

RADA GMINY  
LUBAWA

**Uchwała Nr XXI/112/2016**

**Rady Gminy Lubawa**

**z dnia 28 października 2016 r.**

**w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Lubawa na lata 2016-2025**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( t.j. Dz.U. z 2016, poz. 446 ) oraz art. 3 pkt 3 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ( t.j. Dz. U z 2016 r. poz. 383 ) Rada Gminy Lubawa uchwala co następuje:

§ 1. Przyjmuje się Strategię Rozwoju Gminy Lubawa na lata 2016-2025, w brzmieniu jak w załączniku do niniejszej uchwały.

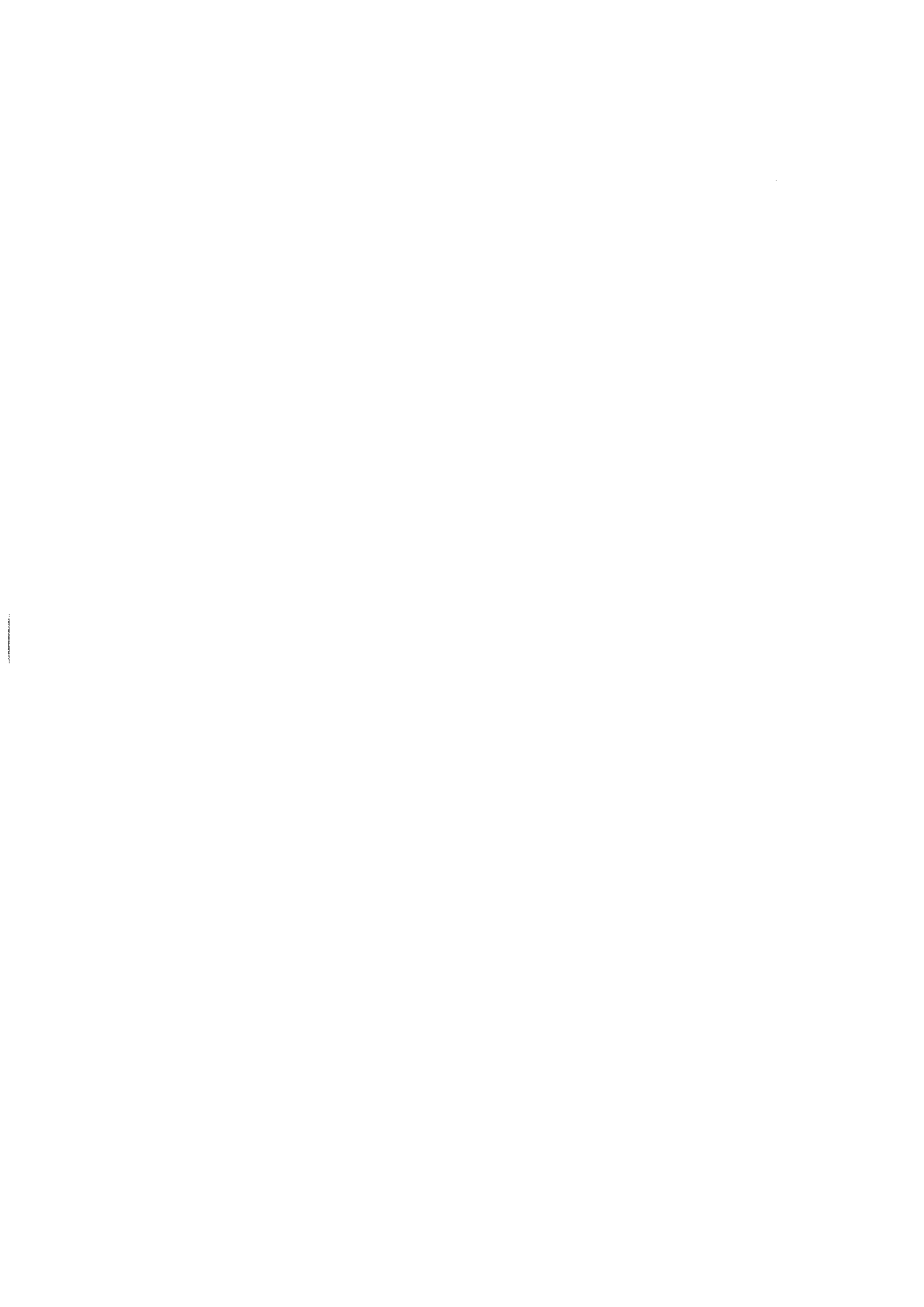
§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Lubawa

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY

*Jan Łaskowski*





**RADA GMINY  
LUBAWA**

*Załącznik  
do Uchwały Nr XXI/112/2016  
Rady Gminy Lubawa  
z dnia 28 października 2016 r.*

# **STRATEGIA ROZWOJU GMINY LUBAWA**



**NA LATA 2016-2025**

**LUBAWA 2016**

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	3
1. Wprowadzenie .....	4
1.1. Ramy aksjologiczne polityki rozwoju.....	5
1.2. Metodyka i przebieg procesu planowania strategicznego.....	9
2. Diagnoza stanu i potencjału rozwojowego Gminy Lubawa .....	11
2.1. Ogólna charakterystyka Gminy .....	11
2.2. Uwarunkowania środowiskowe i przestrzenne rozwoju .....	12
2.3. Potencjał społeczno-gospodarczy gminy .....	16
2.4. Uwarunkowania prawne i finansowe.....	22
2.5. Gospodarka komunalna i mieszkaniowa.....	24
2.5.1. Warunki mieszkaniowe .....	25
2.5.2. Zaopatrzenie w prąd, ciepło i gaz.....	26
2.5.3. Infrastruktura drogowa i transport publiczny.....	27
2.5.4. Infrastruktura telekomunikacyjna.....	28
2.5.5. Gospodarka wodno-ściekowa .....	29
2.5.6. Gospodarka odpadami komunalnymi .....	30
2.6. Infrastruktura i aktywność społeczna .....	32
2.7. Administracja samorządowa .....	35
2.8. Podsumowanie diagnozy – atuty i wyzwania rozwojowe.....	36
3. Długoterminowy plan rozwoju Gminy Lubawa.....	40
3.1. Wizja i główne cele rozwoju gminy.....	40
3.2. Plan operacyjny – cele operacyjne i kierunki działań.....	41
Priorytet I. Infrastruktura .....	42
Priorytet II. Środowisko .....	44
Priorytet III. Gospodarka .....	46
Priorytet IV. Społeczeństwo .....	48
Priorytet V. Administracja .....	50
3.3. Warunki skutecznej realizacji celów i działań .....	51
3.4. Koordynacja i monitoring wdrażania strategii .....	53
3.5. Główne źródła finansowania.....	57
Załącznik 1: Wykaz dróg lokalnych na terenie Gminy Lubawa .....	60
Załącznik 2: Harmonogram realizacji wybranych inwestycji.....	63

## Wykaz skrótów

BP – budżet państwa

CIT – z ang. *Corporate Income Tax* (podatek dochodowy od osób prawnych)

DK – droga krajowa

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. – Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego

GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

GPZ – główny punkt zasilania

GUS – Główny Urząd Statystyczny

JST – jednostka samorządu terytorialnego

LZS – ludowe zespoły sportowe

MPZP – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa

NZOZ – niepubliczny zakład opieki zdrowotnej

OPS – Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa

OSP – ochotnicza straż pożarna

OZE – odnawialne źródła energii

PIT – z ang. *Personal Income Tax* (podatek dochodowy od osób fizycznych)

PKB – Produkt Krajowy Brutto

PUP – Powiatowy Urząd Pracy w Iławie

RIPOK – Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych

RP – Rzeczpospolita Polska

SP – szkoła podstawowa

UG – Urząd Gminy Lubawa

UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej

UE – Unia Europejska

## 1. Wprowadzenie

Strategia Rozwoju Gminy Lubawa na lata 2016-2025 powstała z inicjatywy władz samorządowych, dostrzegających potrzebę uporządkowania kierunków rozwoju gminy i nadania im kompleksowego charakteru w formie jednego dokumentu. Stanowi odpowiedź na zmieniające się wewnętrzne i zewnętrzne warunki gospodarowania oraz wzrost konkurencyjności otoczenia, w tym zaistnienie szczególnych szans związanych z nowymi instrumentami integracji europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020.

Strategia stanowi kontynuację dotychczasowej polityki rozwoju lokalnego, realizowanej konsekwentnie przez władze gminy, jednostki organizacyjne i pomocnicze (sołectwa) we współpracy z sektorem przedsiębiorstw i organizacji społecznych, której spisane założenia były rozsiane po różnych dokumentach o charakterze planistycznym i programowym, w szczególności zaś następujących:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubawa, przyjęte Uchwałą Nr XXIV/166/13 Rady Gminy Lubawa z dnia 29 maja 2013 r.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Lubawa na lata 2016-2020, przyjęta Uchwałą Nr XIII/69/2015 Rady Gminy Lubawa z dnia 30 grudnia 2015 r.
- Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla Gminy Lubawa na lata 2012-2027, stanowiące załącznik do uchwały Nr XIX/120/12 Rady Gminy Lubawa z dnia 31 października 2012 r.
- Program ochrony środowiska dla Gminy Lubawa na lata 2004-2010 z perspektywą na lata 2011-2020, zatwierdzony Uchwałą Nr XIX/98/04 Rady Gminy Lubawa z dnia 30 września 2004 r.
- Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Lubawa na lata 2016-2021, przyjęta Uchwałą Nr XIII/62/2015 Rady Gminy Lubawa z dnia 30 grudnia 2015 r.
- Plany odnowy miejscowości uchwalone dla następujących miejscowości: Byszwałd, Grabowo, Kazanice, Łążyn, Prątnica, Rożental, Samplawa, Targowisko Dolne, Wałdyki, Złotowo.

