

*Marcin Feltynowski*

**INWESTYCJE W GMINIE WIEJSKIEJ SIERPC  
– ANALIZA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY  
WYDANYCH PRZEZ GMINĘ**

---

***INVESTMENTS IN THE RURAL GMINA SIERPC  
- ANALYSIS OF PLANNING PERMISSIONS ISSUED  
BY AUTHORITIES OF THE GMINA***

**Streszczenie**

Rozwój obszarów wiejskich opiera się o realizację założeń wielofunkcyjnego rozwoju jednostki terytorialnej. Ma to szczególne znaczenie w gminach, które dotychczas uznawane były za jednostki pełniące funkcje rolnicze. Przemiany zachodzące w przestrzeni wiejskiej prowadzą do wniosku, że niezbędne staje się wprowadzanie nowych funkcji na tych terenach. Elementem związanym z ideą rozwoju wielofunkcyjnego są inwestycje prowadzone na terenie jednostek terytorialnych. Inwestycje te powiązane są z systemem planistycznym funkcjonującym na obszarze kraju, w którym najważniejszą rolę odgrywają gminy. To w tych jednostkach narzędziami polityki przestrzennej są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, czy decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Artykuł opiera się na analizie decyzji o warunkach zabudowy wydanych przez władze gminy Sierpc w latach 2006 – 2011. Badanie stało się podstawą do wskazania obszarów w wybranej gminie, które podlegają największej presji inwestycyjnej oraz określenia charakteru zamierzeń budowlanych na tym terenie. Analiza pozwoliła również na sformułowanie wniosków w zakresie konieczności opracowania planów miejscowych na obszarach o największej presji inwestycyjnej.

**Słowa kluczowe:** decyzje o warunkach zabudowy, inwestycje w gminie, rozwój wielofunkcyjny

### Summary

*The rural development is based on assumptions of the multifunctional development of the local unit. This is particularly important in gminas which so far were regarded as local unit characterized by agricultural functions. Changes taking place in rural areas lead to the conclusion that it is necessary to introduce new functions in these areas. Investments conducted on the rural area are the element associated with the idea of the multifunctional development. These investments are related to the spatial planning system functioning in Poland in which gminas plays an important role. In these units of administrative division a study of conditions and directions of spatial development, land-use plans and planning permissions are tools of the spatial politics.*

*The article is based on analysis of the planning permissions issued by Sierpc gminas authorities in the years 2006 - 2011. The case study of Sierpc became the basis to identify areas which are subject to the greatest investment pressure. The goal of article was to determine the character of the planning permissions including housing, outbuildings and commercial and retail buildings. Analysis also allowed for formulate conclusions in the need to develop land-use plans in areas about the greatest investment pressure.*

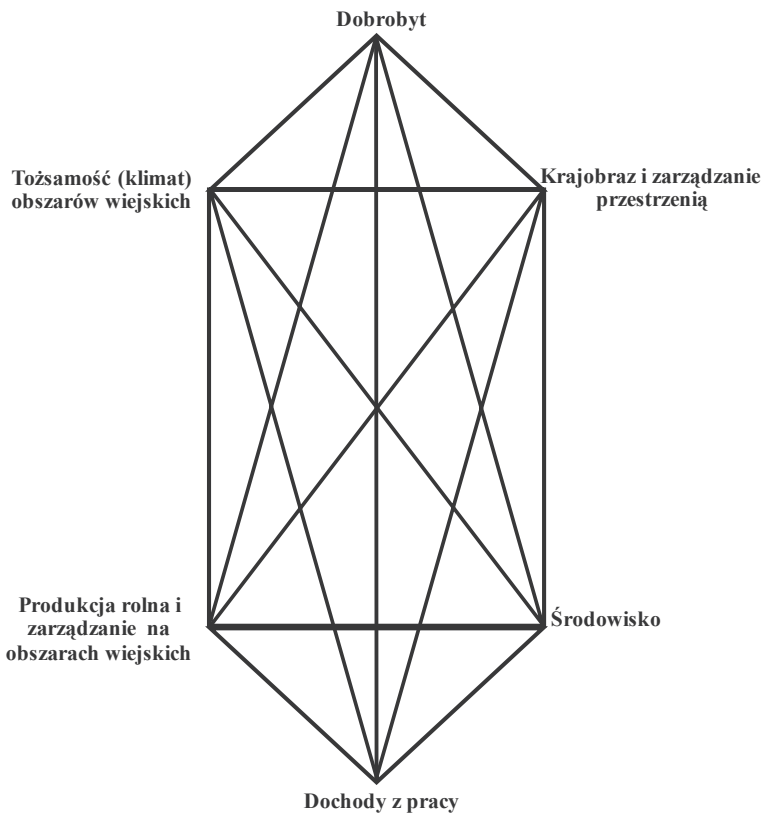
**Key words:** *planning permissions, investments in gminas, multifunctional development*

