celowe przedłużanie oddawania budynków mieszkalnych do użytku. W ten sposób nadal w ewidencji figuruje grunt rolny, pomimo że budynek mieszkalny jest na ogół wykończony i zamieszkały.

W związku z powyższym następuje utrata wpływów przez gminy, związanych z wyższymi opłatami. Wynikają one z dochodów od powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych i gruntów zabudowanych.

Czasami w badanych gminach występuje brak związku między strukturą użytkowania gruntów a sposobami zagospodarowania. Dla przykładu w gminie Stawiguda tereny rekreacyjne zajmują najmniejszą powierzchnię spośród badanych gmin – 2,5 ha, pomimo



że grunty pod wodami (w praktyce duże jeziora) zajmują tutaj najwięcej – 14,4% powierzchni.

W trakcie analizy zmiany funkcji terenów nasuwa się pytanie, dotyczące bonitacji i rodzaju użytków gruntowych, na których wznoszona jest zabudowa. Oprócz gruntów ornych, zmianie użytkowania ulegają użytki zielone, lasy i tereny zadrzewione. Biorąc pod uwagę bonitację gruntów ornych, należy stwierdzić, że zmianie struktury użytkowania poddawane są grunty od III do VI klasy bonitacji. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zabudowywane grunty nie podlegają ochronie, zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.]. Wynika to z faktu, że od 2003 r. do dziś nie było konieczności (w przypadku wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) stosowania procedury przeznaczania gruntów rolnych na cele pozarolnicze o powierzchni do 0,5 i 1,0 ha (w zależności czy był to odpowiednio grunt III czy IV klasy bonitacji). Zmiany wprowadzone w 2013 r. również niewiele zmieniły, bowiem dopuszczono 0,05 ha (bez konieczności przeznaczania gruntu na cele pozarolnicze) pod zabudowę.

Na podstawie powyższego autor uważa, że Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz. U. 1995 r. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.], nie powinna być stosowana na obszarach, gdzie występuje intensywny ruch budowlany (np. w strefach podmiejskich).

W miastach, od 2009 r. zapisy ustawy dotyczące ochrony gruntów nie są stosowane. Niepotrzebnie przedłuża to procedurę uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego. Przeciwnicy wspomnianej tezy stwierdzają, że należy chronić grunty o najwyższej klasie bonitacji, w celu zapewnienia samowystarczalności żywnościowej dla regionu. Z drugiej zaś strony te same grunty (bądź ich część) jest celowo odłogowana. W ten sposób można uzasadnić zamiar ich przeznaczenia na cele pozarolnicze.

W przyszłości podaż gruntów (działek) budowlanych będzie uzależniona od wielu czynników. Między innymi od dostępności kredytów hipotecznych czy polityki UE dotyczącej rolnictwa. Wystarczy wspomnieć, że w 2002 r. 44,9% powierzchni gruntów ornych (14 313,4 ha) w strefie podmiejskiej Olsztyna była odłogowana i ugorowana. Jest to wartość 2,5-krotnie większa niż średnia krajowa (tab. 3).

Po wprowadzeniu dopłat do powierzchni uprawianych gruntów ornych ilość odłogów zmalała 2-krotnie. W strefie podmiejskiej Olsztyna zmniejszyła się ona z 14 313,4 ha [Spis Rolny 2002] do 6 123,6 ha [Spis Rolny, 2010]. W poszczególnych gminach powierzchnia ugorów i odłogów wynosi: Dywity (1527,2 ha), Barczewo (1 519,7 ha), Jonkowo (952,2 ha), Purda (827,3 ha), Gietrzwałd (806,6 ha) i Stawiguda (490,7 ha). Gospodarstwa rolne o dużej powierzchni (umownie powyżej 15 ha) gwarantują właścicielom zadowalający poziom dochodów. Z kolei należy domniemywać, że właściciele gruntów o powierzchni do 10 ha będą stopniowo sprzedawać je pod zabudowę o charakterze pozarolniczym, szczególnie te położone w strefie podmiejskiej bliższej, w sąsiedztwie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Bowiem na tych obszarach jest największy ruch budowlany.

Istotna jest również analiza danych, która informuje o rodzaju użytków gruntowych przeznaczanych pod zabudowę. Są to głównie grunty orne, zaś w mniejszym stopniu dotyczy to użytków zielonych oraz lasów i zadrzewień. Ważnym elementem jest dynamika ruchu budowlanego, w wyniku którego są zabudowywane kolejne tereny w strefie

podmiejskiej Olsztyna. Zakładając dużą presję budowlaną w strefie podmiejskiej można przyjąć, że od 2001 r. średnia wyniosła 1,5% (w latach 2001–2010).

W poszczególnych gminach waha się wspomniana wartość od 0,8 do 2,0%. (tab. 4). Podane dane nie uwzględniają powierzchni, której sposób zagospodarowania ulegnie zmianie w wyniku realizacji południowej obwodnicy Olsztyna.

Tabela 3. Udział odłogów i ugorów w powierzchni gruntów ornych w gminach podmiejskich Olsztyna w 2002 r.

