

INSTRUMENTY PLANISTYCZNE – KREOWANIE POLITYKI PRZESTRZENNEJ W ODNIESIENIU DO ZABUDOWY JEDNORODZINNEJ I WIELORODZINNEJ W WYBRANYCH GMINACH PODMIEJSKICH OLSZTYNA

Elżbieta Zysk¹, Patrycja Wawrowska²

¹ Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ul. R. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, **Polska**

² Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (autorka jest studentką studiów magisterskich)

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, **Polska**

ABSTRAKT

W ostatnich dziesięcioleciach podmiejskie obszary wiejskie zmieniają swój charakter, dotyczy to głównie ich funkcji rolniczej, którą zastępuje funkcja mieszkaniowa. Czynniki społeczne, ekonomiczne i przestrzenne oddziałują na transformację tych terenów. W istotny sposób na obszary wiejskie wpływają migracje ludności z miasta na obszary wiejskie gmin podmiejskich. Prezentowany artykuł ma na celu wskazanie problemu, który dotyka większość gmin podmiejskich w Polsce: przyrost ludności pociąga za sobą zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni. Polityka przestrzenna stosowana przez władze samorządowe stara się sprostać napływowi potencjalnych mieszkańców. Gminy podmiejskie, jeśli mogą (posiadają tereny atrakcyjne do zamieszkania), przekształcają przestrzeń dotychczas użytkowaną jako rolnicza na tereny z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową za pomocą miejscowych planów zagospodarowania terenu oraz decyzji o warunkach zabudowy. Do badań wytypowano dwie gminy podmiejskie – Dywity i Stawigudę. Analiza dotyczy instrumentów planistycznych w zakresie zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

Słowa kluczowe: suburbanizacja, rozwój mieszkalnictwa na obszarach wiejskich, gminy podmiejskie

WSTĘP

Od początku XX w. rozpoczęły się intensywne procesy związane ze zmianą struktury polskiej wsi. Miały one bezpośrednio wpływ na społeczeństwo, przestrzeń, ekonomię i gospodarkę. Zmiany te stanowią wykładnik procesu suburbanizacji obejmującego swym zasięgiem obszary wiejskie zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie dużych miast, wskutek czego każde miasto cechuje posiadanie strefy podmiejskiej o różnym stopniu jej rozwoju (Bański 2008).

Zmiany, które dokonują się w ostatnich dziesięcioleciach na obszarach wiejskich, wymuszają przekształcenia krajobrazu i przestrzeni. Jedną z przyczyn tych przekształceń jest zwiększająca się liczba ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Z danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny w Polsce wynika, iż rocznie przeprowadza się ponad 400 000 osób. W większości są to migracje wewnątrz danego województwa, które stanowią 78%. 44% osób, które zmieniają swoje miejsce zamieszkania, przenosi się na wieś, w tym 28,8% osób przeprowadza się z miast na wieś. Przeciętna odległość przeprowadzki mieści się w granicach do 50 km. Gminy sąsiadujące z większymi miastami odczuwają napływ ludności miejskiej (Główny Urząd Statystyczny 2017).

Dane statystyczne wskazują, iż w Polsce sukcesywnie zwiększa się powierzchnia gruntów zabudowanych i zurbanizowanych. W latach 2004–2014 nastąpił wzrost tych powierzchni o 0,69% i wyniósł 5,75% powierzchni kraju. Jednocześnie spadła powierzchnia gruntów użytkowanych rolniczo (Główny Urząd Statystyczny 2017). Przywołane dane przekładają się na obrót nieruchomościami – w roku 2014 aż 80,4% ogółu liczby transakcji sprzedaży nieruchomości gruntowych dotyczyła sprzedaży nieruchomości poza granicami miast.

W granicach miast współczynnik sprzedaży nieruchomości wynosił zaledwie 19,6%. Zainteresowanie zakupem nieruchomości gruntowych poza obszarem zabudowanym wynika przede wszystkim z potrzeb indywidualnego inwestora. Tendencja ta jest widoczna w większych miastach Polski (Opracowanie wskaźników... 2015). Miastem, które również

ulega tej presji jest Olsztyn. W raporcie „Opracowanie wskaźników... 2015” wskazano oddziaływanie tego miasta na sąsiadujące z nim gminy wiejskie: Dywity, Gietrzwałd, Jonkowo, Purda i Stawiguda. Spośród wymienionych gmin, do dalszych analiz wybrano Dywity i Stawigudę, jako te, w których procesy migracyjne są najwidoczniejsze.

Wzrost liczby ludności przekłada się na wzrost zainteresowania nieruchomościami gruntowymi niezabudowanymi położonymi w bezpośrednim sąsiedztwie miasta. Władze gmin sąsiadujących z ośrodkami miejskimi zauważyły w tym procesie szansę na rozwój i zaczęły podejmować działania mające na celu przekształcenie terenów dotychczas użytkowanych rolniczo na grunty z możliwością zabudowy (Zysk 2013, 2014). Zjawisko to nie jest nowe. Od lat stanowiło szerokie spectrum badań naukowych prowadzonych przez naukowców na całym świecie zajmujących się zmianami przestrzennymi, które wymusza miasto (Rondinelli 1986, Gordon i Richardson 1997, Nelson 1999, Koomen 2007, McDonagh 2007, Werner 2012, Servillo i Lingua 2012, Stockdale i Catney 2014), w Polsce pisali o tym m.in. Ziemińska i Czerniak (2007) oraz Bański (2008) i Parysek (2008).

Zjawiskiem, które coraz częściej dotyka obszary podmiejskie w Polsce jest zabudowa wielorodzinna, do tej pory charakterystyczna tylko dla terenów zurbanizowanych (Ciok 1992, Zathej 2005, Ciok i Leśniak, 2015, Hełdak 2010).

Celem prezentowanego opracowania jest wskazanie problemu, który dotyka obszarów wiejskich gmin podmiejskich: przyrost ludności pociąga za sobą zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni i przekształceniu obszarów dotychczas użytkowanych rolniczo w grunty o przeznaczeniu pod zabudowę jedno-rodzinną i wielorodzinną. Polityka przestrzenna stosowana przez władze samorządowe ma na celu zaspokojenie potrzeb potencjalnych mieszkańców.

Chęć pozyskania nowych mieszkańców przez gminy jest duża. W Internecie można znaleźć różne formy promocji i zachęcania nowych mieszkańców do osiedlenia się na terenie poszczególnych gmin. Przykładem są Stare Bogaczowice – jedna z najdynamiczniej rozwijających się gmin wiejskich

w aglomeracji wałbrzyskiej. Na stronie internetowej Tygodnika DB2010 (Gmina Stare Bogaczowice... 2015) zamieszczono informację: „(...) kolejnym wielkim atutem jest bliskość silnych ośrodków miejskich Wałbrzycha i Świebodzic. Dzięki temu na obszarze gminy można realizować swoje marzenia o siedlisku na wsi, będąc jednocześnie w bliskim sąsiedztwie natury i w niedużej odległości od wielkiego miasta. Do dyspozycji mieszkańców są tu malownicze szlaki piesze i rowerowe, liczne zbytki czy przywracany do użytku zalew rekreacyjny”.