### WPROWADZENIE

Rozwój wielofunkcyjny gmin wiejskich uzależniony jest od ruchu inwestycyjnego, który ma miejsce w danej jednostce terytorialnej. Inwestycje należą do jednego z głównych czynników rozwoju lokalnego, który jest elementem konkurencyjności gminy. Kapitał inwestycyjny napływający do gminy można podzielić ze względu na jego pochodzenie, w tym zakresie uznać należy, że rozwój gmin opiera się na kapitale endogeniczny i egzogeniczny. Niezależnie od wskazanego podziału można również mówić o kapitale inwestycyjnym pochodzącym od osób prywatnych, podmiotów gospodarczych oraz jednostek samorządowych. Te ostatnie odpowiedzialne są za zarządzanie jednostką oraz inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną. Nie bez znaczenia okazują się również inwestycje w kapitał ludzki na terenie gminy. Podmioty gospodarcze i osoby fizyczne w sposób pośredni wpływają na rozwój jednostki terytorialnej, a ich inwestycje stają się podstawą do zwiększenia dochodów gminy z podatków PIT i CIT, które zasilają budżety jednostek terytorialnych.

Rozwój wielofunkcyjny polega na wprowadzaniu w przestrzeni wiejskiej nowych funkcji pozarolniczych. Wprowadzanie tych funkcji na tereny wiejskie kształtować ma taką strukturę społeczno – gospodarczą, która pozwoli kształtować środowisko przyjazne społeczności lokalnej. Przejawem tego zjawiska ma stać się podwyższenie poziomu dochodów społeczności wiejskiej oraz realizacja aspiracji aktorów lokalnych. [Rosner A. 2002]

Wielofunkcyjność obszarów wiejskich można zdefiniować również jako społeczno – gospodarczy proces transformacji struktury tych obszarów. Zmiany te obejmują krajobraz wiejski, szeroko rozumianą infrastrukturę techniczną i społeczną oraz usługi. Podejmowane działania muszą być wspierane poprzez opracowania strategiczne oraz planistyczne, co wynika z perspektywiczności działań na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju. Podejście to wymaga jednak wspólnych inicjatyw władz i społeczności lokalnej. Przejawem tego są inwestycje na obszarach wiejskich oraz opracowywane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. [Hadyńska A., Hadyński J. 2006]



Źródło: Oostindie H., Roep D., Renting H., 2006.

**Rysunek 1.** Koncepcja powiązań elementów wielofunkcyjnego rozwoju  
**Figure 1.** The concept of multifunctional development

Wśród pojawiających się w literaturze przedmiotu koncepcji rozwoju wielofunkcyjnego wskazuje się na powiązania wszystkich polityk cząstkowych, jako elementów składowych, bez których rozwój ten nie jest w pełni możliwy.

Prezentowane również w koncepcjach tych elementy związane z krajobrazem i rozwojem przestrzennym. Polityka przestrzenna w gminach prowadzona jest w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wskazuje obligatoryjne i fakultatywne dokumenty w zakresie polityki przestrzennej oraz prezentuje powiązania pomiędzy tymi dokumentami. Z punktu widzenia krajobrazu i zarządzania przestrzenią najważniejszym dokumentem na szczeblu gminy są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ich fakultatywność często prowadzi do tego, że dokumenty te, będące prawem lokalnym, nie są opracowywane. Dlatego też pojawia się konieczność wydawania decyzji administracyjnych to jest decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzje o warunkach zabudowy stają się podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę wydawane przez starostów. Dzięki decyzjom o warunkach zabudowy władze lokalne mogą kreować ład przestrzenny oraz wpływać na zagospodarowanie przestrzenne. Decyzje te mogą stać się podstawą analiz lokalizacji wybieranych przez nowopowstające podmioty gospodarcze oraz ruchu inwestycyjnego społeczności lokalnej. Rodzaje inwestycji przewidziane we wnioskach o ich wydanie pozwalają na klasyfikację kierunków inwestycyjnych w danej gminie. Jest to możliwe dzięki rejestrowi decyzji o warunkach zabudowy prowadzonemu przez wójtów na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia ministra.