Table 3. Percentage of fallow land and idle land in communes located within Olsztyn suburban area in 2002

Nazwa gminy Commune name	Grunty orne [w ha] Arable land [ha]			Odłogi i ugory [w ha] Fallow land and idle land [ha]		Udział odłogów i ugorów w po- wierzchni gruntów ornych [w %] Percentage of fallow land and idle land in the area of arable land [%]
	ogółem	od 0,1 do 10 ha	powyżej 10 ha	od 0,1 do 10 ha	powyżej 10 ha	
Purda	5266,6	686,8	4579,8	557,6	1953,3	52,3
Barczewo	8940,9	1349	7591,9	963,2	2817,8	42,3
Stawiguda	2740	629,7	2110,3	510,1	648,8	42,3
Gietrzwałd	4921,2	519,7	4401,5	405,2	1457,7	37,9
Jonkowo	4062,4	937,3	3125,1	724,2	1615	57,6
Dywity	5928,2	1322,4	4605,8	1000,4	1660,1	44,9
Suma	31 859,3	5444,9	26 414,4	4 160,7	10 152,7	44,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Spisu Rolnego z 2002

Source: Own study based on data of the National Agricultural Census of 2002

Tabela 4. Rodzaj użytków gruntowych przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w gminach strefy podmiejskiej Olsztyna [stan na 2011 r.] oraz przyrost powierzchni zabudowanej w latach 2001–2010

Table 4. The type of land in use designated for housing developments in communes located within Olsztyn suburban area [as at 2011], and an increase in the area of developed land in the years 2001–2010

Nazwa gminy Commune name	Grunty orne [w ha] Arable land [ha]	Użytki zielone [w ha] Grassland [ha]	Lasyi zadrzewienia [w ha] Forests and woodlots [ha]	Przyrost powierzchni zabudowanej [w %] An increase in the area of developed land [%]
Purda	395,3	32,8	7,1	1,4
Barczewo	368,6	61,2	16,7	1,4
Stawiguda	291,8	38,9	9,2	1,5
Gietrzwałd	115,7	18,9	3,6	0,8
Jonkowo	282,7	46,3	1,3	2,0
Dywity	228,2	54,0	0,7	1,8
Suma	1682,3	252,1	38,6	1,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Starostwie Powiatowym w Olsztynie

Source: Own study based on data obtained at the County Office in Olsztyn

## ZMIANY STRUKTURY UŻYTKOWANIA GRUNTÓW W WYNIKU REALIZACJI POŁUDNIOWEJ OBWODNICY OLSZTYNA

Realizacja południowej obwodnicy Olsztyna w latach 2015–2017 wpłynie na zmianę użytkowania 2469,2 ha użytków rolnych (w tym 2357 ha w strefie podmiejskiej Olsztyna). Stanowi to 1,7% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna, która zostanie zabudowana. Należy podkreślić, że uwzględniono tylko te grunty, które będą podlegały wykupowi. Porównując jest to powierzchnia niewiele mniejsza od obszaru (3223,3 ha, tj. 2,4% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna) jaki zajmowały w 2011 r. tereny komunikacyjne w strefie podmiejskiej Olsztyna. Zwraca uwagę fakt, że zabudowie ulegnie 941 działek gruntowych, 21 rodzajów użytków gruntowych w 17 obrębach geodezyjnych. Dotyczy to głównie Bartąga (gm. Stawiguda), Tomaszkowa (gm. Stawiguda), Linowa (gm. Purda) i Gronit (gm. Gietrzwałd). Ogółem jest to 1871,3 ha (75,8% obszaru pod planowaną obwodnicę). W przypadku gmin zabudowie ulegnie odpowiednio: Stawiguda (1119,3 ha), Purda (700,7 ha), Gietrzwałd (411,1 ha), Barczewo (125,8 ha) i Olsztyn (112,2 ha).

Rozpatrując udział poszczególnych użytków zabudowa obejmie grunty orne (1065,7 ha), drogi (już istniejące – 459,5 ha), pastwiska (139,8 ha), łąki (116,9 ha) i nieużytki (105,7 ha). Znacznemu ubytkowi ulegnie (powyżej średniej dla ww. gmin, tj. 11,8 % w stosunku do 3,0%) odsetek gruntów ornyc o najwyższej na badanym obszarze, tj. trzeciej klasie bonitacji (291,9 ha). Poza tym wycięciu ulegnie 493,2 hektara lasów. W fazie planowania przebiegu obwodnicy w mniejszym stopniu uwzględniano bonitację gruntów. Priorytetem była ochrona cennych terenów pod względem przyrodniczym i zachowanie parametrów technicznych inwestycji.

Duże zmiany użytkowania terenu dokonają się na terenie wsi (obróbu geodezyjnego) Bartąg. W 2014 r. na obszarze wsi (2242,8 ha), tereny zabudowane i komunikacyjne zajmowały odpowiednio 60,2 ha (2,7%) i 75,0 ha (3,3%). W 2017 r., po realizacji południowej obwodnicy Olsztyna (pomijając grunty pod już istniejącymi drogami), zmianie użytkowania będzie podlegać 514,3 ha. W ten sposób ilość gruntów, których sposób użytkowania ulegnie zmianie, wzrośnie o 22,9%, do 28,9%. Będzie to największa wartość spośród 200 wsi, położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna. Jest to odsetek porównywalny do miast w Polsce liczących od 10 do 30 tys. mieszkańców, gdzie niejednokrotnie 30 – 40% ich powierzchni stanowią tereny znajdujące się pod zabudową i tereny komunikacyjne.