W województwie warmińsko-mazurskim gmina Kurzętnik wyszła z inicjatywą wsparcia rodzin, które korzystają z programu 500+ i dotyczy to działek budowlanych. Hasło programowe brzmi: „Dobrze wykorzystaj 500+. Działki za pół ceny” (Działka budowlana... 2016).

Przedmiotem prezentowanego opracowania będzie analiza instrumentów planistycznych: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego odnoszących się do budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu odnoszących się do budownictwa mieszkaniowego indywidualnego w latach 2005–2016 dla gmin Dywity i Stawiguda w województwie warmińsko-mazurskim.

CHARAKTERYSTYKA OBIEKTÓW BADAWCZYCH

Wprowadzenie

Strefy obszarów podmiejskich znajdują się pod silną presją ośrodków miejskich. Bajwołuk (2010) porusza uniwersalny problem obszarów podmiejskich – obszar dotychczas użytkowany jako rolniczy pod wpływem silnej presji inwestycyjnej zmienia sposób użytkowania. Dotychczas uprawione pola stają się terenami o przeznaczeniu pod zabudowę jednorodziną i wielorodzinną. Zabudowa, która powstaje jest rozproszona, a jej forma wydaje się ciągłym poszukiwaniem, a nie świadomą decyzją nawiązującą do

charakteru i specyfiki miejsca. Presja inwestycyjna wynika z napływu ludności na tego typu obszary. Problem ten stanowi przedmiot badań demografów. Paweł Kaczmarczyk, wykładowca w Zakładzie Ekonomii Ludności i Demografii Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, w udzielonym wywiadzie wskazywał: „jednym z procesów, który dostrzegają demografowie jest intensywny napływ ludności do gmin, które administracyjnie są gminami wiejskimi, ale od lat spełniają rolę sypialni dużych miast” (Serwis samorządu PAP 2017).

Przedstawione procesy są widoczne również w strefie oddziaływania Olsztyna. Dotychczasowy sposób zagospodarowania gmin podmiejskich o funkcji wiejskiej zmienia swój charakter i zaczyna stanowić zaplecze mieszkaniowe dla większego miasta (Wolny i in. 1992, Źróbek-Różańska i Zysk 2015). Do badań wytypowano dwa ośrodki, w których sukcesywnie wzrasta liczba mieszkańców i jest ona największa spośród wszystkich gmin okalających Olsztyn – gminę Stawigudę i Dywity (rys. 1).



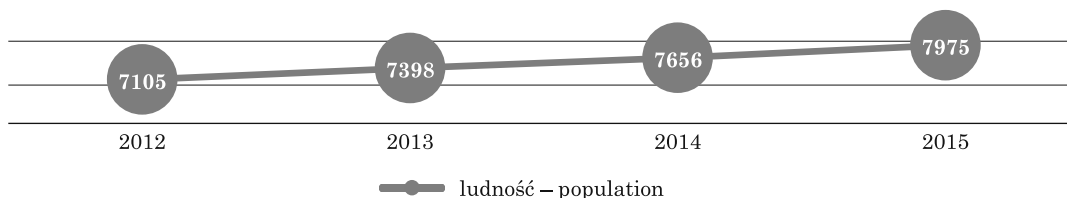
Rys. 1. Mapa gmin – Dywity i Stawiguda
Fig 1. Map communes Dywity and Stawiguda
Źródło: opracowanie własne
Source: own study

Stawiguda

Gmina Stawiguda jest gminą wiejską o powierzchni 225,52 km² należąca do miejskiego obszaru funkcjonalnego Olsztyna. Gmina obejmuje 13 sołectw: Bartąg, Bartążek, Dorotowo, Gągławki, Gryżliny, Jaroty, Majdy-Kręsk, Miodówko-Zezuj, Pluski-Rybak, Ruś, Stawigudę, Tomaszkowo, Wymój (Biuletyn Informacji... 2017). Do największych wsi należą: Bartąg, Gryżliny, Dorotowo, Pluski, Ruś, Tomaszkowo oraz Stawiguda. Gmina charakteryzuje się urozmaiconą rzeźbą terenu i roślinnością, rozległymi kompleksami lasów oraz jezior. Zaliczana jest do gmin rolniczo-turystycznych z możliwością rozwoju turystyki. Według danych statystycznych w 2015 r. (stan

z 31 grudnia 2015 r.) liczyła 7975 mieszkańców (rys 2). Największy wzrost liczby mieszkańców odnotowano w miejscowości Jaroty – w latach 2010–2015 wyniósł on 95% (Strategia rozwoju gminy Stawiguda... 2015). Przyrost ludności wynika głównie z zabudowy wielorodzinnej, która w ostatnich latach stała się intensywna i dominuje we wsi Jaroty. Wzrost liczby mieszkańców wpływa na gęstość zaludnienia. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat wzrosła ona do 36 osób/1 km (stan z grudnia 2015 r.) (Biuletyn Informacji... 2017).

W ciągu ostatnich trzech lat liczba mieszkańców gminy Stawiguda wzrosła o 870 osób. Tendencja ta wynika z dodatniego przyrostu naturalnego, ale przede wszystkim z dodatniego salda migracji (rys. 3).

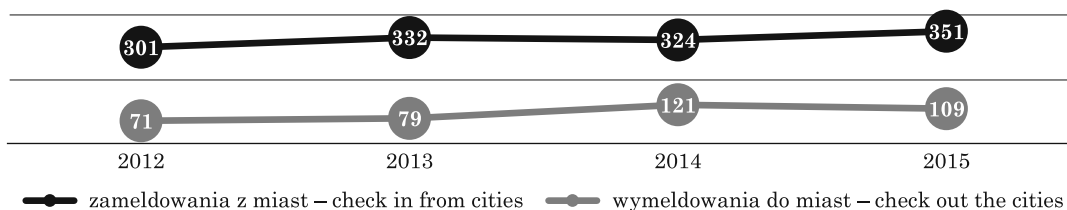


Rys. 2. Zmiany liczby ludności w gminie Stawiguda w latach 2012–2015

Fig. 2. Changes in the population numbers the commune of Stawiguda in the years 2012–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Lokalnych (2017)

Source: own study based on the data from Local Data Bank (2017)



Rys. 3. Migracje w kierunku miasto – wieś oraz wieś – miasto w gminie Stawiguda w latach 2012–2015

Fig. 3. Migrations towards city – countryside and village – town the commune of Stawiguda in the years 2012–2015