## **CEL I METODYKA BADAŃ**

Celem artykułu jest analiza ruchu inwestycyjnego, mierzonego przez liczbę wydanych decyzji o warunkach zabudowy w gminie wiejskiej Sierpc. Analiza liczby i rodzaju decyzji wydawanych w tej jednostce terytorialnej obejmuje decyzje z lat 2006–2011. Gmina Sierpc położona jest w północno-zachodniej części województwa mazowieckiego w powiecie sierpeckim. Jednostka ta otacza gminę miejską Sierpc i graniczy bezpośrednio z pozostałymi pięcioma gminami należącymi do powiatu sierpeckiego. Zajmuje ona powierzchnię 150 km<sup>2</sup>, co stanowi 17,6% powierzchni powiatu. Gminę zamieszkuje 7046 osób, co stanowi 13,2% ogółu i 20,2% ludności wiejskiej powiatu sierpeckiego. W analizowanym okresie, czyli w latach 2006 – 2011 liczba ludności gminy wiejskiej Sierpc systematycznie spada i obecnie stanowi 98,8% stanu z końca roku 2006. Działania władz lokalnych w gminie Sierpc wspierane są przez 40 sołectw.

Osiągnięcie celu badań możliwe było dzięki pozyskaniu danych na temat decyzji o warunkach zabudowy bezpośrednio w analizowanej gminie, co było możliwe dzięki prośbie o udostępnienie informacji publicznej. Tego rodzaju zapytanie pozwoliło zweryfikować również, w jaki sposób prowadzony jest rejestr decyzji o warunkach zabudowy. Niestety jest on prowadzony w formie papierowej, co wpłynęło na czas oczekiwania na odpowiedź z urzędu gminy.

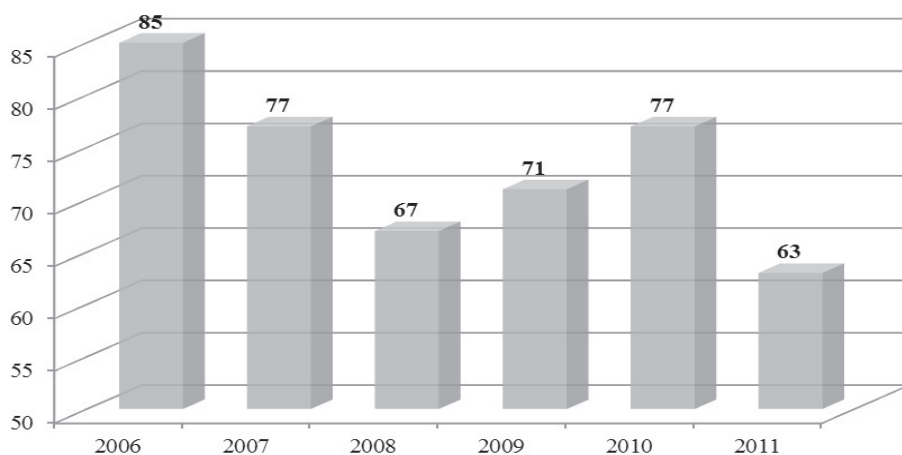


**Rysunek 2.** Położenie gminy wiejskiej Sierpc na tle powiatu sierpeckiego  
**Figure 2.** Localisation of rural gmina Sierpc in the district Sierpc

Dzięki otrzymanemu wykazowi możliwe było pogrupowanie decyzji ze względu na rok złożenia, rok wydania, rodzaj planowanej inwestycji, czy charakter decyzji ze względu na pozytywne lub negatywne rozstrzygnięcia władzy lokalnej. W odniesieniu do rodzaju inwestycji podział opierał się na wskazaniu decyzji, które mogły obejmować budownictwo mieszkaniowe, budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, budynki gospodarcze, usługowe i handlowe. Tak sporządzona baza danych pozwoliła na umieszczenie poszczególnych decyzji na mapie w oparciu o położenie przestrzenne opierające się na numerze ewidencyjnym działki. Było to możliwe przy użyciu systemów informacji przestrzennej wykorzystującego oprogramowanie firmy ESRI ArcInfo oraz przy wykorzystaniu map w postaci plików WMS (*Web Map Service*) udostępnianych przez geportal.gov.pl należącego do Krajowej Infrastruktury Informacji Przestrzennych (KIIP) i obsługiwanych przez Głównego Geodetę Kraju.