## STAN REALIZACJI GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ W STREFIE PODMIEJSKIEJ OLSZTYNA

Według Pryora [1968] strefę podmiejską (*urban-rural fringe*) charakteryzują przeobrażenia użytkowania ziemi i cech społeczno-demograficznych, na skutek procesów urbanizacji. Efektem inwazji miasta według wspomnianego autora jest rozwój pozarolniczych form zagospodarowania ziemi, penetracja obszaru przez firmy usługowe i napływ nowych mieszkańców. Prowadzi to do wzrostu gęstości zaludnienia, która jest wyraźnie wyższa niż na tradycyjnych obszarach wiejskich. Dziewoński [1987] podkreśla, że zmiany w strefie podmiejskiej są spowodowane sąsiedztwem miasta i jego rozwojem.

Przeprowadzone badania dotyczące strefy podmiejskiej Olsztyna wykazały, że w wyniku realizowanej gospodarki przestrzennej krajobraz rolniczy ulega przeobrażeniu. Część użytków gruntowych zostaje przeznaczona na cele pozarolnicze. Zmiany te związane są z procesem suburbanizacji. Zabudowie ulegają grunty rolne (85%), użytki zielone (12,8%) oraz lasy i zadrzewienia (2,2%). W latach 1996–2010 opublikowanych zostało 196 planów zagospodarowania przestrzennego dla części lub całości 86 wsi (43% stanu). Obejmują one obszar o powierzchni 8594,8 ha, co stanowi 6,3% obszaru badanych gmin. Średnia powierzchnia objęta planami zagospodarowania przestrzennego wynosi 43,8 ha. Z drugiej jednak strony, analizowane opracowania objęły około 65% obszaru, którego przeznaczenie nie uległo zmianie. Duża część obszarów rolnych i leśnych zachowuje to samo przeznaczenie (przed i po sporządzeniu planu zagospodarowania przestrzennego). Wraz z przyrostem powierzchni sporządzonych planów zagospodarowania przestrzennego nastąpiło zwiększenie liczby funkcji jakie spełniają tereny przez nie objęte. Z kolei w 146 wsiach wydano 5308 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Funkcję zmieniło 2,8% powierzchni gmin, z czego 2,2% (2991,0 ha) na podstawie uchwalonych planów, a 0,6% (758,7 ha) w wyniku wydanych decyzji o warunkach zabudowy. Sporządzone plany i wydane decyzje o warunkach zabudowy wykazują dużą koncentrację przestrzenną. Obejmują głównie centralne obszary średnich i dużych wsi, położonych w strefie podmiejskiej bliższej. Im większa odległość od centrów miejscowości i od granic administracyjnych Olsztyna, tym krajobraz wykazuje cechy typowo rolnicze. Wraz ze wzrostem odległości, zmienia się charakter wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Rośnie ich liczba w odniesieniu do infrastruktury technicznej, zaś maleje w stosunku do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Tereny zurbanizowane stanowiły w 2011 r. 4,82% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna.

W latach 2000–2010 przyrost liczby ludności w gminach strefy podmiejskiej wyniósł 23,5%. Spośród 200 wsi na badanym obszarze, w 122 (61%) odnotowano dodatni przyrost ludności. W 14 wsiach dynamika wzrostu liczby ludności wyniosła lub przekroczyła 100%. Dotyczy to miejscowości Jaroty (1996,3%), Wadąg (588,8%), Ostrzeszewo (244,9%), Łopkajny (200,0%), Rozgity (196,6%), Giedajty (163,1%), Bark (154,3%), Wójtowo (130,4%), Ługwałd (122,3%), Gutkowo (109,7%), Gronity (104,6%), Różnowo (101,1%), Guzowy Młyn (100,0%) i Łęgucki Młyn (100,0%).

W liczbach bezwzględnych najwięcej osób zameldowało się w Jonkowie (704), Dywitach (625), Wójtowie (587), Różnowie (543) i Jarotach (539). W związku z napływem ludności (lata 2000–2010), wzrosła gęstość zaludnienia w strefie podmiejskiej Olsztyna z 28 do 34 osób/1 km<sup>2</sup>. Mimo to jest ona blisko 4-krotnie niższa niż średnia dla Polski.

Na podstawie powyższych danych trudno się zgodzić z Dziewońskim [1987], który stwierdził, że na obszarze strefy podmiejskiej brak jest obszarów typowo wiejskich. W wielu wsiach, w szczególności w strefie podmiejskiej dalszej Olsztyna występują miejscowości, które zachowały tradycyjny charakter. Tym bardziej, że w 78 miejscowościach (39% wsi) nie wydano ani jednej decyzji o warunkach zabudowy, zaś w 114 (57% wsi) nie sporządzono planu lub planów zagospodarowania przestrzennego.

Maik [1985] podkreśla, że strefa podmiejska jest zjawiskiem zmiennym w czasie i przestrzeni. W przypadku strefy podmiejskiej Olsztyna zmienność polega w głównej mierze na zmianie funkcji, z rolniczej na mieszkaniową jednorodziną oraz napływie ludności z terenów miejskich.