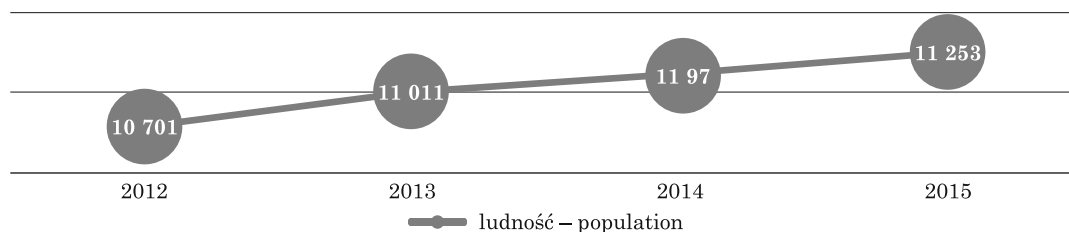
Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Lokalnych (2017)

Source: own study based on the data from Local Data Bank (2017)

Dywity

Gmina Dywity zajmuje obszar 161,16 km². W jej skład wchodzi następujące sołectwa: Barkweda, Brąswałd, Bukwałd, Dąbrówka Wielka, Dywity, Frączki, Gady, Gradki, Kieźliny, Łukwałd, Myki, Nowe Wólki, Rozgity, Redykajny, Różnowo, Sętań, Słupy, Spręcowo, Tuławki. W gminie występują naturalne zbiorniki

wodne i lasy, które stanowią 23% jej powierzchni oraz tereny chronionego krajobrazu (Gmina Dywity 2017). Obszar gminy jest zróżnicowany, charakteryzuje się znaczną ilością śródpolnych oczek wodnych i terenów podmokłych. W 2015 r. gmina Dywity liczyła 11 253 mieszkańców (wg stanu z 31 grudnia 2015 r.) – rysunek 4.

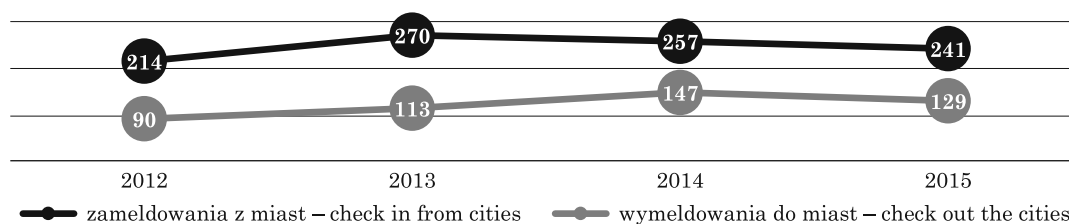


Rys. 4. Zmiany liczby ludności gminy Dywity w latach 2012–2015

Fig. 4. Changes in the population numbers the commune of Dywity in the years 2012–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Lokalnych (2017)

Source: own study based on the data from Local Data Bank (2017)



Rys. 5. Migracje w kierunku miasto – wieś oraz wieś – miasto w gminie Dywity w latach 2012–2015

Rys. 5. Migrations towards city – countryside and village – town the commune of Dywity in the years 2012–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Lokalnych (2017)

Source: own study based on the data from Local Data Bank (2017)

Gmina Dywity odnotowuje dodatnie saldo migracji. W przeciągu trzech lat liczba jej mieszkańców wzrosła o 27 osób, zaś 39 osób wymeldowało się do miasta (rys. 5).

Gęstość zaludnienia na 1 km² w gminie Dywity jest wysoka w porównaniu z gminą Stawiguda. W roku 2012 wynosiła 67 osób/1 km², a w roku 2015 – 70 osób/1 km² (Bank Danych Lokalnych 2017).

ANALIZA WYBRANYCH INSTRUMENTÓW POLITYKI PRZESTRZENNEJ W GMINACH

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu jest dokumentem obligatoryjnym, w którym jest zawarta koncepcja planistyczna gminy. Powinno być zgodne z planami zagospodarowania województwa oraz z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, a z drugiej strony powinno przede wszystkim uwzględniać potrzeby i uwarunkowania obszaru opracowania (Foryś i Nowak 2014).

Studium dla gminy Dywity opracowano i uchwalono w roku 2006. W dokumencie tym zawarto koncepcję przestrzenną dotyczącą zabudowy mieszkaniowej. W obrębach Spręcowo, Ługwałd, Kieźliny, Dywity, Różnowo, Myki i Zalbki ustalono konieczność ustalenia planów miejscowych, natomiast w obrębie Dywity wskazano rozwój funkcji mieszkaniowej pod zabudowę wielorodzinną.

Studium dla gminy Stawiguda uchwalono w 2012 r. Opracowanie to dzieli gminę na strefy – północną, centralną, południową oraz miejscowość Stawiguda. Ze względu na istniejące uwarunkowania dla terenów przyjęto różne koncepcje zagospodarowania. Na obszarach w bezpośrednim sąsiedztwie Olsztyna przyjęto rozwijanie zabudowy mieszkaniowej (miejscowości Bartąg i Jaroty). W przypadku Jarot w studium ustalono politykę przestrzenną nawiązującą do polityki przestrzennej Olsztyna w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu. W dokumencie przewidziano możliwość lokalizacji zabudowy wielorodzinnej, uzbrojenia technicznego i budowy systemów komunikacyjnych powiązanych z systemami miejskimi. Wskazano, że w miarę oddalania

się od granic miasta zabudowa mieszkaniowa powinna zmniejszać swoją intensywność, przechodząc stopniowo w zabudowę wielorodzinną o zdecydowanie ekstensywnym sposobie zainwestowania, aż do zabudowy jednorodzinnej typowej dla obszarów podmiejskich. W opracowaniu studium określono także, że rozwój usług turystycznych i rekreacyjnych obejmuje stronę południową gminy, a dla pozostałej części wskazano zabudowę jednorodzinną (Studium uwarunkowań... 2012).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany planem miejscowym, jest aktem prawa miejscowego sporządzanym, gdy wymagają tego przepisy (Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2016 r. poz. 778, 904, 961, 1250, 1579).

Na koniec roku 2010 r. w kraju było 38 184 obowiązujących planów, czyli o 1882 więcej niż rok wcześniej. Posiadały je 2249 gminy. Z tego 15 152 dokumentów (rok wcześniej 12 662) opracowano na podstawie ustawy z 2003 r. Liczba planów miejscowych sporządzonych na podstawie ustawy z 2003 r. w ciągu roku wzrosła w tej kategorii z 1665 do 1961. Niskie pokrycie planistyczne cechuje województwo podkarpackie (8,1%) i warmińsko-mazurskie (12,3%) (Śleszyński i in. 2015).

Na obszarze gminy Dywity obowiązuje 57 planów miejscowych, pokrycie planistyczne wynosi około 18,48% powierzchni gminy. Z kolei w gminie Stawiguda obowiązuje 79 planów miejscowych, w których ujęto 9,4% powierzchni gminy (Bank Danych Lokalnych 2017).

Lokalizacja analizowanych gmin w miejskiej strefie funkcjonalnej Olsztyna (ze względu na bliskość położenia miasta) powoduje dynamicznie rozwijającą się zabudowę mieszkaniową.