Niniejsza strategia bazuje w dużej mierze na wymienionych dokumentach, zasadniczo jednak aktualizuje zawarte w nich dane, akcentuje wybrane aspekty istotne z punktu widzenia rozwoju całej gminy, a ponadto integruje założenia operacyjne dotyczące różnych obszarów działania samorządu, nierzadko też nadając im nowe brzmienie. Nie jest więc kompilacją innych opracowań, tylko nowym, odrębnym i całościowym programem gospodarczym.

Strategia Rozwoju Gminy Lubawa na lata 2016-2025 składa się z dwóch głównych części: perspektywnej diagnozy obecnego stanu i potencjału rozwojowego gminy oraz planu operacyjnego stanowiącego odpowiedź na sformułowaną w dokumencie długoterminową wizję i cele rozwoju, które wynikają wprost z przeprowadzonej diagnozy. W systemie zarządzania rozwojem lokalnym, przedmiotowy dokument pełni kluczową rolę jako generalny plan postępowania władz i jednostek samorządowych, partnerów gospodarczych i społecznych. Strategia nie stanowi aktu prawa miejscowego, nie przyznaje praw i nie nakłada obowiązków na członków wspólnoty samorządowej. Niemniej podmioty nie związane z gminą pod względem formalno-organizacyjnym mogą się na nią powoływać w procesie pozyskiwania środków zewnętrznych oraz w oparciu o nią budować własne plany strategiczne. Dzięki temu dokument ten może stanowić narzędzie do koordynacji i

intensyfikowania współpracy z partnerami publicznymi, biznesowymi i społecznymi w układzie zarówno lokalnym, jak i regionalnym.

### 1.1. Ramy aksjologiczne polityki rozwoju

Konieczność tworzenia gminnych dokumentów planistycznych o charakterze strategicznym nie wynika wprost z przepisów prawa. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 383) wśród dokumentów strategicznych opracowywanych przez JST wymienia jedynie strategie rozwoju województw oraz strategie ponadregionalne. Katalog ten pozostawia jednak otwarty, a wśród podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju wymienia również samorząd gminny. A zatem „rozwój” stanowi zagadnienie mające fundamentalne znaczenie (a nawet niejako uzasadnienie) dla istnienia gmin, powiatów, województw i całego państwa. Hasło to nie zostało wprost zdefiniowane w ustawie, natomiast odwołując się do znaczenia słownikowego oraz opracowań naukowych można powiedzieć, że jest to proces przeobrażeń i zmian o charakterze jakościowym i ilościowym, w wyniku którego następuje przejście od stanów lub form prostszych, niedoskonałych do bardziej złożonych i doskonalszych. Z kolei rozwój lokalny to „proces zmian zachodzących w danym lokalnym układzie z uwzględnieniem właściwych temu układowi potrzeb, preferencji i hierarchii ważności”<sup>1</sup>.

Kluczową rolą władz gminy staje się sprawne i efektywne zarządzanie rozumiane jako optymalne kreowanie oraz wykorzystywanie zasobów (np. przestrzennych, przyrodniczych, ludzkich, finansowych) oraz procesów rozwojowych do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest poprawa warunków życia ludności w istniejących ramowych warunkach działania, tkwiących zarówno wewnątrz gminy (silne i słabe strony), jak i w jej otoczeniu (szanse i zagrożenia). Wspólnota samorządowa poprzez liczne powiązania z otoczeniem, partycypuje w zjawiskach i procesach o zasięgu regionalnym, krajowym, a nawet globalnym, dlatego też nieodzownym elementem strategii rozwoju gminy powinna być analiza podstawowych dokumentów strategicznych i programowych przyjmowanych na wyższych szczeblach administracji publicznej, które definiują priorytetowe obszary interwencji publicznej, przekładające się w szczególności na możliwości pozyskania dofinansowania na określone projekty inwestycyjne i społeczne.

Główne ramy działania wyznacza tzw. **Strategia Europa 2020**<sup>2</sup> – długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego UE, który zastąpił realizowaną od 2000 roku *Strategię Lizbońską*. Dokument podkreśla potrzebę wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów.

W celu osiągnięcia powyższych założeń zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmocniające się priorytety:

- 1) wzrost inteligentny – oparty na wiedzy i innowacjach;
- 2) wzrost zrównoważony – transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej;

---

<sup>1</sup> Grzebyk M., Filip P., *Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego [w:] Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Rozwój zrównoważony i problemy obszarów wiejskich*, pod red. nauk. M. G. Woźniaka, Zeszyt nr 29, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 183.

<sup>2</sup> *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020; [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf)

- 3) wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Strategia *Europa 2020* zakłada ponadto osiągnięcie pięciu wzajemnie ze sobą powiązanych celów nadrzędnych, które ujęto w formie wskaźników odzwierciedlających różnorodność potrzeb w dziedzinie społecznej, gospodarczej i ekologicznej. Są to:

1. osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75% osób w wieku 20-64 lat między innymi wskutek zwiększenia liczby pracujących kobiet i osób starszych oraz lepszej integracji migrantów na rynku pracy;
2. poprawa warunków prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, w tym przeznaczanie 3% PKB UE na inwestycje w badania i rozwój;
3. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomami z 1990 roku oraz zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii, a także dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%;
4. podniesienie poziomu wykształcenia, zwłaszcza poprzez zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do poniżej 10% oraz zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób w wieku 30-34 lata mających wykształcenie wyższe;
5. wspieranie włączenia społecznego, zwłaszcza poprzez ograniczanie ubóstwa, mając na celu wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego 20 milionów obywateli.

Na szczeblu krajowym istotne znaczenie mają dwie strategie rozwoju – długookresowa do 2030 roku oraz średniookresowa do 2020 roku, które wraz z dziewięcioma strategiami zintegrowanymi prezentują kompleksową wizję rozwoju Polski.

**Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”** (dalej: DSRK) to dokument rządu RP o charakterze analitycznym i rekomendacyjnym, określający główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, a także kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju. Głównym celem DSRK jest poprawa jakości życia Polaków mierzona wskaźnikami jakościowymi, a także wartością oraz tempem wzrostu polskiego PKB. Dokument kładzie nacisk na jednoczesny rozwój w trzech obszarach: konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, równoważenia potencjału rozwojowego regionów Polski oraz efektywności i sprawności państwa.

Z DSRK koresponduje **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030** (KPZK 2030)<sup>3</sup>. W dokumencie tym przedstawiono wizję oraz cele i kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania przestrzennego kraju, a także wskazano zasady, według których działalność człowieka powinna być realizowana w przestrzeni. KPZK 2030 zakłada, iż zadaniem zagospodarowania przestrzennego jest godzenie interesów różnych użytkowników przestrzeni (mieszkańców, przedsiębiorców i inwestorów, państwa). Powinno być zatem spójne z decyzjami podejmowanymi w innych obszarach dotyczących np. inwestycji infrastrukturalnych, potrzeby rozwoju miast czy ochrony terenów zielonych.

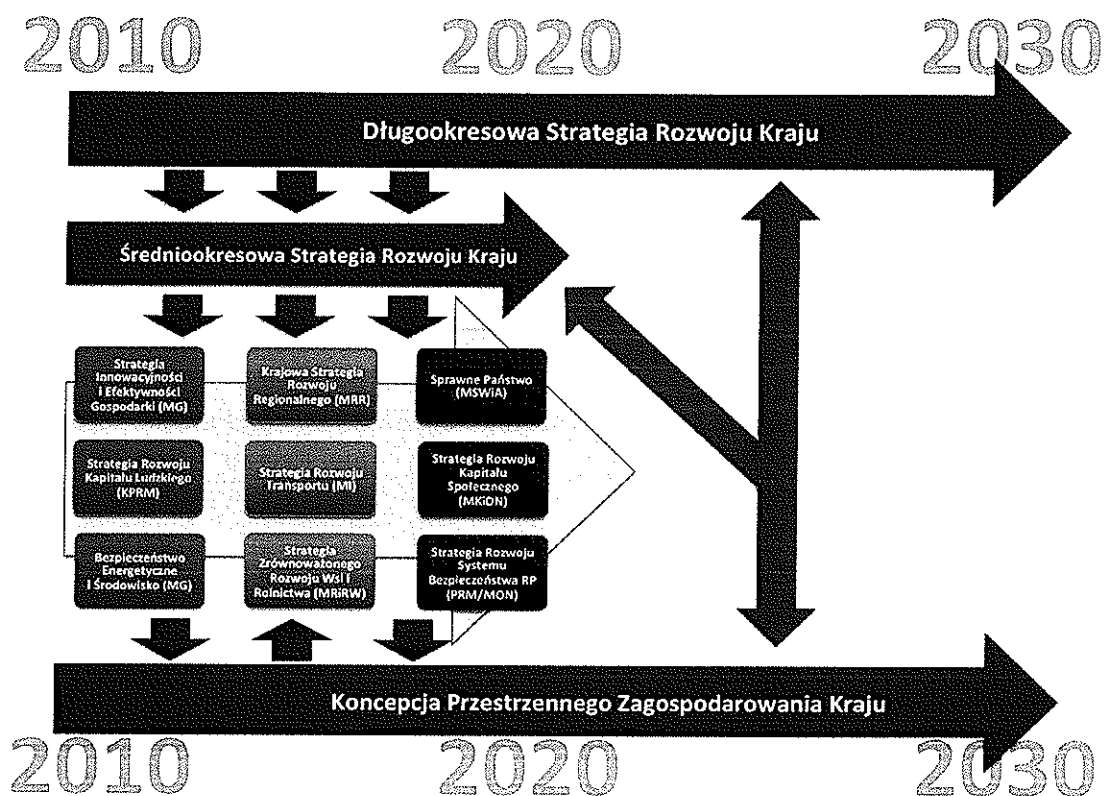
Cele KPZP obejmują w szczególności podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej; poprawę spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju w tym poprzez wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz

<sup>3</sup> <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/koncepcja-przestrzennego-zagospodarowania-kraju/>



wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów; poprawę dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej (np. sieci szerokopasmowe); kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego, walorów krajobrazowych i kulturowych Polski, jak również przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

Rysunek 1. Systematyka planowania strategicznego w kraju



Źródło: <http://polska2030.pl/dlugookresowa-strategia-rozwoju-kraju-polska-2030-trzecia-fala-nowoczesosci>

Kolejny ważny dokument, czyli **Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (SRK)** to główna strategia rozwojowa Polski w średnim horyzoncie czasowym, która wyznacza trzy obszary działania władz publicznych: „Sprawne i efektywne państwo”, „Koncurencyjna gospodarka” oraz „Spójność społeczna i terytorialna”. W kontekście planowania założeń rozwoju w gminie, warto wskazać kilka wybranych postulatów strategii krajowej.

Po pierwsze, nowoczesne instytucje publiczne, również te działające na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, powinny być dostępne dla obywatela i otwarte na jego potrzeby, przejrzyste i przyjazne, gotowe na obywatelską partycypację oraz wspomagające społeczną energię. SRK zakłada zatem przejście od administrowania (podejścia pasywnego opartego przede wszystkim na wypełnianiu procedur) do zarządzania rozwojem (podejścia aktywnego i elastycznego, ukierunkowanego na poszukiwanie – wspólnie z obywatelami – najlepszych celów i rozwiązań).

Po drugie, strategia wskazuje rozwój kapitału społecznego jako jedno z kluczowych wyzwań dla Polski, który będzie służyć zwiększeniu skali i trwałości zaangażowania oraz współpracy obywatelskiej. Państwo powinno jedynie tworzyć warunki dla tego procesu sprzyjając oddolnym inicjatywom obywatelskim m.in. poprzez zmiany programów nauczania oraz

wspieranie nieformalnej edukacji obywatelskiej. Niejako równolegle i współzależnie powinien mieć miejsce dalszy rozwój kapitału ludzkiego. Zadania państwa powinny koncentrować się na ograniczeniu czynników zniechęcających do podejmowania i utrzymania aktywności zawodowej, a także promocji modelu edukacji łączącej kształcenie w szkołach z edukacją nieformalną trwającą całe życie i powiązaną z praktyką (m.in. z konkretnymi potrzebami pracodawców i potrzebami życia w z informatyzowanym społeczeństwie).

Po trzecie, SRK zauważa, iż zagrożenie wykluczeniem w Polsce ma charakter terytorialny – w poszczególnych regionach istnieją obszary problemowe, charakteryzujące się niską dostępnością i jakością usług publicznych, ograniczonymi zasobami własnymi i w konsekwencji niskim potencjałem rozwojowym. Nacisk powinien zostać położony nie tylko na działania redystrybucyjne, prowadzące do łagodzenia ubóstwa, ale przede wszystkim na działania aktywizujące, umożliwiające powszechne uczestnictwo mieszkańców w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego.

*Strategia Rozwoju Kraju 2020* nie pomija ponadto tak ważnych dziedzin jak bezpieczeństwo energetyczne, poprawa stanu środowiska naturalnego, zwiększenie efektywności transportu, wzrost produktywności gospodarki czy modernizacja sektora rolno-spożywczego. Dość ogólne założenia SRK znajdują swoje uszczegółowienie w dziewięciu strategiach zintegrowanych. Jedną z nich jest **Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie**. Dokument ten zawiera założenia nowego paradygmatu polityki regionalnej ukierunkowanej na wykorzystanie potencjałów endogenicznych terytoriów oraz na wspieranie wszystkich regionów zamiast krótkoterminowych, odgórnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów”. Istotne znaczenie będą miały zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych oraz zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów.

Na szczeblu regionalnym kluczowe znaczenie posiada samorządowa **Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025**. Jest to podstawowy dokument planistyczny, stanowiący bazę dla regionalnych programów operacyjnych. Wizja województwa w 2025 roku zawiera się w następujących hasłach:

*Warmia i Mazury regionem, w którym warto żyć... niezależnie od wieku, wykształcenia, stanu posiadania, pochodzenia, miejsca zamieszkania oraz płci.*

Strategia rozwoju województwa opiera się na koncepcji trzech płaszczyzn rozwoju, obejmujących ludzi, gospodarkę i relacje między człowiekiem a gospodarką. Zostały one osadzone w środowisku przyrodniczym, w którym odbywają się wszelkie działania człowieka. Na tej podstawie wyróżniono trzy priorytety strategiczne: 1. Konkurencyjna gospodarka; 2. Otwarte społeczeństwo; 3. Nowoczesne sieci. Cel główny Strategii: „Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy”, zostanie zrealizowany dzięki czterem celom strategicznym:

- 1) wzrost konkurencyjności gospodarki,
- 2) wzrost aktywności społecznej,
- 3) wzrost liczby i jakości powiązań sieciowych,
- 4) nowoczesna infrastruktura rozwoju.

Dokument wyznacza trzy inteligentne specjalizacje dla województwa bazujące na mocnych stronach regionu, jego konkurencyjności i potencjale rozwojowym: ekonomia wody, żywność wysokiej jakości oraz drewno i meblarstwo. Strategia zakłada ponadto koncentrację

podejmowanych działań na dziewięciu Obszarach Strategicznej Interwencji (OSI). Na podstawie analizy wskaźników społecznych i gospodarczych, których wartości określono w 2010 r., Gmina Lubawa została zaliczona do czterech OSI: „Tygrys warmińsko-mazurski”, „Nowoczesna wieś”, „Obszary peryferyzacji społeczno-gospodarczej” oraz „Obszary o słabym dostępie do usług publicznych”.

Pierwszy z wymienionych OSI zakłada interwencje mające przyczynić się m.in. do dynamizacji procesów gospodarczych, wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej i innowacyjności, a także kooperacji międzynarodowej i krajowej. Drugi włącza Gminę Lubawa do obszarów stwarzających dogodne warunki dla intensywnego rozwoju rolnictwa pokrywającego się z najlepszymi parametrami rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Jednocześnie strategia wojewódzka zalicza gminę do grupy samorządów o niższym potencjale rozwojowym oraz do obszarów o słabym dostępie do usług publicznych. Należy jednak podkreślić, iż zaliczenie Gminy Lubawa do wymienionych OSI nie daje jej bezpośrednich korzyści, natomiast może wiązać się z preferencjami w konkursach w ramach wybranych priorytetów inwestycyjnych Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2014-2020.

Należy ponadto wspomnieć o **Planie zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego**, przyjętym Uchwałą Nr VII/164/15 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 maja 2015 r. Plan jest dokumentem długookresowym, ściśle powiązany ze strategią rozwoju społeczno-gospodarczego województwa do 2025 r. Stanowi główne narzędzie służące realizacji jednego z ważniejszych zadań samorządu województwa jakim jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej. W oparciu o ocenę zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań rozwoju, plan formułuje kierunki polityki przestrzennej oraz zasady organizacji przestrzennej na poziomie struktur regionalnych.

## 1.2. Metodyka i przebieg procesu planowania strategicznego

Samorząd gminny, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce, stanowi prawny związek społeczności powołany w celu samodzielnego wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty. Zadania własne gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), obejmują sprawy dotyczące m.in.:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych; utrzymania czystości i porządku, urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej;
- gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- edukacji publicznej, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- polityki prorodzinnej, wspierania rodziny oraz pomocy społecznej.