Ważnym elementem w prowadzonej dyskusji wyników są poglądy sformułowane przez Jakóbczyk-Gryszkiewicz [1998]. Autorka zauważa, iż przeobrażenia stref podmiejskich mogą być determinowane środowiskiem fizycznogeograficznym. W przypadku strefy podmiejskiej Olsztyna, ważna w kontekście przemian przestrzennych jest struktura użytkowania gruntów. Lasy zajmują 44,7% powierzchni badanego obszaru, zaś wody powierzchniowe 6,3%. Z procesu przemian przestrzennych wyłączone jest w przeważającym stopniu aż 51% powierzchni terenów. Dodatkowo w znacznej liczbie występują tereny podmokłe oraz śródpolne zbiorniki wodne. Przykładowo w ten sposób znaczne obszary w gminie Jonkowo, położone bezpośrednio przy granicy administracyjnej Olsztyna, pozostają wyłączone z zabudowy. Z kolei gminy Dywity i Barczewo, charakteryzujące się większym udziałem gruntów ornych, podlegają w większym stopniu presji budowlanej.

Lisowski i Grochowski [2009] podkreślają, że obecnie w Polsce zaznacza swoją obecność urbanizacja „funkcjonalna” (głównie mieszkaniowa) stref podmiejskich w ich częściach o formalnym statusie wiejskim. Dominacja jednej z funkcji nie jest rozsądna z punktu widzenia rozwoju miasta centralnego i jego otoczenia, widzianych jako jedna przestrzenna i funkcjonalna całość. W strefie podmiejskiej Olsztyna również dominuje rozwój stref zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Z biegiem lat funkcja ta stała się dominującą. Na gruntach bezpośrednio sąsiadujących z osiedlami mieszkaniowymi Olsztyna oraz w niektórych wsiach, gdzie znajduje się siedziba gminy, rozwija się zabudowa wielorodzinna. Tak jest w przypadku miejscowości Jaroty, Bartąg, Bartążek i Dywity. Sporządzone plany zagospodarowania przestrzennego w 60,7% dotyczą funkcji mieszkaniowej lub mieszkaniowej z dopuszczeniem usług. Ponadto 55,0% wydanych decyzji o warunkach zabudowy dotyczy domów jednorodzinnych. W niewielkim stopniu realizuje się rozwój pozostałych funkcji pozarolniczych, tj. usługowej i produkcyjnej.

Z drugiej strony Liszewski [1987b] dowodzi, że strefa podmiejska jest przestrzenią wielofunkcyjną, a liczba i charakter występujących funkcji uzależnione są od stadium rozwoju i struktury funkcjonalnej miasta, które ją tworzy, a ona je uzupełnia. W strefie podmiejskiej Olsztyna należy spodziewać się wzrostu znaczenia innych funkcji pozarolniczych. W szczególności dotyczy to funkcji usługowej. Obecna sytuacja częściowo wynika z faktu, że w pierwszej fazie zagospodarowania strefy podmiejskiej dominuje zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Stopniowo, w miarę rozwoju funkcji mieszkaniowej, również realizowana jest funkcja usługowa, produkcyjna i składowa. Przykład gminy Stawiguda dowodzi możliwości rozwoju funkcji usługowych i produkcyjnych, nieuciążliwych dla środowiska przyrodniczego. Stąd rodzaj rozwijanych funkcji pozarolniczych dodatkowo będzie wynikał z polityki władz gminy. Wielkość wpływów podatkowych udowadnia, że można czerpać duże dochody z kilku obiektów o wspomnianym charakterze. W celu uniknięcia konfliktu funkcji ten rodzaj zabudowy jest lokalizowany w znacznej odległości od obszarów z zabudową mieszkaniową. Istotnym elementem z punktu widzenia budżetu gminy są też mniejsze nakłady finansowe na infrastrukturę techniczną,

związaną z takimi inwestycjami. Odmienna sytuacja występuje w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Maik [1985] uważa, że wraz z rozwojem miasta zmieniają się jego związki z obszarem otaczającym, a tym samym i funkcje strefy podmiejskiej. Stosunkowo mało zróżnicowana struktura gospodarcza i liczba ludności Olsztyna oraz rolniczo-turystyczny charakter Warmii i Mazur pozwala przypuszczać, że nie należy oczekiwać dużych inwestycji, związanych z obiektami usługowymi lub produkcyjnymi w strefie podmiejskiej. Do tej pory jednym z większych obiektów jest realizacja centrum logistycznego firmy Inter Parts w Stawigudzie.

Bogdanowski [1983] stwierdza, że strefa podmiejska stanowi wielkie pole konfliktów, cechujące się dużą dynamiką zmian. Zwraca też uwagę na fakt, że stała się ona obszarem o narastających sprzecznościach przestrzennych, ekologicznych i społecznych. Z kolei Jakóbczyk-Gryszkiewicz [1998] podsumowuje, że strefa podmiejska na ogół była traktowana jako „miejski śmietnik”, rozwiązujący pewne problemy miasta centralnego.