## DECYZJE O WARUNKACH ZABUDOWY W GMINIE WIEJSKIEJ SIERPC

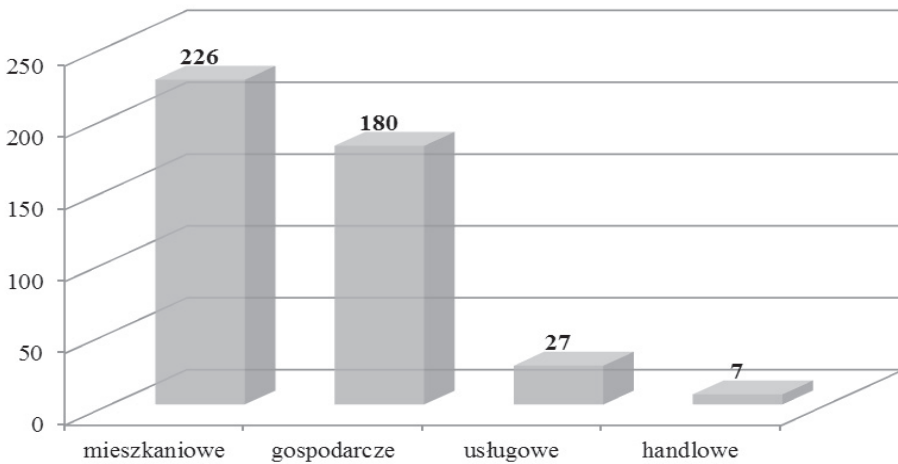
W analizowanym okresie w gminie Sierpc zostało wydanych 440 decyzji o warunkach zabudowy. Zdecydowana większość 435 była decyzjami rozpatrzonymi pozytywnie, pozostałe wnioski zostały rozpatrzone negatywnie. Największą liczbą wydanych decyzji charakteryzował się rok 2006 (85 wydanych decyzji o warunkach zabudowy), najmniejsza liczba została zidentyfikowana w roku 2011 (63 decyzje).



**Rysunek 3.** Liczba decyzji o warunkach zabudowy ze względu na rok wydania  
**Figure 3.** Number of planning permission in years

Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy spadała do roku 2008, co było spowodowane sytuacją gospodarczą i niepewnością na rynku budowlanym w związku z zaistniałym w roku 2007 kryzysem finansowym. W następnych latach (2009, 2010) stabilizacja sytuacji finansowej doprowadziła do wzrostu liczby wydawanych decyzji administracyjnych do poziomu z 2007 roku. Jednak w roku 2011 ponownie nastąpił regres w liczbie wydanych decyzji. Zależności zachodzące na obszarze gminy Sierpc w odniesieniu do liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy odzwierciedlały nastroje związane ze zmianami sytuacji gospodarczej oraz możliwościami finansowania przedsięwzięć przez poszczególnych inwestorów.

Uwzględniając rodzaj inwestycji, które miały miejsce w gminie Sierpc w analizowanym okresie należy uznać, że 51,4% decyzji o warunkach zabudowy dotyczyło budowy, bądź przebudowy budynków mieszkalnych. W gminie tej nie zostało stwierdzone zamierzenie budowlane wskazujące na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego, gdyż wszystkie przedłożone decyzje wskazywały na obiekty mieszkalne jednorodzinne lub letniskowe. Wśród decyzji dotyczących zabudowy mieszkaniowej 25,7% stanowiły dokumenty związane z rozbudową istniejących budynków mieszkalnych lub zmianą użytkowania budynków na cele mieszkaniowe. W miejscowości Bledzewo lokalizowane były domy letniskowe, które stanowiły 2,2% inwestycji. Pozostałe decyzje związane z budownictwem mieszkaniowym (72,1% decyzji) skupione były na budowie nowych obiektów w przestrzeni gminy.