Z uwagi na bardzo szeroki zakres zadań, prace nad Strategią Rozwoju Gminy Lubawa toczyły się w oparciu o Metodę Aktywnego Planowania Strategicznego (MAPS)<sup>4</sup>. Zakłada ona, że wiedza i informacje niezbędne do opracowania dokumentów planistycznych są w dużej mierze nieskoordynowane oraz rozproszone w różnych instytucjach i organizacjach oraz umysłach ekspertów. Kluczowym wyzwaniem stało się zatem włączenie do prac instytucji oraz osób posiadających wiedzę i doświadczenie ważne z punktu widzenia analizowanych zagadnień. W związku z tym, w dniu 16 czerwca 2016 roku w Urzędzie Gminy Lubawa zostały zorganizowane dwa spotkania konsultacyjne z osobami zamieszkującymi i/lub pracującymi na jej terenie (również prowadzącymi tu firmy): jedno z przedstawicielami sektora samorządowego i społecznego, natomiast drugie z lokalnymi przedsiębiorcami. Zgromadzone w ich toku spostrzeżenia, opinie i uwagi przedstawione przez uczestników, dotyczące mocnych i słabych stron oraz długofalowych kierunków działań, stanowiły podstawę dla rozpoczętych równoległe prac analitycznych.

Kompleksowa diagnoza stanu rozwojowego Gminy Lubawa wykorzystuje informacje udostępnione w statystyce publicznej, zwłaszcza w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, rejestrach i ewidencjach gminnych, a także w sprawozdaniach i raportach instytucji publicznych. W opracowaniu posłużono się danymi najbardziej aktualnymi na moment przygotowywania diagnozy, a więc według stanu na koniec 2015 r. oraz z okresu 3 - 5 poprzedzających lat. Należy zarazem nadmienić, iż badania prowadzone w oparciu o dane „wtórne” (rejestry, statystyki i sprawozdania) ujawniły pewne trudności związane przede wszystkim z niespójnością i niekompletnością baz danych, ich dominującym ilościowym charakterem, długim oczekiwaniem na publikację najbardziej aktualnych informacji, a także brakiem dezagregacji wielu cennych danych na poziomie gminy (NTS-5). Tym większe znaczenie miały wewnętrzne spotkania robocze oraz opisane wyżej spotkania konsultacyjne, dzięki którym możliwe było nadanie bardziej jakościowego wymiaru diagnozy strategicznej oraz sformułowanie planu operacyjnego, który zapewni równowagę pomiędzy celami i potrzebami różnych aktorów życia społeczno-gospodarczego w gminie a koniecznością ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego (w myśl zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju, dyrektyw Unii Europejskiej oraz prawa krajowego).

Integralny element niniejszego dokumentu stanowi „Prognoza oddziaływania na środowisko Strategii Rozwoju Gminy Lubawa na lata 2016-2025”. Została ona wykonana zgodnie z zasadą prewencji i przezorności sformułowaną w prawie ochrony środowiska oraz zgodnie z wymaganiami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.). Zakres prognozy został uzgodniony z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska (pismo z dnia 11.05.2016) oraz Warmińsko-Mazurskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym (pismo z 06.06.2016).

Projekt strategii wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został poddany konsultacjom społecznym, które trwały od 26 sierpnia do 19 września 2016 r. Ponadto dokumenty te przekazano do zaopiniowania wyżej wymienionym organom. Wyniki konsultacji społecznych oraz opiniowania strategii i prognozy przez RDOŚ i PWIS wraz z ustosunkowaniem się do zgłoszonych uwag zawarto w podsumowaniu stanowiącym odrębny dokument.

---

<sup>4</sup> Więcej o metodzie MAPS np. w pracy: H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010, s. 176-178.

## 2. Diagnoza stanu i potencjału rozwojowego Gminy Lubawa

### 2.1. Ogólna charakterystyka Gminy

Gmina Lubawa położona jest w południowo-zachodniej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie iławskim. W całości okala miasto Lubawa oraz sąsiaduje z sześcioma gminami wiejskimi: Dąbrówno, Grodziczno, Iława, Nowe Miasto Lubawskie, Ostróda oraz Rybno. Posiada korzystne położenie oraz powiązania komunikacyjne sprzyjające jej rozwojowi. Przez gminę przebiegają ważne trakty drogowe z Torunia do Ostródy (droga krajowa) oraz w kierunku Iławy (węzeł kolejowy), Grunwaldu i Lidzbarka (drogi wojewódzkie). Odległość drogowa z miejscowości Fijewo, w której znajduje się siedziba władz samorządu gminnego, do centrum Olsztyna wynosi ok. 70 km, do Ostródy ok. 30 km, Iławy – 20 km, do Nowego Miasta Lubawskiego – 17 km, do Torunia – ok. 100 km.

Gmina Lubawa zajmuje obszar 236,4 km<sup>2</sup>, zamieszkiwany przez 10 670 osób<sup>5</sup>. Średnia gęstość zaludnienia wynosi zatem 45 osób na 1 km<sup>2</sup>. Teren gminy jest podzielony na 27 jednostek pomocniczych (sołectw), w skład których wchodzi 38 miejscowości, w tym 37 zamieszkałych. Największe z nich to: Rożental (1 018 mieszkańców), Kazanice (711), Grabowo (680), Byszwałd (637), Prątnica (636), Tuszewo (627), Złotowo (591) oraz Mortęgi (515).

Geograficznie obszar gminy jest w większości położony w obrębie Garbu Lubawskiego oraz w Dolinie Drwęcy, wchodzących w skład makroregionu Pojezierza Chełmińsko-Dobrzyńskiego. Wzdłuż zachodniej granicy gminy przepływa rzeka Drwęca (stanowiąca rezerwat przyrody na całym swoim biegu), której lewobrzeżnymi dopływami są rzeki Gizela, Sandela z Elszką oraz Wel. Ukształtowanie terenu jest urozmaicone, dzięki utworom powstałym w wyniku ostatniego zlodowacenia bałtyckiego. Wschodnia część gminy to w przewadze pagórkowata morena czołowa, o intensywnie zróżnicowanej rzeźbie, usytuowana na wysokościach od 190 do 240 m n.p.m. (278 m n.p.m. w rejonie Lubstynek – Góry). Część środkową gminy tworzy w przewadze falista wysoczyzna moreny dennej na wysokościach 130 – 180 m n.p.m., natomiast w części zachodniej gminy, w rejonie prawie równinnej Doliny Drwęcy, występują najniższe partie terenu (85 – 120 m n.p.m.).

Pod względem historycznym gmina leży w granicach Ziemi Lubawskiej<sup>6</sup>, która przez wieki geograficznie i kulturowo związana była z polskim Pomorzem. Tereny te mogą poszczycić się bogatym dziedzictwem, którego istotny element stanowią liczne zabytki oraz stanowiska archeologiczne. W samej Gminie Lubawa jest 36 obiektów nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków oraz 40 obiektów znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków – głównie są to domy, chałupy, kościoły i cmentarze, ale również np. pałac w Mortęgach oraz most kolejowy w Białej Górze. Ponadto do rejestru zabytków wpisano dwa grodziska: w Gutowie i Sampławie. Dziedzictwem są również legendy sięgające swoimi korzeniami czasów

<sup>5</sup> Dane Głównego Urzędu Statystycznego – stan na dzień 31.12.2015. Dla porównania, ewidencja ludności prowadzona przez Urząd Gminy Lubawa podaje, iż na koniec 2015 r. zameldowanych w gminie na stałe lub czasowo (ponad 3 m-ce) było 10 891 osób.

<sup>6</sup> W granice historycznej Ziemi Lubawskiej wchodzi cały powiat nowomiejski z Nowym Miastem Lubawskim, południowo-wschodnia część powiatu iławskiego z Lubawą oraz zachodnie gminy powiatu działdowskiego z Lidzbarkiem Welskim.

pogańskich, a także przekazy dotyczące dziejów Ziemi Lubawskiej, w tym patriotyzmu i przedsiębiorczości, z której słynęli jej mieszkańcy.

Historia i tradycja tych ziem w istotny sposób wpływa na teraźniejszość, albowiem Gmina Lubawa (podobnie jak i miasto) odznacza się wysokim poziomem rozwoju ekonomicznego oraz niskim bezrobociem. Jedną z kluczowych gałęzi lokalnej gospodarki jest działalność rolnicza, zaś wśród przodujących jej kierunków należy wskazać hodowlę trzody chlewnej, uprawę zbóż i sadownictwo. Aczkolwiek w ostatnich latach następuje stopniowa zmiana charakteru gminy – z typowo rolniczego bardziej w kierunku przemysłowego, z czym wiąże się dynamiczny rozwój przedsiębiorczości oraz powstanie wielu nowych miejsc pracy.

Gmina Lubawa jako wspólnota samorządowa realizuje zadania użyteczności publicznej służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb zamieszkującej ją ludności, wynikające z szeregu ustaw, aktów wykonawczych, porozumień zawartych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej, a także uchwał rady gminy. Jej ustrój wewnętrzny, w tym organizację i tryb pracy organów, określa Statut Gminy Lubawa<sup>7</sup>. Zgodnie z nim samorząd realizuje swoje zadania poprzez działalność:

- 1) organów gminy, tj. Rady Gminy Lubawa (organ stanowiący i kontrolny) oraz Wójta Gminy Lubawa (organ wykonawczy);
- 2) organów jednostek pomocniczych (zebranie wiejskie oraz sołtys wspomagany przez radę sołectką);
- 3) gminnych jednostek organizacyjnych, do których należą: Urząd Gminy Lubawa z siedzibą w Fijewie, Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, siedem placówek oświatowych, Biblioteka Publiczna Gminy Lubawa oraz Zakład Komunalny Gminy Lubawa Spółka z o.o.;
- 4) innych podmiotów na podstawie zawartych z nimi umów i porozumień.