Ponadto od lat 60. XX wieku funkcjonuje w literaturze termin *urban sprawl*. Według Lisowskiego [2005] oznacza on rozszerzanie się obszarów zurbanizowanych w sposób pozbawiony logiki i widocznego planu, a więc proces żywiołowy. Łączy się z gwałtownym, monotonnym i nieefektywnym zagospodarowywaniem gruntów, gdzie mieszkańcy są silnie uzależnieni od samochodu w przemieszczaniu się. Pojęcie to oznacza proces ekstensywnego, żywiołowego zasiedlania terenów wiejskich z rozproszoną lokalizacją domów, usług oraz miejsc pracy, połączonych nadmiernie rozbudowaną i niefunkcjonalną siecią dróg. Brak koordynacji w zagospodarowaniu podwyższa koszty ich budowy i funkcjonowania.

Strefa podmiejska Olsztyna cechuje się dużą dynamiką zmian, które powodują wiele sprzeczności, w odniesieniu do sposobów zagospodarowania terenu. Bywa ona traktowana jako miejsce ucieczki przed miejskim zgiełkiem. Jednak na jej obszar, wraz z rozwojem zabudowy, przenoszone są problemy występujące w Olsztynie. Takim przykładem jest efekt stłoczenia oraz powstawanie niefunkcjonalnej sieci dróg gruntowych. Dynamiczny rozwój zabudowy powoduje, że gminy nie są w stanie do momentu opublikowania planu zagospodarowania przestrzennego, zrealizować budowy infrastruktury technicznej. Dotyczy to sieci kanalizacyjnej, oświetlenia lub chodników. Obniża to standard życia na nowym obszarze. Poza tym z jednej strony w strefie podmiejskiej Olsztyna występuje duży odsetek lasów i wód powierzchniowych, z drugiej strony natomiast obszary te podlegają presji budowlanej. Miejscami może zostać zachwiana równowaga ekologiczna, tym bardziej, że znaczne obszary strefy podmiejskiej ulegają zabudowi w sposób chaotyczny, na podstawie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, w szczególności dotyczy to gminy Purda i Jonkowo. Ponadto poza dwoma planami w gminie Dywity (ochrona polderu w Różnowie i doliny Łyny), nie sporządzono dotychczas planów ochrony dla innych, cennych przyrodniczo obszarów. Należy w nich uwzględnić również strefy brzegowe większych jezior oraz śródpolne zbiorniki wodne.

Bański [2005] i Wesołowska [2004] donoszą o przekształcaniu historycznych układów przestrzennych wsi w układy wielodrożne. Zmianom ulega także morfologia i fizjonomia wsi. Przyjmując koncepcję *kontinuum wiejsko-miejskiego*, zaproponowaną przez Sokołowskiego [1999], należy uznać część wsi (poddanych największej presji budowlanej) za osiedla zurbanizowane (urbanizacja *sensu largo*).

Duży napływ ludności, a także powstawanie nowej zabudowy mieszkaniowej powoduje przekształcanie historycznych układów przestrzennych części wsi. Dotyczy to głównie strefy podmiejskiej bliższej. Zabudowa mieszkaniowa „rozlewa” się w części wsi na tereny dotychczas typowo rolnicze. Presja urbanizacji na tereny rolnicze i cenne pod względem przyrodniczym, w przypadku Olsztyna i jego strefy podmiejskiej, jest odpowiednio mniejsza, w stosunku do innych, większych miast w Polsce.

W 53 wsiach (spośród 200) wystąpił w latach 2000–2010 napływ ludności powyżej 23,5%, tj. powyżej średniej dla wszystkich wsi położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna. Dla 19 wsi zaleca się sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmowałyby cały ich obszar (czy obręb geodezyjny). Są to: Ostrzeszewo, Szczęsne, Klebark Mały, Nikielkowo, Jaroty, Stawiguda, Bartąg, Tomaszkowo, Gronity, Jonkowo, Giedajty, Gutkowo, Warkały, Dywity, Różnowo, Kieźliny, Wadąg, Ługwałd, Spręcowo. Do końca 2010 r. takie plany zagospodarowania przestrzennego sporządzono dla wsi Łęgajny i Wójtowo (gmina Barczewo). W wymienionych wsiach układy komunikacyjne ulegają przekształceniu w układy wielodrożne.

W niewielkim stopniu ochronie podlega tradycyjna zabudowa oraz układy przestrzenne warmińskich wsi. W 2009 r. opublikowano w związku z tym dwa plany zagospodarowania przestrzennego. Obejmują one wsie Brąswałd i Bukwałd (gmina Dywity). Poza tym wspomniane opracowania planistyczne powinny obejmować większy obszar. Obecnie są to tereny o powierzchni odpowiednio 52,7 ha i 53,3 ha, na których znajduje się zabytkowa zabudowa.

Böhm [2006] przywołuje słowa klucze, które trafnie oddają obecny stan planowania przestrzennego w Polsce są to: „krajobraz odłamków”, „widzenie w odcinkach” (planowanie „wybiórcze”, ograniczone do niewielkiego obszaru), „planowanie przydrożne” (zorientowane na zagospodarowanie terenów położonych bezpośrednio przy drogach) lub „urbanistykę samorztutną” (chaotyczna, pozbawiona elementów kompozycji). Według autora redukcja czynnika kompozycji w planowaniu powoduje deficyt wartości widokowych. Oznacza to ograniczenie różnorodności form, zanik struktur wiejskich i zatarcie tożsamości regionalnej. Poza tym występuje brak trwałości estetycznej krajobrazu. Taki krajobraz charakteryzuje się zachowaniem wysokiej atrakcyjności dla obserwatora.