Najważniejszym narzędziem do kreowania zasad ładu przestrzennego i zachowania zrównoważonego rozwoju gminy powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uchwalenie planów

miejscowych przynosi często skutki zmiany przeznaczenia terenów na cele nierolnicze oraz nieleśne i wynika z silnej urbanizacji tych terenów. Dane pozyskane z Banku Danych Lokalnych GUS w roku 2015 pokazują, że łączna powierzchnia gruntów rolnych, dla których zmieniono w planach przeznaczenie na cele nierolnicze w gminie Dywity wyniosła 1112 ha, co stanowi 37,34% udziału w powierzchni planów, natomiast w gminie Stawiguda powierzchnia ta wyniosła 1714 ha, co stanowi 80,85%. Łączna powierzchnia gruntów leśnych, dla których zmieniono w planach przeznaczenie na cele nieleśne, wyniosła 12 ha w gminie Dywity i stanowiła 0,40% udziału w powierzchni planów, z kolei w gminie Stawiguda wynosiła 9 ha i stanowiła 0,42% udziału w powierzchni planów. Zaprezentowane gminy w polityce przestrzennej oprócz rozwoju zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej uwzględniły tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną.

W polskim ustawodawstwie nie zdefiniowano jednoznacznie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. W przepisach zawartych w Ustawie z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.) oraz w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 2015 poz. 1422) jako budynek mieszkalny wielorodzinny wskazano budynek służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym wydziela się więcej niż dwa lokale mieszkalne lub jeden lokal mieszkalny i jeden usługowy o powierzchni nie większej niż 30%.

Zabudowa wielorodzinna jest tą, która po zabudowie jednorodzinnej zaczyna rozlewać się na obszary wiejskie położone pod miastem. W trzech z obowiązujących planów w Dywitach określono w gminie zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, natomiast w gminie Stawiguda takich planów jest w chwili obecnej pięć. W Dywitach pierwszy taki plan uchwalono w roku 2006, natomiast w Stawigudzie w roku 1991 – sporządzony jest na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym z 12 lipca 1984 r. Presja inwestycyjna na obszarach zurbanizowanych determinuje gminy

sąsiadujące do zmian w zakresie zagospodarowania przestrzennego. W gminie Dywity podział czasowy ustalono dla lat do 2014 i po 2014, co wynika z liczby uchwalanych miejscowych planów w zakresie zabudowy wielorodzinnej. Gmina Stawiguda posiada więcej uchwalonych miejscowych planów w zakresie zabudowy wielorodzinnej, stąd zastosowano podział na osi czasu do roku 2002 i po roku 2002. W analizie porównawczej starano się wykazać, które wytyczne zmieniły się znacząco w analizowanym okresie.

Porównując obie gminy, należy zauważyć, iż w gminie Dywity w planach miejscowych ograniczono wysokość zabudowy wielorodzinnej do maksymalnie 16,5 m, natomiast zabudowa na obszarach wiejskich na południe od Olsztyna – w gminie Stawiguda, według ustaleń planów miejscowych, może mieć maksymalnie 8 kondygnacji. Następnym wskaźnikiem podanym w analizie była intensywność zabudowy. W gminie Stawiguda może ona maksymalnie wynosić 0,8, co jest wartością o wiele wyższą niż w gminie Dywity, gdzie w planach przewidziano maksymalną intensywność zabudowy działki do 0,35. Minimalna powierzchnia biologicznie czynna w gminie Dywity w stosunku do gminy Stawiguda jest procentowo większa.

Istotną kwestią jest również udział powierzchni przeznaczonej pod zabudowę wielorodzinną w ogólnej powierzchni pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania terenu. W gminie Dywity wyniósł on 0,3%, a w gminie Stawiguda 2,1% (Badanie 1.02.04... 2017).

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzeni

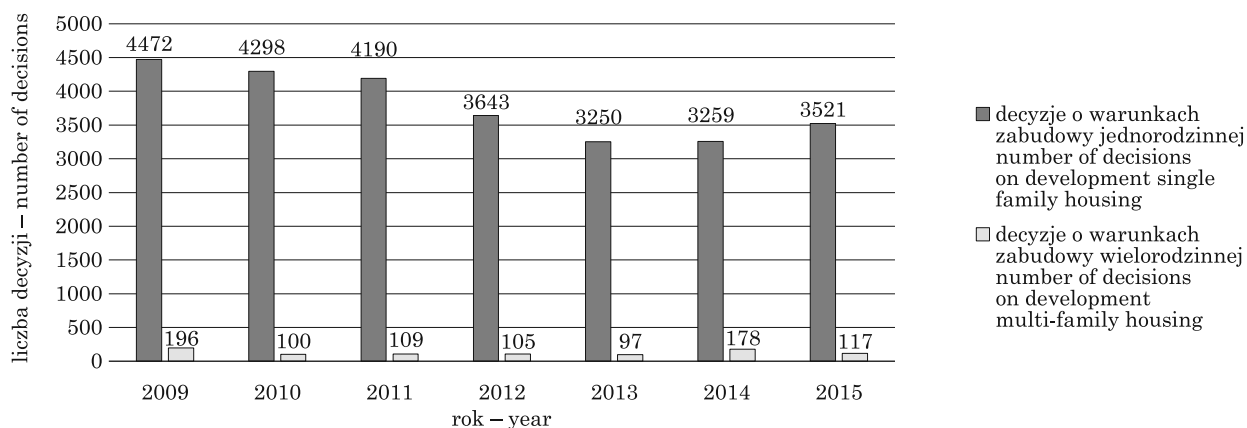
Planowanie przestrzenne na poziomie gminy składa się z kilku elementów, które mają na celu kształtowanie ładu przestrzennego. Istotnym instrumentem planistycznym kształtującym przestrzeń, wpływającym na środowisko naturalne i ochronę krajobrazu oraz na strukturę użytkowania gruntów, są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 4.2 stanowi, iż w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania

i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W artykule 61.1. znajdują się przesłanki, które muszą być spełnione, aby można było wydać taką decyzję.

Śleszyński i in. (2015) w opracowaniu „Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku” utrzymują, iż najczęściej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczyło zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W 2013 r. w Polsce było wydawanych średnio 58,2% decyzji (2012 – 60,6%). Autorzy przywołanej publikacji wskazują na wyraźną tendencję malejącą. W 2011 r. udział ten bowiem wynosił 63,3%, w 2010 r. – 64,2%, a w 2009 r. – 65,2%. Warto wspomnieć, że najczęściej decyzji było wydawanych w gminach wiejskich, a najmniej w ośrodkach najsilnie zurbanizowanych.

W województwie warmińsko-mazurskim w latach 2009–2015 widoczna jest tendencja malejąca, która dotyczy liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zarówno w odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej, jak i wielorodzinnej. Wzrost o ponad 200 decyzji w zakresie zabudowy jednorodzinnej odnotowano w roku 2015 (rys. 6).