**Rysunek 4.** Liczba decyzji o warunkach zabudowy ze względu cel zamierzenia budowlanego

**Figure 4.** Number of planning permission and the type of investment

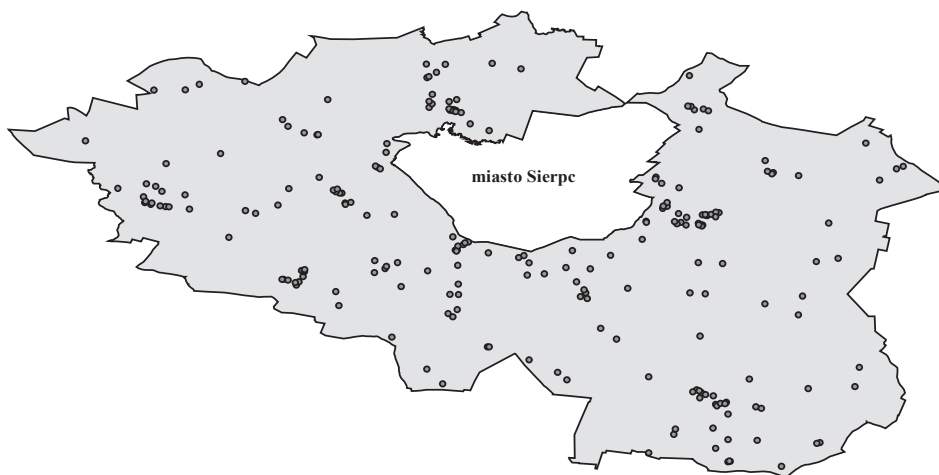
Drugą grupą zamierzeń budowlanych były inwestycje w budynki gospodarcze. Stanowiły one 40,9% wszystkich wydanych decyzji o warunkach zabudowy. Należy podkreślić, że aż 63 decyzji, czyli 35% z tej puli stanowiły inwestycje w budowę, bądź rozbudowę infrastruktury związanej z ochroną gleb i środowiska tj. budowę płyt do składowania obornika oraz zbiorników na płynne odchody zwierzęce. Wśród 180 tego typu decyzji 8,9% dotyczyło rozbudowy już istniejących obiektów. Wśród tych decyzji znalazły się również inwestycje w obiekty wodne tj. stawy, które były zlokalizowane przy domach mieszkalnych. Stanowiły one 1,7% decyzji związanych ze sferą gospodarowania na obszarach wiejskich. Pozostałe decyzje związane były z budową nowych obiektów gospodarczych, wśród których pojawiały się takie budynki jak: garaże, budynki inwentarskie (obory, kurniki, chlewnie), silosy czy budynki magazynowe.

Ważnym elementem w sferze inwestycyjnej powiązanych z rozwojem wielofunkcyjnym gmin wiejskich jest ciągłe podnoszenie poziomu usług oraz wprowadzanie handlu na te tereny. W przypadku gminy Sierpc decyzje związane z inwestycjami w budynki usługowe stanowiły 6,1% wszystkich wydanych dokumentów. Wśród zamierzeń budowlanych tego typu pojawiały się wnioski o budowę pensjonatów, domów weselnych, budynków gastronomiczno-hotelowych, warsztatów samochodowych, stacji paliw z zapleczem infrastrukturalnym, hal produkcyjnych, czy lokali do celów usług z zakresu księgowości. Ważną inwestycją była budowa ośrodka kulturowo-sportowego w miejscowości Piaski.

Ostatnią grupą były decyzje związane z inwestycjami handlowymi, które stanowiły 1,6% decyzji o warunkach zabudowy. W tej grupie inwestorzy wskazywali na budowę budynków handlowych nie wskazując ich specyfiki, tylko w jednym przypadku informacje z wniosku pozwoliły na stwierdzenie, że zamierzenie budowlane dotyczyło rozbudowy istniejącego sklepu spożywczego.

### LOKALIZACJA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY W PRZESTRZENI GMINY

Lokalizacja decyzji o warunkach zabudowy, w których wskazywane było zamierzenie budowlane związane z budową lub rozbudową budynków o funkcjach mieszkalnych, jest zgodna z ogólnopanującymi trendami. Inwestycje te w większości przypadków miały miejsce w większych ośrodkach wiejskich. Największy ruch inwestycyjny miał miejsce w miejscowości Borkowo Kościelne, które graniczy bezpośrednio z miastem Sierpc od strony wschodniej. Zidentyfikowano tam 13,3% inwestycji mieszkaniowych.