W strefie podmiejskiej Olsztyna obserwujemy wszystkie wspomniane zjawiska. Występują one z różnym natężeniem w poszczególnych wsiach i gminach. Wymogi gospodarki wolnorynkowej spowodowały, iż zapisy w kolejnych ustawach dotyczących planowania przestrzennego są coraz bardziej liberalne. Z jednej strony uwzględniają one zróżnicowane potrzeby społeczne (decyzja o warunkach zabudowy), zaś z drugiej przyczyniają się do powstawania chaosu przestrzennego. W szczególności w wyniku stosowania art. 61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717]. Wspomniany artykuł dotyczy zasady dobrego sąsiedztwa. Gminy Gietrzwałd, Dywity, Stawiguda i Barczewo realizują wiele (lub mniej, ale obejmujących dużą powierzchnię) planów zagospodarowania przestrzennego i prowadzą zrównoważoną politykę przestrzenną. W gminach Purda i Jonkowo natomiast, dominuje wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Zabudowa rozwija się głównie w sąsiedztwie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, w strefie podmiejskiej bliższej. Wynika to z największej dostępności komunikacyjnej. Również przestrzeń otwarta, związana z walorami widokowymi

nie jest chroniona. Rzadko ujmuje się w planach zagospodarowania przestrzennego obszary cenne pod względem przyrodniczym lub zabytkowe układy ruralistyczne. W większości jednostek samorządowych (poza gminą Dywity) planowanie przestrzenne pojmuje się w sposób zawężony, jako instrument realizacji potrzeb społecznych. Polega to na ujmowaniu w planach zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych i zamianie ich funkcji na mieszkaniową jednorodziną. Rzadko umieszcza się w planach większe obszary. W przypadku 14 planów zagospodarowania przestrzennego (7,1% stanu) w strefie podmiejskiej Olsztyna obejmują one tereny o powierzchni 100 i więcej hektarów. Stanowi to ogółem 59,5% powierzchni objętej przez plany zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej zaś strony w strefie podmiejskiej Olsztyna 47,4% sporządzanych planów cechuje się niewielką powierzchnią, tj. do 10 ha. Mediana dla wszystkich sporządzonych planów zagospodarowania przestrzennego (w odniesieniu do objętej nimi powierzchni) dla strefy podmiejskiej Olsztyna wynosi 11,8 ha.

Lisowski i Grochowski [2009] uważają, że wadą systemową jest analogiczne traktowanie bardzo różnych rodzajowo terenów, tj. obszarów metropolitalnych, terenów rolniczych czy postindustrialnych. W strefie podmiejskiej Olsztyna, charakteryzującej się dużą dynamiką napływu ludności, zmiany powinny dotyczyć braku konieczności przeznaczania gruntów rolnych na cele pozarolnicze, udziału inwestorów w ponoszeniu kosztów sporządzania opracowań planistycznych, a przede wszystkim budowy infrastruktury technicznej. Budżety gmin, w szczególności w tym ostatnim przypadku, nie są w stanie ponieść dużych wydatków, które są z tym związane. Wspomniane zamierzenia są stopniowo realizowane w kolejnych Wieloletnich Planach Inwestycyjnych. Jednak jest to niewystarczające, w obliczu żywiołowego zjawiska urbanizacji. Wystarczy przywołać fakt, że dynamika przyrostu liczby ludności w gminie Dywity jest jedną z największych w Polsce. Ustępuje ona tylko niektórym gminom, które są położone w strefie podmiejskiej Warszawy i Poznania.

Według Śleszyńskiego i in. [2007] planowanie przestrzenne jest instrumentem, służącym do przekształcania przestrzeni. Bogart [2006] podkreśla, że rozproszona suburbanizacja to przejaw adaptacji lokalnej społeczności do przemian strukturalnych w miastach, w sytuacji niemocy władz lokalnych i regionalnych. Przykłady dotyczące gmin położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna dostarczają wniosków, z których wynika, że niemoc władz lokalnych wynika głównie z biernego i niewłaściwego podejścia do planowania przestrzennego. Bierność polega na zaniechaniu przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmowałyby duży obszar. Dotyczy to w szczególności wsi, charakteryzujących się dużym ruchem budowlanym. Z kolei niewłaściwe podejście, obejmuje wydawanie dużej liczby decyzji o warunkach zabudowy (co jest tańsze i szybsze w realizacji) oraz braku opracowań planistycznych dla terenów chronionych i zabytkowych układów ruralistycznych wsi. Przykład gminy Dywity dowodzi, że można zmienić niekorzystną sytuację, która polega na funkcjonowaniu niewielu planów zagospodarowania przestrzennego. Do 2003 r. obowiązywało tutaj 7 planów o łącznej powierzchni 92,6 ha, w tym niemal 40 ha obejmował cmentarz, zlokalizowany między Dywitami i Kieźlinami. Po wejściu w życie w 2003 r. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozpoczęto realizację licznych opracowań planistycznych. W latach 2006–2010 opublikowano ich 22. Obejmowały one powierzchnię 2182,8 ha.