Gmina Lubawa należy do Lokalnej Grupy Działania Ziemia Lubawska, której działalność koncentruje się na wspieraniu i upowszechnianiu zrównoważonego rozwoju, społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, a także budowaniu partnerstwa oraz poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich. Realizuje również partnerską współpracę zagraniczną z Unią Gmin Lanvallon-Plouha we Francji oraz Królestwem Maroka.

Gmina Lubawa jest ponadto członkiem Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”, który skupia 19 gmin z terenu pięciu powiatów. Związek na obszarze członkowskich jednostek samorządowych wykonuje zadania publiczne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w szczególności działania dotyczące unieszkodliwiania odpadów komunalnych, budowy i eksploatacji Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Rudnie, a także organizacji systemu logistycznego zbiórki odpadów.

## 2.2. Uwarunkowania środowiskowe i przestrzenne rozwoju

Położenie Gminy Lubawa stanowi jeden z podstawowych czynników sprzyjających rozwojowi lokalnemu. Rozbudowaną sieć powiązań komunikacyjnych tworzą:

- droga krajowa nr 15 (Trzebnica – Gniezno – Inowrocław – Toruń – Nowe Miasto Lubawskie – Lubawa – Ostróda), łącząca autostradę A1 z drogą ekspresową S7;
- trzy drogi wojewódzkie: nr 537 relacji Pawłowo – Lubawa, nr 538 relacji Iława – Sampława oraz nr 541 relacji Lubawa – Żuromin;

<sup>7</sup> Statut Gminy Lubawa został przyjęty Uchwałą Nr VII/42/2003 Rady Gminy Lubawa z dnia 27 czerwca 2003 r. oraz zmieniony Uchwałą Nr XXVII/151/09 Rady Gminy Lubawa z dnia 29 maja 2009 r.

- drogi powiatowe oraz drogi gminne;
- magistrala kolejowa E-65 relacji Gdańsk – Łąwa – Warszawa – Zebrzydowice, przebiegająca przez południowo-zachodnią część gminy (stacja w Rakowicach).

W układzie dróg krajowych i wojewódzkich położone są miejscowości, które zamieszkuje ponad 2/5 ludności Gminy Lubawa. Natomiast w układzie dróg powiatowych i gminnych znajdują się pozostałe jednostki osadnicze, zamieszkiwane przez prawie 60% ludności. Pozytywne znaczenie dla lokalnego rozwoju ma kształt gminy – zbliżony do trójkąta, z wewnętrznym, niemal centralnym położeniem miasta Lubawa<sup>8</sup>.

Sieć osadnicza w gminie jest rozproszona, a zarazem wykazuje równomierne rozmieszczenie. Układ tej sieci został wykształcony historycznie i jest względnie trwały. Jednostki osadnicze są bardzo zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców. Jedną miejscowość zamieszkuje średnio 311 osób. Piętnaście wsi posiada większą niż średnia liczbę mieszkańców, skupiając łącznie prawie 78,8% ludności. Natomiast dziewięć miejscowości ma mniej niż stu mieszkańców, w tym trzy najmniejsze zamieszkuje poniżej 50. osób (są to: Raczek – 20 mieszkańców, Losy – 38 oraz Kołodziejki – 46). Jednostki osadnicze stanowią miejsca koncentracji zabudowy mieszkalnej, w której bezpośrednim otoczeniu lokalizowane są nowe obiekty, dzięki czemu miejscowości mają dość zwarty charakter. Jednocześnie wzdłuż dróg (Rożental-Kazanice, Grabowo-Wałdyki, Tuszewo Górne-Tuszewo Dolne, Lubawa-Samplawa-Łązek oraz Lubawa-Fijewo) kształtują się układy nowej zabudowy w postaci tzw. pasm osadniczych.

Rysunek 2. Sieć osadnicza na terenie Gminy Lubawa



<sup>8</sup> Lokalizacja Lubawy stanowi czynnik sprzyjający dostępności przestrzennej ważnych dóbr i usług, w mieście zlokalizowanych jest bowiem szereg zakładów pracy, placówek użyteczności publicznej (np. oświatowych, opieki zdrowotnej, poczta), banki, sklepy i zakłady usługowe.

Źródło: Statut Gminy Lubawa, załącznik nr 1 (s. 20).

Miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP), które stanowią akty prawa miejscowego określające przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, pokryte są 143 ha, czyli niecały 1% powierzchni Gminy Lubawa. Planów miejscowych jest 16, są one cząstkowe, obejmują niewielkie obszary. Przeznaczenie terenów objętych MPZP dotyczy zabudowy techniczno-produkcyjnej (30,4% pow.), zieleni i wód (27%), zabudowy usługowej (16,6%), użytkowanych rolniczo (12,4%), zabudowy mieszkaniowej (10,3%) oraz komunikacji (3,2%) i infrastruktury technicznej (0,1%).

Podstawowe warunki środowiskowe dla zamieszkania i prowadzenia działalności przez ludzi można określić w następujących punktach:

- Powierzchnia terenu gminy jest dość znacznie zróżnicowana i nachylona generalnie w kierunku zachodnim. Typowym elementem krajobrazu są wzniesienia (prawie 3/4 obszaru stanowi rzeźba falista i pagórkowata).
- Pod względem warunków klimatycznych, gmina znajduje się we wschodniobałtyckiej dzielnicy klimatycznej, którą charakteryzują m.in.: średnia temperatura powietrza – 7,5 - 8°C; okres wegetacyjny 210 dni; liczba dni przymrozkowych w ciągu roku wynosi 90 - 100, natomiast dni pochmurnych – około 128; średnia ilość opadów to 671 mm. Warunki te można określić jako bardzo korzystne latem oraz korzystne zimą.
- Stan środowiska można określić jako dobry, nie występują tu poważne zagrożenia ekologiczne. Szkodliwy wpływ na czystość powietrza, wód i gleb mają przede wszystkim działalność rolnicza, przemysłowa, gospodarka komunalno-mieszkaniowa, a także transport drogowy (ze względu na dynamiczny przyrost liczby poruszających się pojazdów samochodowych z silnikami spalinowymi).
- Około 78% powierzchni gminy zajmują użytki rolne, wśród których zdecydowanie przeważają grunty orne stanowiące 67% powierzchni gminy; reszta to głównie użytki zielone. Dominujące kompleksy przydatności rolniczej na gruntach ornym to pszenno-żytni oraz żytni dobry, obejmujące ponad 61% gruntów; około 13% zajmuje kompleks pszenno-dobry. Są to gleby przeważnie III-IV klasy bonitacyjnej, które ze względu na swoje cechy umożliwiają uprawę szerokiego wachlarza gatunków roślin.
- Obszar gminy charakteryzuje się niskim udziałem gruntów leśnych i zadrzewień (ok. 14%), znacznie odbiegającym od średniej w województwie<sup>9</sup>, a także niskim udziałem wód otwartych, czyli jezior i rzek (ok. 1%). We wschodniej części, wchodzącej w skład Parku Krajobrazowego Wzgórz Dylewskich, występują zwarte kompleksy leśne oraz ciekawe okazy flory i bogata fauna. Bardziej zasobna w lasy jest ponadto część północna (kompleks zaliczany w skład Lasów Gierłoż) oraz południowo-zachodnia (Dolina Drwęcy).
- Na większości obszaru gminy warunki zaopatrzenia w wodę podziemną można ocenić jako dobre. Zasoby wód gruntowych są wystarczające dla potrzeb mieszkańców, zaś jej jakość spełnia normy sanitarne. Obserwuje się stały spadek ich poziomu, co w dłuższej perspektywie czasu może powodować miejscowe niedobory<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Jak podaje Urząd Statystyczny w Olsztynie, lesistość w województwie warmińsko-mazurskim wynosi 31%, natomiast w gminie Lubawa – 13,2%.

<sup>10</sup> Ze względu, iż regeneracja zasobów wód gruntowych wymaga nawet setek lat, należy uznać ją za jeden z nieodnawialnych zasobów przyrody.



- Na obszarze gminy występują udokumentowane złoża kruszywa naturalnego (piaski i żwiry) wykorzystywanego w budownictwie i drogownictwie; dziewięć złóż jest objętych koncesją eksploatacyjną. Zgodnie z danymi z Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie, następujące złoża: Kazanice IV, Prątnica, Rożental, Samplawa I, Samplawa II oraz Wiśniewo posiadają status terenów górniczych, tzn. że stanowią one przestrzeń objętą przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych.
- Obszary prawnie chronione w Gminie Lubawa obejmują 8 724,3 ha, stanowiących prawie 37% jej powierzchni. Formy ochrony przyrody, ustanowione zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.), występujące na terenie gminy to:
  - obszary NATURA 2000: Specjalny Obszar Ochrony Siedlisk (SOOS) Dolina Drwęcy oraz SOOS „Ostoja Dylewskie Wzgórza”;
  - obszary chronionego krajobrazu: OChK Doliny Rzeki Wel, OChK Doliny Drwęcy oraz OChK Wzgórz Dylewskich;
  - Park Krajobrazowy Wzgórz Dylewskich;
  - Rezerwat Przyrody „Rzeka Drwęca”;
  - użytki ekologiczne;
  - stanowisko dokumentacyjne „Losy”;
  - zespół przyrodniczo-krajobrazowy Jeziora Zwiniarz;
  - pomniki przyrody<sup>11</sup>.