Dla analizowanych gmin przeprowadzono weryfikację decyzji o warunkach zabudowy jednorodzinnej i zagospodarowania terenu. W badaniach rozważano tylko warunki zabudowy w odniesieniu do nowo powstałych budynków w latach 2005–2016. Z przeprowadzonych badań wynika, iż 49% wszystkich wydanych decyzji było rozpatrzonych pozytywnie, a 5% stanowiły decyzje odmowne. W roku 2007 i 2008 wydano najczęściej decyzji, a najmniej w roku 2014. W analizowanym przedziale czasowym najczęściej decyzji w gminie Dywity wydano dla obrębów położonych przy granicy z miastem (w Dywitach oraz w Kieźlinach) i w obrębie Różnowo. W latach 2005–2016 żadna z decyzji nie dotyczyła warunków zabudowy w obrębie Plutki. Z informacji uzyskanych w gminie Dywity wynika, iż w analizowanym okresie wydano tylko trzy decyzje o warunkach zabudowy dla mieszkalnictwa wielorodzinnego w miejscowościach Dywity, Kieźliny i Słupy, a łączna powierzchnia

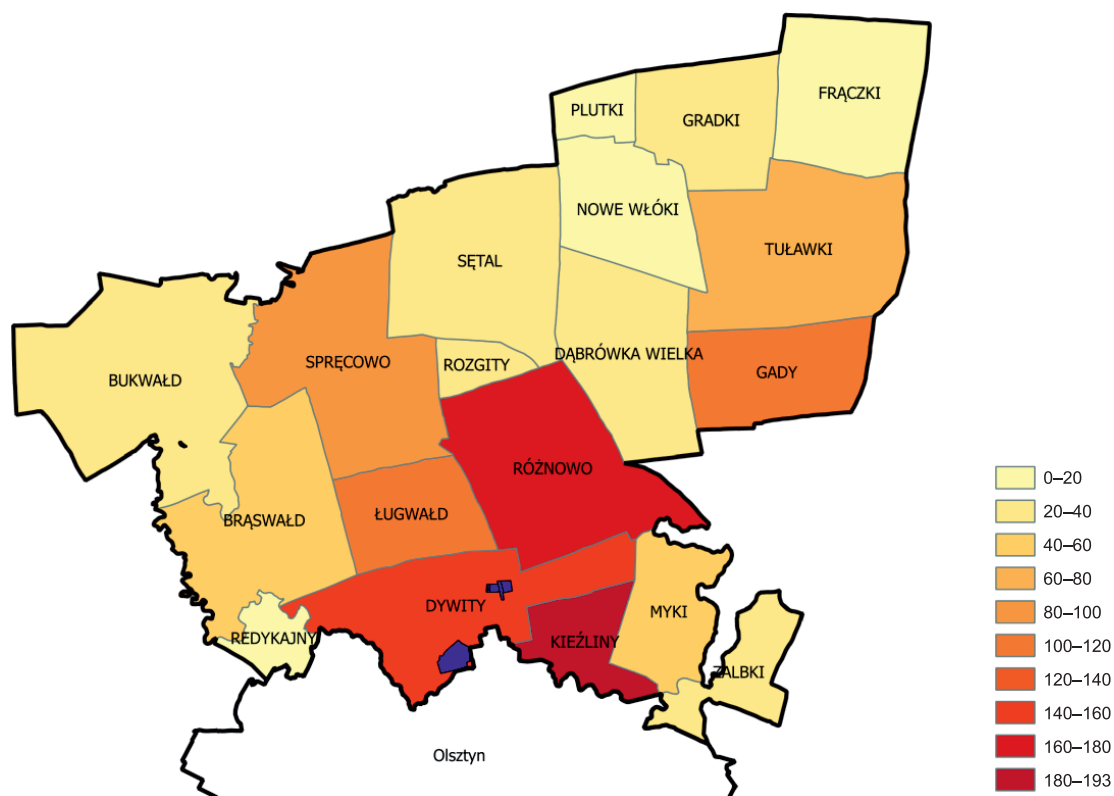


Rys. 6. Liczba wydanych decyzji o zabudowie jednorodzinnej i wielorodzinnej w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2009–2015

Fig. 6. Number of decisions issued in single family and multi-family housing in warmińsko-mazurskie voivodship in 2009–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych (2017)

Source: own study based on the data from Local Data Bank (2017)



Rys. 7. Rozmieszczenie przestrzenne decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminie Dywity w latach 2005–2016

Fig. 7. Arrangement of areas specified by decisions on development and spatial management conditions in the commune of Dywity in 2005–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z gminy Dywity

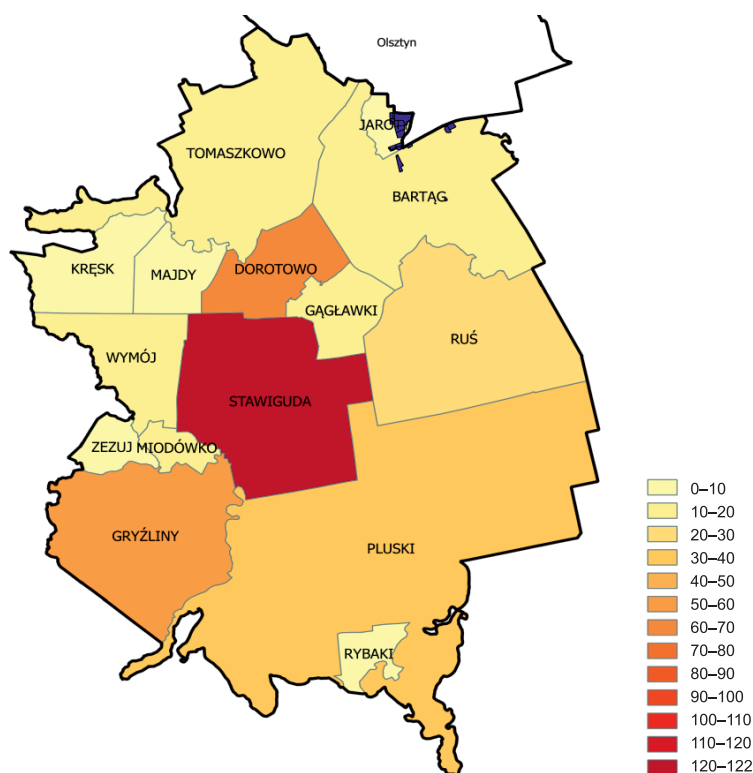
Source: own study based on the data from the commune of Dywity

działek objętych tą dokumentacją wyniosła 5066 m². Pracownik urzędu gminy oświadczył, iż jest to znikomy udział w wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ponieważ większość decyzji jest wydawanych dla zabudowy jednorodzinnej. Rozmieszczenie przestrzenne decyzji o warunkach zabudowy jednorodzinnej i zagospodarowania terenu w latach 2005–2015 w gminie Dywity przedstawiono na rysunku 7.