Istotną kwestią jest również to, że nie należy uzasadniać niewielkiej powierzchni uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego wielkością wpływów do budżetów gmin, położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna (w gminie Barczewo, zrealizowano dwa plany zagospodarowania przestrzennego, które objęły w całości dwa obręby geodezyjne. Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w tej gminie nie należą do najwyższych wśród gmin badanego obszaru).

Jałowicki i Szczepański [2006] twierdzą, że kształt miasta i jego układ przestrzenny uzależniony jest od głównych aktorów na miejskiej scenie, którzy tworzą „klasę ludzi kreatywnych” (...). Kiedyś była to partia komunistyczna, jej funkcjonariusze i grupy zawodowe (...). W III RP układ aktorów radykalnie się zmienił i miejsce partii zajął rynek i jego elementarne wymogi. Zwiększyła się rola prywatnych inwestorów i wielkich korporacji, zmniejszyła architektów i urbanistów (...). Zawsze jednak jakość lokalnych i regionalnych liderów, (...), wpływa bezpośrednio na tempo przemian przestrzennych i na ich charakter.

W strefie podmiejskiej Olsztyna występują różnice w poziomie zatrudnienia w referatach dotyczących gospodarki przestrzennej. Wpływa to na jakość realizowanej polityki przestrzennej. W gminie Purda i Jonkowo referaty te liczą po 1 osobie. W pozostałych badanych gminach po 2-3 osoby. Wiąże się to z rangą planowania przestrzennego w poszczególnych gminach.

Poza tym należy w większym stopniu analizować wielkość ruchu budowlanego w poszczególnych wsiach, w celu realizacji planów zagospodarowania przestrzennego lub wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W tym ostatnim przypadku powinny być one sporządzane dla działek we wsiach o niewielkim ruchu budowlanym lub w celu uzupełnienia już istniejącej zabudowy.

## PODSUMOWANIE

W strefie podmiejskiej Olsztyna w latach 1996–2010 dokonały się zmiany w strukturze użytkowania ziemi. Między gminami a poszczególnymi wsiami zauważalne są różnice w intensywności tego procesu. Wynika to głównie ze zróżnicowanego poziomu napływu ludności na tereny omawianych gmin i wsi oraz poziomu ruchu budowlanego (związanego ze wznoszeniem różnego rodzaju zabudowy). Zwykle, ze wspomnianymi czynnikami powiązana jest powierzchnia jaką obejmują realizowane plany zagospodarowania przestrzennego i liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Dynamika zmian, w odniesieniu do przyrostu terenów zurbanizowanych, wahała się w latach 2001–2010 od 0,8 do 2,0% w odniesieniu do powierzchni gmin w strefie podmiejskiej Olsztyna. Wartość średnia wyniosła 1,5%.

Zmiany w strukturze użytkowania gruntów powodują na ogół przyrost powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych. W 2011 r. stanowiły one 4,82% powierzchni badanego obszaru. Wśród nich największy udział stanowią tereny komunikacyjne (2,4%) i mieszkaniowe (1,8%). Niewielki udział w powierzchni gmin stanowią tereny rekreacyjne (0,06%), przemysłowe (0,06%) oraz kopalne (0,01%). Tereny kopalne, obejmują obszary związane z eksploatacją kruszywa naturalnego (rzadziej ilitu).

Według danych Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w Starostwie Powiatowym w Olsztynie, wspomniane tereny zajmowały w 2011 r. na badanym obszarze powierzchnię 16 ha. Największy obszar terenów kopalnych występuje w gminie Gietrzwałd (6,8 ha), Stawiguda (3,7 ha), Dywity (2,1 ha), zaś najmniejszy – w gminach Purda (1,6 ha), Barczewo (1,5 ha) i Jonkowo (0,3 ha).

Ponadto przeprowadzone badania dowodzą, że nie podlegają ochronie grunty orne, zgodnie z zapisami Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78].

Dotyczy to w szczególności wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Bowiem w tym przypadku jednostkowa, zabudowywana powierzchnia jest na ogół zbyt mała, aby występować z wnioskiem o przeznaczenie gruntów rolnych na cele pozarolnicze. Z kolei w odniesieniu do uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego, zwraca się najczęściej uwagę przy obejmowaniu nimi kolejnych obszarów na obecność infrastruktury technicznej i położenie w sąsiedztwie już istniejącej zabudowy. Z kolei realizacja południowej obwodnicy Olsztyna dowodzi, że ochrona obszarów cennych pod względem przyrodniczym i parametry techniczne inwestycji odgrywają najważniejszą rolę przy wyborze wariantu jej przebiegu.

W wyniku uchwalenia w latach 1996–2010 planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie zabudowa objęła obszar 2991 ha, wydanych decyzji o warunkach zabudowy w latach 2004–2010 dla terenów dla budownictwa mieszkaniowego o powierzchni 758,7 ha i realizacji południowej obwodnicy Olsztyna w latach 2015–2017 na obszarze 2469,2 ha, zmianie sposobowi użytkowania ulegnie 4,6% powierzchni gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna. Dotyczy to przede wszystkim kilkunastu dużych i średnich wsi (uwzględniając liczbę ludności), położonych w sześciu badanych gminach, w strefie podmiejskiej bliższej.