Wyżej wymienione formy ustanowione są po to, aby skuteczniej realizować politykę ochrony przyrody. Obejmują one w szczególności obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, siedliska roślin, zwierząt i grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi. Każda z form spełnia inną rolę i służy innym celom, dlatego charakteryzuje się odmiennym reżimem ochronnym oraz zakresem ograniczeń w użytkowaniu. Należy ponadto wspomnieć, iż na terenie Gminy Lubawa ustanowione zostały lasy ochronne, a także, że część obszarów zostało włączonych do krajowej sieci ekologicznej ECONET-POLSKA. Sieć identyfikuje obszary węzłowe o dużej różnorodności biologicznej i krajobrazowej, charakteryzujące się korzystnymi warunkami dla zachowania ostoi i siedlisk gatunków o znaczeniu krajowym bądź europejskim.

Omawiając znaczenie czynników środowiskowych oraz form ochrony przyrody dla obecnego i przyszłego rozwoju gminy, nie można pominąć kwestii zagrożeń, jakie niosą ze sobą nasilające się zmiany klimatyczne, z którymi wiąże się zanik lodu arktycznego i wzrost poziomu mórz, skrajne wydarzenia pogodowe, spadek bioróżnorodności (wymieranie gatunków) i pogarszanie ekosystemów, wzrost śmiertelności, a także wymuszone migracje ludzi i zwierząt. Zagadnienia te mają wymiar globalny, ponieważ ich głównym źródłem jest realizowana w różnych częściach Ziemi działalność gospodarcza związana z nadmierną eksploatacją zasobów, konsumpcją oraz zanieczyszczeniem środowiska. Prognozuje się, że przy utrzymaniu obecnego tempa rozwoju, w ciągu zaledwie kilku – kilkunastu lat może

<sup>11</sup> W rejestrze pomników przyrody prowadzonym przez Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska w Olsztynie, z terenu Gminy Lubawa wpisane są następujące obiekty: głaz pomnikowy w rejonie Złotowa, dwa głazy w rejonie leśniczówki Napromek, głaz narzutowy „Janek” w miejscowości Rumienica, jesion wyniosły na skraju wsi Napromek oraz dąb szypułkowy w Białej Górze.

nastąpić poważny kryzys energetyczny, ekonomiczny i żywnościowy na świecie<sup>12</sup>. Wydarzenia te nie pozostaną bez wpływu na warunki i jakość życia w Gminie Lubawa, której władze, mieszkańcy oraz działające tu przedsiębiorstwa (pomimo globalnego charakteru zmian klimatycznych), mogą przyczynić się do korzystnych zmian adaptacyjnych, zmierzających do bardziej zrównoważonego i trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego.

### 2.3. Potencjał społeczno-gospodarczy gminy

Jednym z najważniejszych czynników rozwojowych gminy jest jej potencjał ludnościowy. Dynamika procesów demograficznych wymaga przeprowadzenia analiz na przestrzeni dłuższego okresu czasu, przynajmniej pięciu lat<sup>13</sup>. Ważny jest nie tylko ogólny stan i struktura płci oraz wieku ludności, trendy w zakresie urodzeń i zgonów czy saldo migracji, ale również cechy mieszkańców, które decydują o poziomie rozwoju gospodarczego gminy.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki demograficzne Gminy Lubawa w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba ludności	10 564	10 604	10 621	10 619	10 632	10 670
- mężczyźni	5 387	5 404	5 417	5 414	5 423	5 436
- kobiety	5 177	5 200	5 204	5 205	5 209	5 234
Przyrost naturalny	54	33	48	30	52	47
Liczba urodzeń żywych	135	116	127	108	124	135
Liczba zgonów	81	83	79	78	72	88
Saldo migracji	- 14	7	- 2	- 36	- 48	X
Liczba zameldowań	118	86	98	111	87	X
Liczba wymeldowań	132	79	100	147	135	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Z danych zaprezentowanych w tabeli powyżej wynika, że latach 2010-2015 liczba ludności zamieszkującej Gminę Lubawa rosła o 106 osób (o 1%), co w obliczu powolnego wyludniania się regionu Warmii i Mazur stanowi pozytywny wynik<sup>14</sup>. Wpływ na to miał przede wszystkim dodatni przyrost naturalny, który uzyskiwał wartości na poziomie od +30 do +54, tzn. że o tyle więcej rodziło się dzieci niż umierało mieszkańców gminy. Natomiast saldo migracji, stanowiące różnicę pomiędzy liczbą zameldowań i wymeldowań, wykazywało przeważnie wartości ujemne.

Struktura demograficzna gminy według płci charakteryzuje się przewagą mężczyzn, zaś wskaźnik feminizacji od 2010 r. kształtuje się niezmiennie na poziomie 96, to znaczy, że na 100 mężczyzn przypada 96 kobiet. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę tylko mieszkańców gminy w wieku 15-49 lat (jest to przyjmowany w statystyce publicznej wiek rozrodczy kobiet), to różnica jest jeszcze większa – na 100 mężczyzn przypada niecałe 91 kobiet. Jako jedną z przyczyn należy wskazać, że kobiety częściej migrują do większych miast w związku z

<sup>12</sup> Zob. np. M. Popkiewicz, *Świat na rozdrożu*, Wyd. Sonia Draga, Katowice 2012.

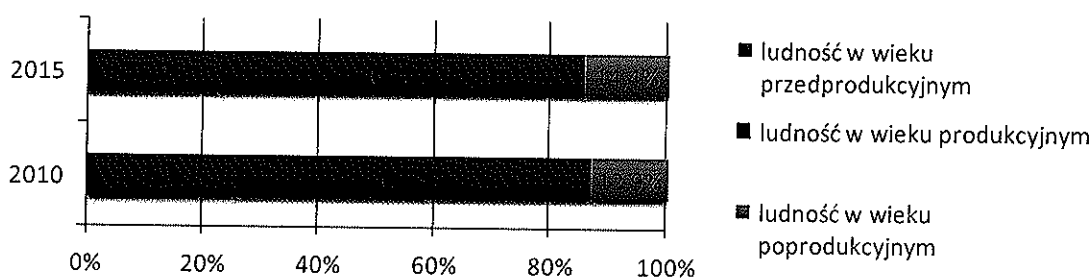
<sup>13</sup> W poniższej analizie demograficznej, bazującej na danych Głównego Urzędu Statystycznego, przyjęto perspektywę sześciu ostatnich zakończonych lat (od 2010 do 2015 roku). Jest to motywowane przede wszystkim tym, iż w 2010 r. nastąpiły zmiany metodologiczne dotyczące sposobu obliczania liczby mieszkańców przez GUS, a zatem dane w latach wcześniejszych nie są w dostatecznym stopniu porównywalne.

<sup>14</sup> Liczba ludności w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2015 zmalała o 0,97% - z 1 453 782 do 1 439 675 osób.

podejmowaniem nauki oraz poszukiwaniem pracy zarobkowej. Natomiast mężczyźni zostają na wsi, m.in. po to, aby przejąć gospodarstwo rolne po rodzicach.

Negatywną stroną znaczącej dysproporcji w liczbie kobiet i mężczyzn jest mniejsza liczba małżeństw (i związków nieformalnych) oraz rodzących się z nich dzieci. Do tego dochodzi zmiana stylów i wartości życiowych oraz brak poczucia stabilizacji i bezpieczeństwa materialnego, dlatego też młodzi ludzie decydują się na potomstwo później, a ponadto mają mniej dzieci niż ich rówieśnicy urodzeni w latach 60. i 70. XX wieku. Ponadto ze względu na postęp medycyny, rozwój technologii służących zdrowiu, a także poprawę stanu świadomości ludności w zakresie higieny i profilaktyki, obserwuje się stopniowe wydłużanie się ludzkiego życia oraz okresu pozostawania w pełnej sprawności<sup>15</sup>. W efekcie wskazanych wyżej trendów demograficznych, społeczność Gminy Lubawa starzeje się – w ogólnej liczbie mieszkańców maleje liczba i odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym, czyli dzieci i młodzieży do 17. roku życia, a jednocześnie rośnie liczba oraz odsetek osób w wieku poprodukcyjnym (według metodologii GUS są to kobiety w wieku 60 lat i więcej oraz mężczyźni w wieku 65 lat i więcej).

Wykres 1. Struktura ludności Gminy Lubawa według ekonomicznych grup wieku w 2010 i 2015 r.



Źródł

o: opracowanie własne na podstawie GUS.