Z analizy dokumentacji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminie Stawiguda wynika, iż aż 45% wszystkich wydanych decyzji rozpatrzono pozytywnie, tylko 6% stanowiły decyzje odmowne. W latach 2005, 2006, 2008 oraz 2010 wydano najwięcej decyzji, zaś najmniej w roku 2015.

Rozwój zabudowy jednorodzinnej jest najsilniejszy w centralnej oraz południowo-zachodniej części gminy. W latach 2005–2016 żadna wydana decyzja nie dotyczyła warunków zabudowy w obrębach Kręsk oraz Majdy. Na rysunku 8 przedstawiono rozmieszczenie przestrzenne wydanych decyzji w latach 2005–2015 w gminie Stawiguda.

Warto zauważyć, iż w roku 2007 i 2011 wydano dwie decyzje odmowne w związku z zabudową wielorodzinną. Pierwsza dotyczyła podziału działki oraz budynku mieszkalnego składającego się z sześciu lokali mieszkalnych (decyzja odmowna wydana w roku 2007). Druga dotyczyła zaś budowy dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych (umorzone postępowanie w roku 2011). Z informacji uzyskanych



Rys. 8. Rozmieszczenie przestrzenne decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminie Stawiguda latach 2005–2016

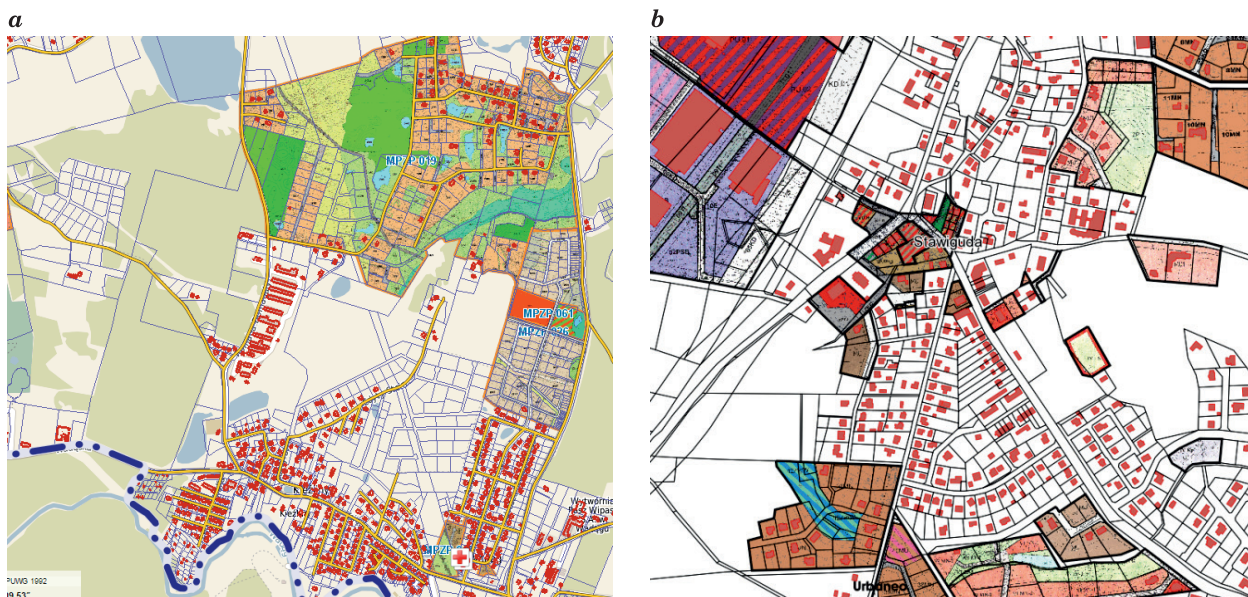
Fig. 8. Arrangement of areas specified by decisions on development and spatial management conditions in the commune of Stawiguda in 2005–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z gminy Stawiguda

Source: own study based on the data from the commune of Stawiguda

bezpośrednio w gminie Stawiguda wynika, iż w analizowanym okresie wydano jedną prawomocną decyzję w obrębie Jaroty dla działki nr 208/4 o powierzchni 1,7576 ha. Na tej nieruchomości wybudowano cztery budynki wielorodzinne. Ponad 99% zabudowy wielorodzinnej na obszarze gminy powstaje w oparciu o zapisy w miejscowych planach zagospodarowania terenu.

Na rysunku 9 przedstawiono miejscowości Kieźliny (a) i Stawigudę (b), w których wydano najwięcej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na mapie przedstawiono rozmieszczenie planów miejscowych, które są uchwalone na obszarze tych miejscowości. Widocznie są nieruchomości gruntowe zabudowane, w związku z czym należy domniemywać, że zabudowa jednorodzinna powstała



Rys. 9 Rozmieszczenie planów w miejscowości Kieźliny (a) i Stawiguda (b) a zabudowa jednorodzinna w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu

Fig. 9. Arrangement of plans in Kieźliny (a) and Stawiguda (b) and one-family housing development based on decisions on development and spatial management conditions

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Urząd gminy Dywity... 2017, System Informacji... 2017

Source: own study based on: Commune Office of Dywity... 2017, Spatial Information System... 2017

na podstawie decyzji, gdyż cały obszar miejscowości nie jest objęty planami miejscowymi.

PODSUMOWANIE

Bliskie sąsiedztwo gmin Dywity i Stawiguda względem Olsztyna powoduje, że są one pod silną presją suburbanizacji oraz semiurbanizacji, które wpływają na zmiany funkcjonalno-przestrzenne obszarów wiejskich.

Pierwszym analizowanym instrumentem było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu. Obie gminy w swojej koncepcji planistycznej

wskazują na silne powiązanie z miastem, szczególnie pod względem planowania przestrzennego na terenach bezpośrednio przylegających do Olsztyna. W studium analizowanych gmin tereny te są wyznaczone jako obszary, na których rozwijać się będzie zarówno funkcja mieszkaniowa jednorodzinna, jak i nietypowa dla obszarów wiejskich zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, która już sukcesywnie rozwija się w gminie Stawiguda.

Następnym badanym instrumentem w polityce przestrzennej były miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w szczególności odnoszące się do zabudowy wielorodzinnej. Nietypowa forma

zagospodarowania terenu zabudową wielorodzinną ma swoje odzwierciedlenie na obszarach wiejskich sąsiadujących z Olsztynem, podobnie jak w innych częściach kraju (Ciok 1992, Parysek 2008, Bański 2008, Ciok i Leśniak 2015, Ziemnicka i Czerniak 2007, Hełdak 2010, Bajwołuk 2010).

Można zaobserwować nową tendencję polegającą na tym, iż po zabudowie jednorodzinnej, która w szybkim tempie rozwijała się przez ostatnie dziesięciolecie w bezpośrednim sąsiedztwie miasta, nadszedł czas na rozwój zabudowy wielorodzinnej.