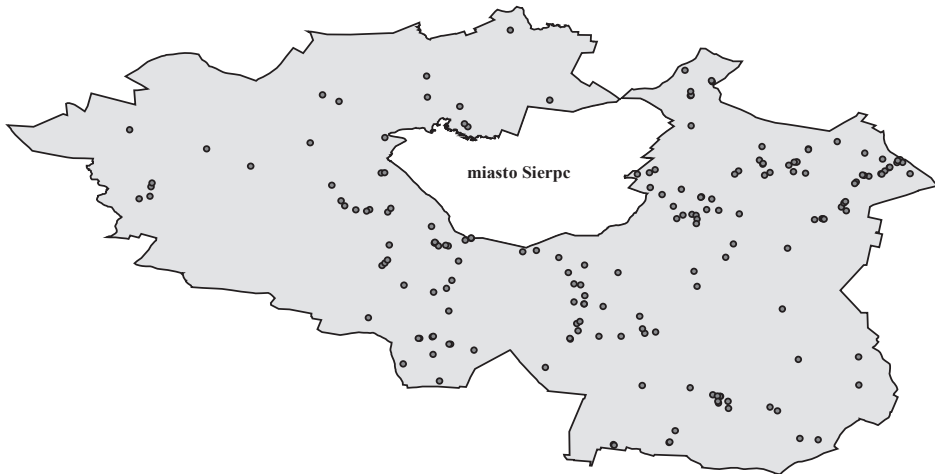
**Rysunek 5.** Lokalizacja decyzji o warunkach zabudowy o charakterze mieszkalnym  
**Figure 5.** Localisation of planning permission – housing

Atrakcyjne pod względem inwestycji mieszkaniowych okazały się również inne miejscowości wiejskie w gminie, w których zlokalizowano ponad 10 decyzji z zamierzeniem budowlanym o charakterze mieszkalnym. Wśród sześciu takich miejscowości trzy graniczą bezpośrednio z miastem Sierpc. W miejscowości Gorzewo zlokalizowanej przy południowo-wschodniej granicy miasta zlokalizowano 11 inwestycji, co stanowiło 4,9% decyzji. Drugą miejscowością



graniczącą od strony południowej z miastem są Piaski, gdzie w analizowanym okresie wydano również 11 decyzji (4,9% decyzji). Ostatnią miejscowością graniczącą z miastem (północna część) jest Studzieniec, w którym zlokalizowano 15 inwestycje tj. 6,6% decyzji.

Ważnym miejscem z punktu widzenia inwestorów okazała się miejscowość Bledzewo położona w południowo-zachodniej części gminy. Wydano na tym obszarze 18 decyzji z zamierzeniem budowlanym o charakterze mieszkaniowym, co stanowiło 8% wszystkich tego rodzaju decyzji. Dodatkowym atutem tej miejscowości może stać się fakt, że zlokalizowane jest tam jezioro, co wpływa również na ruch turystyczny. W miejscowości Goleszyn zlokalizowanej w południowo-wschodniej części gminy złożono wnioski o 15 inwestycji o charakterze mieszkaniowym, podobnie jak w położonej w zachodniej części miejscowości Sudragi. W obu przypadkach decyzje te stanowiły 6,6% tego rodzaju dokumentów.



**Rysunek 6.** Lokalizacja decyzji o warunkach zabudowy o charakterze gospodarczym  
**Figure 6.** Localisation of planning permission – outbuildings

W przypadku inwestycji o charakterze gospodarczym analiza pozwoliła stwierdzić, że najwięcej tego typu decyzji o warunkach zabudowy zostało wydanych w miejscowości Wilczogóra w północno-wschodniej części gminy. Zlokalizowano tam 20 tego typu decyzji, co stanowiło 11,1% wszystkich zamierzeń budowlanych o takim charakterze. Drugą miejscowością pod względem liczby decyzji o charakterze gospodarczym było Borkowo Kościelne, gdzie zlokalizowano 10,6% decyzji (19 decyzji o warunkach zabudowy).

Znaczna liczba decyzji związanych z zabudową gospodarczą została wydana również w miejscowości Borkowo Wielkie, gdzie wydano 14 decyzji, co

stanowiło 7,8% tego rodzaju dokumentów. Również w miejscowości Piaski oraz Gorzewo zlokalizowano po 11 zamierzeń budowlanych, które stanowiły po 6,1% decyzji o warunkach zabudowy.