Porównanie struktury ludności według ekonomicznych grup wieku w 2010 i 2015 r. obrazuje istotne zmiany, które nastąpiły w ciągu zaledwie sześciu lat. Sytuację może częściowo poprawić polityka prorodzinna państwa, realizowana m.in. przez samorząd gminy. Już teraz obserwuje się wzrost dzietności, do którego istotnym impulsem było wprowadzenie programu Rodzina 500 plus na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r. poz. 195). Jednak na szerszą skalę pozytywne efekty tych rozwiązań mogą być widoczne dopiero za kilka a nawet kilkanaście lat. Poza tym, nawet jeśli liczba urodzeń wzrośnie, i tak dysproporcja pomiędzy liczbą osób młodych oraz seniorów nadal będzie się pogłębiać, zmniejszając się ponadto zasoby siły roboczej możliwe do zagospodarowania przez lokalnych pracodawców<sup>16</sup>.

Należy zaznaczyć, iż już teraz na terenie Gminy Lubawa grupa osób niepracujących, które faktycznie chcą i mogą podjąć zatrudnienie, jest już w zasadzie wyczerpana, zaś lokalni przedsiębiorcy stają przed coraz poważniejszym problemem znalezienia nowych pracowników. Co istotne, nierównowaga pomiędzy popytem na pracę i jej podażą to w dużej

<sup>15</sup> Por. R. J. Kijak, Z. Szarota, *Starość. Między diagnozą a działaniem*, Warszawa 2013, s. 6 i nast.

<sup>16</sup> Paradoksalnie, problem malejących zasobów siły roboczej mogą pogłębić system pomocy społecznej oraz programy polityki prorodzinnej, których jednym ze skutków ubocznych jest dezaktywizacja zawodowa wśród niektórych grup, szczególnie kobiet wychowujących dzieci oraz osób mających mniejsze szanse na znalezienie zatrudnienia (np. z powodu niskich kwalifikacji, braku odpowiednich nawyków i motywacji do pracy, problemów zdrowotnych czy patologii).

mierze efekt szybkiego rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, aczkolwiek złożoność relacji na rynku pracy nie pozwala na stawianie prostych diagnoz w tym zakresie.

Bez wątpienia obecna sytuacja gospodarcza Polski (mierzona tempem wzrostu PKB) wykazuje, po okresie spowolnienia na przełomie 2012 i 2013 roku, tendencję rosnącą. Skutkiem tego ożywienia jest malejące bezrobocie oraz rosnące zatrudnienie. Na dobrą koniunkturę mają wpływ w szczególności popyt krajowy, zwłaszcza konsumpcja indywidualna oraz wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw, a także szybszy wzrost eksportu niż importu. Pozytywne są również prognozy, które mówią o wzroście PKB na poziomie 3,6% w 2016 roku i 3,3% w roku kolejnym<sup>17</sup>. Efekty rozkwitu gospodarczego widać również w Gminie Lubawa, czego oznakami są m.in. rosnąca liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej oraz malejące bezrobocie.

**Tabela 2. Wybrane dane dotyczące gospodarki i rynku pracy w Gminie Lubawa w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba podmiotów gospodarki narodowej <sup>18</sup> :					
Ogółem	461	481	504	521	529
- sektor publiczny	23	23	23	23	22
- sektor prywatny	438	458	481	498	507
Podmioty gospodarki narodowej wg formy prawnej:					
- osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	364	384	406	419	428
- spółki handlowe	15	16	16	17	16
- spółdzielnie	2	2	2	2	2
- stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne	24	24	25	26	26
Podmioty według wielkości zatrudnienia:					
0 - 9	428	457	480	499	506
10 - 49	27	19	19	17	18
50 - 249	6	5	5	5	5
Pracujący i bezrobotni w gminie:					
Pracujący ogółem <sup>19</sup>	1 204	1 235	1 363	1 675	b.d.
Bezrobotni zarejestrowani ogółem	311	368	261	164	155
- mężczyźni	113	143	79	60	44
- kobiety	198	225	182	104	111
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym (w %)					
Ogółem	4,8	5,6	3,9	2,5	2,3
- mężczyźni	3,2	4,0	2,2	1,7	1,2
- kobiety	6,7	7,5	6,0	3,4	3,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Charakterystyczne jest to, że spośród wszystkich gmin województwa warmińsko-mazurskiego to właśnie Gmina Lubawa posiada najniższy odsetek zarejestrowanych

<sup>17</sup> Są to szacunki Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (<http://www.ibngr.pl>). Zob. B. Wyżnikiewicz i in., *Stan i prognoza koniunktury gospodarczej*, „Kwartalne prognozy makroekonomiczne” 2016, nr 90.

<sup>18</sup> Podmioty gospodarki narodowej, według definicji GUS, to osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w tym m.in. instytucje publiczne, przedsiębiorstwa, spółdzielnie, fundacje i stowarzyszenia.

<sup>19</sup> Liczba pracujących nie obejmuje podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, osób pracujących w jednostkach budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego oraz w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, a także duchowieństwa, fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych.

bezrobotnych wśród mieszkańców w wieku produkcyjnym, który na koniec 2015 roku wynosił zaledwie 2,3%<sup>20</sup>. Jednocześnie wskaźnik „liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki w przeliczeniu na 1000 ludności”, obrazujący „nasylenie” obszaru podmiotami gospodarczymi, a pośrednio również poziom rozwoju ekonomicznego, dla Gminy Lubawa wyniósł 50, lokując ją w dalszej części zestawienia jednostek samorządowych z regionu (słabszy wynik uzyskały 24 gminy). Kwestię tę można jednak wy tłumaczyć, odwołując się przede wszystkim do informacji na temat poziomu rozwoju i znaczenia rolnictwa, a także bliskości Lubawy i innych większych miast.

Według ostatniego przeprowadzonego w kraju Powszechnego Spisu Rolnego (2010 rok), w Gminie Lubawa funkcjonowało 1 389 gospodarstw rolnych, z których 1 388 miało charakter gospodarstw indywidualnych. Ich wielkość była dość zróżnicowana, jednak prawie jedną trzecią (31,2%) stanowiły gospodarstwa powyżej 15 hektarów użytków rolnych. Działalność rolniczą prowadziły 1 183 gospodarstwa. Pomimo stopniowej dezagrarnizacji obszarów wiejskich, oznaczającej spadek znaczenia rolnictwa dla gospodarki i kultury tych ziem oraz wyrównywanie różnic w jakości życia względem obszarów miejskich<sup>21</sup>, gospodarstwa rolne stanowią nadal albo jedyne, albo ważne źródło dochodu dla dużej grupy mieszkańców Gminy Lubawa prowadzących bezpośrednią działalność rolniczą (uprawa zbóż, sadownictwo, chów i hodowla zwierząt, zwłaszcza trzody chlewnej), oferujących usługi okołorolnicze oraz agroturystyczne, zaś wielu rolników z tego obszaru może poszczycić się licznymi osiągnięciami docenianymi w kraju i za granicą. Tym samym, chociaż nie prowadzą działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy, de facto są przedsiębiorcami.

Jak już wcześniej wspomniano, rolnictwo stanowi jedną z głównych gałęzi lokalnej gospodarki, aczkolwiek rozwijają się również inne sfery działalności, w szczególności związane z przemysłem i przetwórstwem przemysłowym. Prym wiodą przedsiębiorstwa działające w branży meblarskiej i związanych z tym usługach. Wśród kluczowych firm na terenie Gminy Lubawa, stanowiących zarazem największych pracodawców na lokalnym rynku pracy, można wymienić m.in.: Constract Export-Import Sp. z o.o. (branża meblowa, produkcja elementów drewnianych dla przemysłu meblarskiego); P.P.U.H. Danuta Liberacka (tartak, produkty tartaczne); VBCH Piotr Wiergowski (produkcja mebli); MUSA Alicja Musiał Tadeusz Musiał Spółka Jawna (branża hotelowa i budowlana, sprzedaż paliw); Drewhit (produkcja drewnianych nóg, stelaży, mat)<sup>22</sup>.

Mniejsze znaczenie dla rozwoju gospodarczego odgrywa natomiast turystyka, aczkolwiek gmina może stać się atrakcyjnym miejscem dla osób preferujących aktywne formy wypoczynku, np. grzybiarzy, miłośników obserwacji przyrody i krajoznawstwa, amatorów jazdy konnej, kajakarstwa oraz turystyki pieszej. Teren gminy sprzyja też myślistwu, zaś w Pomierkach mieści się Ośrodek Hodowlany Zwierzyny Łownej Zarządu Głównego Polskiego Związku Łowiectwa. Bazę noclegową tworzą dwa hotele: Hotel Copernicus w Targowisku

---

<sup>20</sup> Warto nadmienić, iż na drugim miejscu rankingu znalazły się miasta Łąwa i Lubawa ze wskaźnikiem 3,6%, zaś na trzecim miasto Olsztyn, które wśród mieszkańców w wieku produkcyjnym posiada 4,7% osób bezrobotnych.