## PIŚMIENNICTWO

- Bański, J. (2005). Współczesny wymiar procesów przestrzennych na wsi. [W:] *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 9, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Bogart, W.T. (2006). *Don't call it sprawl. Metropolitan structure in the twenty-first century*. Cambridge University Press, New York.
- Bogdanowski, J. (1983). Stan i przyczyny zniekształceń krajobrazu stref podmiejskich. [W:] *Kształtowanie krajobrazu stref podmiejskich*. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego-Akademia Rolnicza, Warszawa, 30–46.
- Böhm, A. (2006). *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji*. Politechnika Krakowska.
- Cymerman, R. (2009) *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Dembowska, Z. (1987). *Metody i techniki w planowaniu przestrzennym. Część II. Metody i techniki szczegółowe*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Dziwoński, K. (1987). Strefa podmiejska – próba ujęcia teoretycznego. *Przegląd Geograficzny*, 59, 1–2.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa, 2000 [Dz.U. 2006 nr 14, poz. 98].

- Jakóbczyk-Gryszkiewicz, J. (1998). Przeobrażenia stref podmiejskich dużych miast. Studium porównawcze strefy podmiejskiej Warszawy, Łodzi i Krakowa. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Jałowiecki, B., Szczepański, M. (2006). Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Koter, M. (1985). Kształtowanie strefy podmiejskiej w świetle badań historyczno-geograficznych. *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Geographica*, nr 5.
- Lisowski, A. (2005). Janusowe oblicze suburbanizacji. W: Jażdżewska, I. (red.). Współczesne procesy urbanizacji i ich skutki. XVIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Katedra Geografii i Miast i Turyzmu, Uniwersytet Łódzki, Łódź, 91–100.
- Lisowski, A., Grochowski, M. (2009). Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy, konsekwencje. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* nr 240, t. 1, 216–280.
- Liszewski, S. (1985c). Użytkowanie ziemi jako kryterium strefy podmiejskiej. *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Geographica*, nr 5, Pojęcie i metody badań strefy podmiejskiej, 75–90.
- Liszewski, S. (1987b). Strefa podmiejska jako przedmiot badań geograficznych. *Przegląd Geograficzny*, t. 59, z. 1–2.
- Maik, W. (1985). Charakterystyka strefy podmiejskiej w kategoriach funkcjonalnych. Próba rekonstrukcji modelu pojęciowego i metody badawczej. W: Pojęcia i metody badań strefy podmiejskiej. *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Geographica*, nr 5, 41–60.
- Pryor, R. (1968). *Defining the Rural – Urban Fringe*. *Social Forces*, 47, 2, University of North Carolina Press, 202–215.
- Sokołowski, D. (1999). Zróżnicowanie zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum wiejsko-miejskiego. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Spis Rolny. (2002).
- Spis Rolny. (2010).
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Barczewo. (2010).
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Dywity. (2006).
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Gietrzwałd. (2011).
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Jonkowo. (2009).
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Purda. (2001).
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Stawiguda. (2004).
- Śleszyński, P., Komornicki, T., Deręgowska, A., Zielińska, B. (2014). Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78 ].
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717].
- Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.].
- Wesołowska, M. (2004). Rozwój budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich. [W:] J. Bański (red.). *Polska przestrzeń wiejska: procesy i perspektywy*. *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 6, Polska Akademia Nauk, Warszawa, 165–175.
- Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych. Bajerowski, T. (red.). (2008). Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

## CHANGES TO THE STRUCTURE OF LAND USE WITHIN OLSZTYN SUBURBAN AREA

**Abstract.** The spatial range of the study includes 6 communes situated within Olsztyn suburban area. In order to address spatial changes, reference was made to the drawn up, applicable Area Development Plans as well as the issued Decisions on building and land development conditions; moreover, the number and area of plots to be bought out for the purpose of the construction of the southern Olsztyn bypass were analysed. In the Official Gazettes of Warmińsko-Mazurskie Province for the years 1996–2010, 196 Area Development Plans for a part or the whole of 86 out of 200 villages (43% of the total number thereof) were published.

The approximate area covered by Area Development Plans is 8594.8 ha. This accounts for 6.3% of Olsztyn suburban area. In the years 2004–2010, 5308 Decisions on building and land development conditions were issued for 146 villages (73% of the total number thereof) located within Olsztyn suburban area. Out of those, 55% (data for the years 2004–2008) concerned housing developments. It is estimated that 0.6% of the suburban area land will be developed due to the implementation of Decisions on land development conditions.

Moreover, according to plans for the years 2015–2017, this process will cover 1.7% of the suburban area land in 4 communes. This is related to the construction of the southern Olsztyn bypass. In total, approx. 4.6 % of Olsztyn suburban area land either has been developed or will be developed by 2017. The areas subject to development mainly include arable land and, to a lesser extent, grassland and forests.

**Key words:** Area Development Plans, Decisions on building and land development conditions, southern Olsztyn bypass, changes to the structure of land use, suburban area, landscape

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 31.08.2015

For citation – Do cytowania:

Sobotka, S. (2015). Zmiany struktury użytkowania gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna. *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum* 14(2), 69–88.