**Rysunek 7.** Lokalizacja decyzji o warunkach zabudowy o charakterze handlowym i usługowym

**Figure 7.** Localisation of planning permission – commercial and retail buildings

Łączna analiza decyzji o warunkach zabudowy związanych z zamierzeniem budowlanym obejmującym budynki handlowe i usługowe wskazuje, że najczęściej tego typu decyzji wydanych zostało w miejscowości Borkowo Kościelne (8 decyzji – 23,5% tego rodzaju zamierzeń budowlanych). Podobna sytuacja miała miejsce w miejscowości Mieszczk, gdzie wydano 7 decyzji, co stanowiło 20,6% tego rodzaju dokumentów. W przypadku tego rodzaju budynków miejscowościami odznaczającymi się ich lokalizacją były również Studzieniec i Kisielewo, odpowiednio 5 i 4 decyzje.

## WNIOSKI

Prezentowane badania wykazało, że widoczna jest ścisła korelacja pomiędzy ruchem inwestycyjnym a sytuacją na rynku finansowym, co w perspektywie roku 2012 może doprowadzić do dalszego zmniejszenia liczby decyzji o warunkach zabudowy. Spowoduje to również spowolnienie procesów rozwojowych gminy wiejskiej Sierpc. Decyzje wydawane w gminie Sierpc wskazują, że ponad połowa zamierzeń budowlanych związana jest z funkcjami mieszkaniowymi. Większość tych decyzji zlokalizowanych jest w miejscowościach graniczących bezpośrednio z miastem Sierpc.

Na obszarze gminy ważne okazują się decyzje związane z budynkami gospodarczymi, które lokalizowane są w większej odległości od miasta. Wśród tego rodzaju inwestycji widoczne jest największe zróżnicowanie, które pozwala jednak na stwierdzenie, że większość decyzji wydawanych w gminie Sierpc związana jest z produkcją roślinną i zwierzęcą. Na plan dalszy zepchnięte zostają inwestycje gospodarcze związane z działalnością pozarolniczą. Mniejszą rolę zdają się odgrywać na obszarze gminy Sierpc decyzje związane z zamierzeniami budowlanymi w zakresie handlu i usług, co spowodowane jest zapewne bliskością ośrodka miejskiego, w którym funkcje te są bardziej rozwinięte.

Analiza ruchu inwestycyjnego w gminie prowadzi do wniosku, że w miejscowościach graniczących z miastem, władze lokalne powinny w niedalekiej przyszłości podjąć decyzje związane z opracowaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co w konsekwencji może uchronić te tereny przed zaburzeniem ładu przestrzennego oraz rozlewaniem się zabudowy. Ma to szczególne znaczenie w miejscowościach wskazanych w artykule, jako te, w których wydano decyzje, które pod względem ich liczby odbiegają od pozostałych ośrodków w gminie. Decyzje te dotyczą zarówno zamierzeń budowlanych o charakterze mieszkaniowym, gospodarczym oraz pozostałych. Plany miejscowe pozwolą również na określenie wymogów urbanistycznych względem nowopowstających budynków. Ważne z punktu ruchu inwestycyjnego okazują się również miejscowości oddalone od miasta (siedziby władz powiatowych), co wskazuje, że ruch inwestycyjny ma miejsce również w większych miejscowościach gminy, które odznaczają się wyższym poziomem wiejskości, zarówno pod względem cech zabudowy, jak i form produkcji oraz poziomu wielofunkcyjności.

## BIBLIOGRAFIA

- Hadyńska A., Hadyński J., 2006, *Conception of Multifunctionality: The state – of – the – art in Poland* [w:] European Series on Multifunctionality, No. 10, s. 83 – 107.
- Oostindie H., Roep D., Renting H., 2006, *Definitions, references and interpretations of the concept of multifunctionality in The Netherlands* [w:] European Series on Multifunctionality, No. 10, s. 41 – 81.
- Rosner A., 2002, *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich pod kątem widzenia struktur gospodarczych* [w:] *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, red. Rosner Andrzej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, s. 9 – 27.

Dr Marcin Feltynowski  
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska  
Uniwersytet Łódzki, Rewolucji 1905 r. 39, 90-214 Łódź  
marcinf@uni.lodz.pl