W badaniach wykazano, że prawo miejscowe w gminie Dywity z biegiem lat wprowadza coraz większe ograniczenia w stosunku do wysokości zabudowy i jej intensywności, natomiast odwrotną tendencję można zauważyć w gminie Stawiguda. W tej ostatniej gminie według danych GUS łączna powierzchnia gruntów rolnych, dla których zmieniono w planach przeznaczenie na cele nierolnicze wynosi 80,85% powierzchni planów.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż w obu analizowanych gminach można zaobserwować ogromną presję inwestorów indywidualnych do wystąpienia o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy na danym terenie brak jest miejscowego planu zagospodarowania. Nie jest to tendencja obserwowana jedynie w otoczeniu Olsztyna, ale występuje również w innych częściach kraju. Hełdak (2010) również wskazuje na podobny problem – zbyt mała powierzchnia terenów objętych obowiązującymi planami miejscowymi skłania do realizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, mimo iż to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być podstawowym narzędziem przewidzianym do realizacji zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Instrumenty planistyczne dają obecnie szerokie możliwości prowadzenia polityki przestrzennej. O konsekwencjach rozproszonych zabudowy mówiono i pisano od dawna, jednak dopiero w roku 2016 podjęto w Polsce studia w kierunku usystematyzowania nadmiernie rozlewającej się zabudowy. Aktualnie trwają prace nad Kodeksem budowlano-architektonicznym, który w lipcu br. ma zostać skierowany

do Sejmu RP. Głównym założeniem dokumentu jest unormowanie polityki zagospodarowania przestrzeni w taki sposób, aby wyeliminować zagrożenia związane z nadmierną suburbanizacją, przywrócenie zawodu urbanisty oraz wzmocnienie partycypacji społecznej w podejmowaniu rozstrzygnięć przestrzennych na wszystkich poziomach planowania. Może nowy instrument, który uzyskają władze gmin wiejskich sąsiadujących z ośrodkami miejskimi, pozwoli na uporządkowanie chaotycznej zabudowy podmiejskiej i prowadzenie zrównoważonej polityki przestrzennej.

PIŚMIENNICTWO

- Badanie 1.02.04 (17). Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne prowadzone przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ministra właściwego do spraw mieszkalnictwa, zgodne z Programem Statystyki Publicznej (GUS) [Study 1.02.04 (17). Local Planning and Spatial Management carried out by the minister responsible for construction, planning and spatial management and the minister responsible for housing, consistent with the Public Statistics Program (CSO)]. (2017).
- Bajwołuk, T. (2010). Czynniki komunikacji w porządkowaniu struktury podmiejskiej Krakowa (Factor in organizing communication structure suburban Krakow). *Czasopismo Techniczne. Architektura* 107(1-A), 273–283.
- Bank Danych Lokalnych (Local Data Bank), <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/>, dostęp (access): 22.03.2017.
- Bański, J. (2008). Strefa podmiejska – już nie miasto, jeszcze nie wieś, w: *Gospodarka przestrzenna (Suburban zone – no longer a city, yet a village, in: Spatial economy)*. Red. (Eds.) A., Jezierska-Thole, L., Kozłowski. Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Biuletyn Informacji Publicznej – Urząd Gminy Stawiguda (Municipal Office Stawiguda), <http://bip.stawiguda.pl>, dostęp (access): 15.03.2017.
- Ciok, S., Leśniak, A. (2015). Budownictwo wielorodzinne w strefie podmiejskiej dużego miasta na przykładzie Wrocławia (Multi-family housing in the suburban zone of a large city on the example of Wrocław). *Studia Miejskie* 20, 35–45.
- Ciok, S. (1992). Urbanizacja wsi w strefie podmiejskiej Wrocławia, w: *Miasta polskie w procesie przemian*.

- Studia nad Wrocławiem i Oleśnicą (Urbanization of rural areas in suburban area of Wrocław, in: Polish cities in the process of change. Studies at Wrocław and Oleśnica). *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 1380, Socjologia III, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 131–150.
- Działka budowlana za pół ceny dla rodzin z 500+. Gmina proponuje „zainwestowanie w przyszłość dzieci” (Building land for half the price for the 500+ families. The commune proposes to “invest in the future of children”). (2016). wPolityce.pl, dostęp (access): 22.05.2017.
- Główny Urząd Statystyczny (Central Statistical Office), www.stat.gov.pl, dostęp (access): 15.03.2017.
- Gmina Dywity (Dywity Commune), <http://gminadywity.pl/>, dostęp (access): 15.03.2017.
- Gmina Stare Bogaczowice bo... (Municipality of Stare Bogaczowice because...). (2015). Tygodnik DB2010. Gazeta aglomeracji wałbrzyskiej (The DB2010 weekly. Newspaper of the Wałbrzych agglomeration), <http://db2010.pl/?p=3533>, dostęp (access): 15.05.2017.
- Gordon, P., Richardson, H., W. (1997). Alternative views of sprawl. Point; are compact cities a desirable planning goal? *Journal of the American planning Association* 63, 107–126.
- Główny Urząd Statystyczny. Migracje wewnętrzne ludności. Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań (Central Statistical Office. Internal migration, census of population and households). (2014), Warszawa.
- Forś, I., Nowak, M. (2014). Zarządzenie przestrzenią w gospodarowaniu nieruchomościami (Space management in real estate management). *POLTEXT*, ss. 53.
- Koomen, E., Dekkers J., E., C., Van Dijk, T. (2007). Open space preservation in the Netherlands. *Planning, practice and prospects. Land Use Policy* 25, 361–377.
- McDonagh, J. (2007). Rural development, in: *Understanding contemporary Ireland*. Eds. B., Bartley, R., Kitchin. Pluto Press, London, pp. 88–99.
- Nelson, A., C. (1999). Comparing states with and without growth management. Analysis based on indicators with policy implications. *Land Use Policy* 16, 121–127.
- Heldak, M. (2010). Rozwój przestrzenny zabudowy w strefie dużych miast (Spatial development of housing area in the area of large cities). *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum* 9(1), 37–46.
- Opracowanie wskaźników monitorowania miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego na poziomie NTS 5 (gminy). Monitoring indicators for urban functional areas in voivodeship centres with regard to development of residential housing at the NTS 5 (commune) level 2015 (2015).
- Parysek, J. (2008). Suburbanizacja i dezurbanizacja. Dwa bieguny polskiej urbanizacji, w: *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny (Suburbanization and disinvestization. Two poles of Polish urbanization, in: Socio-economic and regional development)*. Red. J., Parysek, T., Strykiewicz, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Olsztyna na lata 2012–2027 (The Sustainable development program for collective transport for the city of Olsztyn for the years 2012–2027). (2012), https://www.zdzit.olsztyn.eu/pliki/NO_2012_-_plan_transportowy_-_wersja_z_2012-09-17.pdf, dostęp (access): 15.02.2018.
- Rondinelli, D., A. (1986). The urban transition and agricultural development. Implications for International Assistance Policy, *Development and Change* 17(2), 231–263.
- Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Regulation of the Minister of Infrastructure of 12 April 2002 on technical conditions to be met by buildings and their location). *Dz.U.* 2015 poz. 1422 (*Journal of Laws*, 2015, item 1422).
- Servillo, L., Lingua, V. (2012). The Innovation of the Italian Planning System. Actors, path dependencies, cultural contradictions and a missing epilogue *European Planning Studies* 22(2), 400–417.
- Siła odśrodkowa. Rozmowa z demografem: wybieramy obrzeża wielkich miast. Rozm. D. Poryckiej z dr hab. Pawłem Kaczmarczykiem z UW (Centrifugal force. Interview with demographer: choose the outskirts of big cities. D. Porycka with dr hab. Paweł Kaczmarczyk from the University of Warsaw). (2016), http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/170392/, dostęp (access): 15.05.2017.
- Sobotka, S. (2014). Analiza obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego w strefie podmiejskiej Olsztyna (Analysis of the current development plans in the suburban area of Olsztyn). *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum* 13(3), 79–107.
- Stawiguda – aspekty społeczne i rynku nieruchomości, w: *Planowanie rozwoju przestrzeni wiejskiej (Residential function in rural areas using the example*

- of the commune of Stawiguda – social aspects and real estate market, in: *Planning of development of rural space*. Red. (Ed.) K. Kurowska. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Stockdale, A., Catney G. (2014). A life course perspective on urban – rural migration. The importance of the local context, population, space and place 20(1), 83–98.
- Strategia gminy Stawiguda na lata 2015–2025 (Strategy of Development of the Commune of Stawiguda year 2015–2025). (2015). https://www.stawiguda.pl/user-files/OC/Warto_wiedziec/Strategia%20Rozwoju%202015-25%20w%20trakcie%20konsultacji-1.pdf, dostęp (access): 10.03.2017 r.
- Strategia rozwoju Gminy Dywity do 2020 (Strategy of Development of the Commune of Dywity until 2020). (2010). Geoprofit, <http://gminadywity.pl/uploads/attachments/52a5bf11e40d9.pdf>, dostęp (access): 10.03.2017. r.
- Serwis samorządowy PAP (PAP local government service), dostęp (access): 15.05.2017.
- Urząd Gminy Dywity. System informacji przestrzennej (Municipal Office Dywity. Spatial information system), <http://dywity.e-mapa.net/>, dostęp (access): 20.05.2017.
- System Informacji Przestrzennej Gminy Stawiguda (Municipal Office Stawiguda. Spatial information system), <http://sip.stawiguda.pl/>, dostęp (access): 20.05.2017.
- Śleszyński, P., Bański, J., Degórski, M., Komornicki, T., Więckowski, M. (2007). Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach (The state of spatial planning in municipalities). *Prace Geograficzne (Geographic Studies)* 211.
- Śleszyński, P., Komornicki, T., Deręgowska, A., Zielińska, B. (2015). Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku (Analysis of the state and conditions of planning work in the gminas in 2013). Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (Institute of Geography and Spatial Organization of the Polish Academy of Sciences commissioned by the Ministry of Infrastructure and Development), Warszawa.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (The Act of 7 July 1994 on Building Law). *Dz.U.* 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm. (*Journal of Laws*, 1994, items 414).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (The Act of 27 March 2003 on Spatial Planning and Development). *Dz.U.* z 2016 r. poz. 778, 904, 961, 1250, 1579 (*Journal of Laws*, 2016, items 778, 904, 961, 1250, 1579).
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dywity (Study of Conditions and Directions of Spatial Management Commune of Dywity) (2010)., http://bip.ugdywity.pl/158/Studium_uwarunkowan_i_kierunkow_zagospodarownia_przestrzennego/ dostęp (access): 05.03.2017. r.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stawiguda (Study of Conditions and Directions of Spatial Management Commune of Stawiguda) (2013). <https://www.stawiguda.pl/stadium>, (access): 05.03.2017.
- Walory przyrodnicze. Gmina Stawiguda (Natural values. Commune Stawiguda), <http://www.stawiguda.pl/walory-przyrodnicze>, dostęp (access): 15.03.2017.
- Werner, K. (2012). Core concepts of spatial information for transdisciplinary research. *International Journal of Geographical Information Science* 26(12), 2267–2276.
- Wolny, A., Żróbek, R. (2012). Proces przekształcenia przestrzeni na obszarach o największej aktywności na rynku nieruchomości (The process of space transformation in the areas with the greatest activity in the real estate market). *Studia i Materiały TNN (Studies and Materials of Real Estate Scientific Society)* 20(2).
- Zathey, M. (2005). Wrocławska strefa suburbanalna. Zmiany morfologiczne, funkcjonalne i społeczne (Wrocław suburban zone. Morphological, functional and social changes), mps pracy doktorskiej (ts thesis). Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego.
- Ziemnicka, A., Czerniak, L. (2007). Kształtowanie przestrzeni wsi podmiejskiej na przykładzie obszaru oddziaływania miasta Szczecin (Shaping the space of a suburban village on the example of the area of influence of the city of Szczecin), Szczecin.
- Zysk, E. (2013). Funkcja mieszkaniowa na obszarach wiejskich na przykładzie gminy
- Zysk, E. (2014). Zrównoważony rozwój funkcji mieszkaniowej na obszarach wiejskich w strefie oddziaływania miasta (Sustainable development of the residential function in rural areas in the impact zone of the city). *Analiza rynku i zarządzanie nieruchomościami (Market analysis and management of real estate)*. TNN, Olsztyn, ss.101–116.

Żróbek-Róžańska, A., Zysk, E. (2015). Czy rozlewające się miasto odmładza podmiejską wieś? Studium podolsztyńskich gmin wiejskich (Is urban sprawl reju-

venating suburban countryside? Study of selected rural communes in the Olsztyn district). *Więś i Rolnictwo* 4(169), 123–137.

PLANNING TOOLS – CREATING SPATIAL POLICY IN RELATION TO THE BUILDING OF SINGLE-FAMILY AND MULTI-FAMILY HOUSING IN SELECTED COMMUNITIES OF SUBURBAN CITY OF OLSZTYN

ABSTRACT

In recent decades, suburban, rural areas change their character from the agricultural function on the residential function. Social, economic and spatial factors influence the transformation of these areas. Of the factors that significantly affect the rural areas are migration of people from the city to rural areas of suburban municipalities. This article aims to identify the problem that affects most suburban municipalities in Poland: population growth involves changes in the development of space. The spatial policy applied by the local government is trying to cope with the flow of potential inhabitants. Suburban municipalities if they can (have attractive areas) to live with a local land use plans and zoning transform the space previously used as agricultural land intended for housing development. Two suburban communities Dywity and Stawiguda were selected for the study. The analysis concerns planning instruments in the field of single-family and multi-family development. Study of conditions and directions of land development, local spatial development plans and decisions on development and spatial management conditions.

keys words: suburbanization, residential development on rural areas, suburban community