<sup>21</sup> Por. A. Hałasiewicz, *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście zróżnicowań przestrzennych w Polsce i budowania spójności terytorialnej kraju*, s. 3; [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analazy/Raporty\\_o\\_rozwoju/raporty\\_krajowe/Documents/Ekspertyza\\_Rozwoj\\_%20obszarow\\_wiejskich\\_09082011.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/raporty_krajowe/Documents/Ekspertyza_Rozwoj_%20obszarow_wiejskich_09082011.pdf)

<sup>22</sup> Trzeba jednak zaznaczyć, iż lokalny rynek pracy wykracza poza granice administracyjne wspólnoty samorządowej, zaś jej mieszkańcy podejmują również zatrudnienie w wielu zakładach pracy zlokalizowanych na terenie miasta Lubawa, m.in. w dużych przedsiębiorstwach takich jak Szynaka Meble Sp. z o.o., „LIBRO” Marek Liberacki czy Ikea Industry Polska Sp. z o.o., a także poza granicami powiatu.

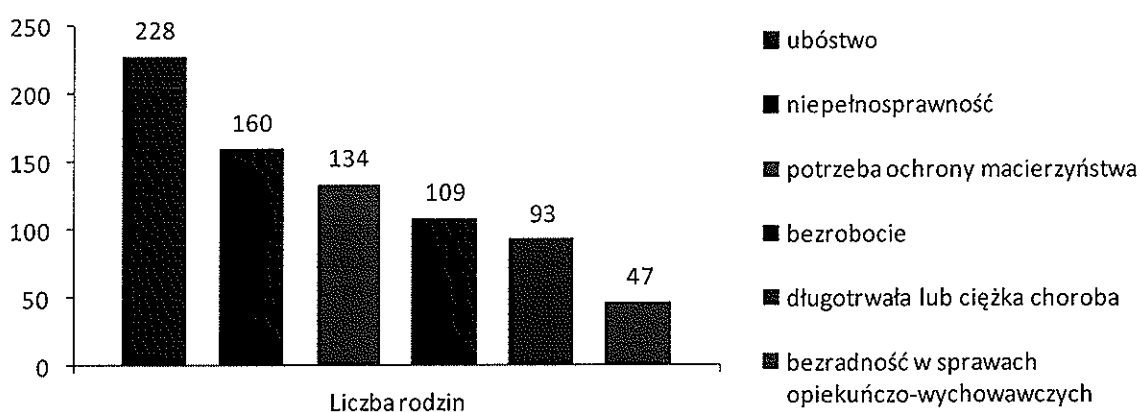
Dolnym oraz Pałac Mortęgi Hotel & SPA, a także sześć gospodarstw agroturystycznych. Latem w Lubstynku działa pole namiotowe, natomiast zimą – stok narciarski.

Czynnikiem sprzyjającym pojawieniu się nowych firm mogą być zlokalizowane na terenie gminy wolne tereny przeznaczone pod inwestycje i budownictwo mieszkaniowe. Samorząd gminny posiada w swoim zasobie trzy działki o łącznej powierzchni 19,3 ha w miejscowości Rodzone, Sampława i Prątnica, których przeznaczenie (według miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) stanowi zabudowa usługowa, produkcyjna, składy i magazyny. Oprócz tego gmina posiada tereny o powierzchni 2,4 ha przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, uwzględnione w trzech planach miejscowych: w Tuszewie, Sampławie i Rakowicach.

Konsekwencją wysokiego potencjału gospodarczego Gminy Lubawa jest relatywnie niski odsetek mieszkańców w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia, który w 2015 r. wyniósł zaledwie 3,35% (w całym województwie wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 8,19%). Natomiast wśród problemów uzasadniających objęcie części ludności wsparciem OPS, na pierwszy plan wysuwają się następujące kwestie: ubóstwo, niepełnosprawność oraz potrzeba ochrony macierzyństwa, w tym wielodzietność.

W latach 2013-2015 miał miejsce trend malejący, jeżeli chodzi o liczbę osób, którym przyznawano różnego rodzaju świadczenia z pomocy społecznej, albowiem w pierwszym roku analizy było to łącznie 769 osób, w drugim – 721, natomiast w trzecim świadczenia przyznano 693 osobom (czyli o prawie 10% mniejszej liczbie klientów niż na początku). Proporcjonalnie zmniejszyła się też liczba osób, które otrzymały świadczenia pieniężne<sup>23</sup> – z 345 do 309 – oraz liczba osób w rodzinach korzystających ze wsparcia finansowego – z 1 017 do 880. Należy jednak zaznaczyć, iż w ostatnich trzech latach odnotowano wzrost liczby osób korzystających z niektórych rodzajów świadczeń pieniężnych. Tak było w przypadku zasiłku stałego oraz zasiłków okresowych: z tytułu niepełnosprawności oraz z tytułu długotrwałej choroby.

Wykres 2. Rodziny korzystające z pomocy społecznej w Gminie Lubawa w 2015 r. według głównych powodów wsparcia



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OPS.

<sup>23</sup> Prawo do świadczeń pieniężnych przysługuje osobom i rodzinom, których posiadane dochody nie przekraczają kryteriów ustalonych w oparciu o próg interwencji socjalnej. Od dnia 1 października 2015 r. dla osoby samotnie gospodarującej jest nim dochód nie przekraczający kwoty 634 zł, natomiast dla osoby w rodzinie – kwota 514 zł.

Powyższe dane świadczą o złożoności sytuacji społeczno-gospodarczej oraz o istnieniu problemów na rynku pracy. W opinii przedstawicieli służb społecznych w gminie, słabą stroną lokalnej gospodarki jest mała różnorodność branż, a także rozdzźwięk pomiędzy potrzebami i możliwościami pracodawców oraz pracowników. Istniejące miejsca pracy są częściej adresowane do mężczyzn, ponadto nierzadko są mało atrakcyjne i niskopłatne (ponieważ wymagają „prostej” pracy fizycznej a nie wysokich kwalifikacji), stanowiąc bodziec do dezaktywizacji zawodowej albo emigracji zarobkowej do większych miast lub za granicę, zwłaszcza osób młodych z wyższym wykształceniem. Do tego dochodzą bariery ulokowane w otoczeniu instytucjonalno-prawnym gminy, związane m.in. z polityką gospodarczą oraz fiskalną państwa, mechanizmem płacy minimalnej, polityką rynku pracy czy systemem pomocy społecznej. W efekcie na terenie gminy występuje niskie bezrobocie a zarazem znacząca grupa osób i rodzin ubogich, spośród których część spełnia definicję „working poor” czyli „pracujących biednych”<sup>24</sup>.

Omawiając sytuację społeczno-gospodarczą gminy należy również omówić stan bezpieczeństwa publicznego. Zdarzenia stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska są związane przede wszystkim z działalnością ludzi, w pewnym zaś stopniu wynikają z naturalnych praw przyrody. W tym zakresie szczególnie pozytywne znaczenie ma malejąca z roku na rok przestępczość – jak podaje Komenda Powiatowa Policji w Iławie, w 2015 r. liczba przestępstw stwierdzonych w całym powiecie wyniosła 1 640 i była niższa od poziomu z 2012 r. aż o 41%. Na obszarze Gminy Lubawa zagrożenie przestępczością jest dużo niższe niż w powiecie, o czym świadczy niewielka liczba popełnianych czynów karalnych. Według informacji pozyskanych z Komisariatu Policji w Lubawie, spośród 32 przestępstw stwierdzonych na terenie gminy, większość (81,2%) stanowiły przestępstwa kryminalne, głównie kradzieże. Aktualnie poważniejszym wyzwaniem dla służb może być zapewnienie porządku i bezpieczeństwa użytkowników dróg, w związku ze zdecydowanym wzrostem natężenia ruchu drogowego, niestosowaniem się kierujących do przepisów ruchu drogowego, a także niedostatecznym stanem technicznym dróg.

Do sytuacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego należy zaliczyć również pożary, katastrofy techniczne, chemiczne i ekologiczne, a także klęski żywiołowe. Największa ilość pożarów przypada na miesiące marzec i kwiecień, co jest związane z wypalaniem traw i pozostałości na polach. Natomiast miejscowe zagrożenia pojawiają się najczęściej w maju, lipcu oraz grudniu, co podyktowane jest wzmożonym ruchem środków transportu oraz anomaliami pogodowymi. Szczególne znaczenie dla przeciwdziałania wymienionych wyzwaniom ma rosnąca świadomość społeczna (do czego w Gminie Lubawa przyczynia się m.in. działalność OSP oraz młodzieżowych drużyn pożarniczych), poprawiający się stan techniczny budynków i urządzeń, a także prowadzone przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Iławie czynności kontrolno-rozpoznawcze w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych.

Ponadto jak wynika ze sprawozdań Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Iławie, na terenie gminy z roku na rok ulega systematycznej poprawie stan sanitarno-techniczny placówek lecznictwa otwartego, placówek oświatowych, obiektów użyteczności publicznej oraz obiektów żywności, żywienia i przedmiotów użytku, jak również warunki higieny

---

<sup>24</sup> „Working poor” to najczęściej osoby posiadające zatrudnienie w formie umowy o pracę z minimalnym wynagrodzeniem albo osoby zatrudnione na podstawie umów zlecenia lub umów o świadczenie usług, których dochody są na tyle niskie, że kwalifikują ich do objęcia wsparciem socjalnym.

pracy<sup>25</sup>. Natomiast w zakresie epidemiologicznym, dzięki konsekwentnie prowadzonym wieloletnim programom szczepień ochronnych oraz ogólnej poprawie stanu higieny, notuje się relatywnie małą liczbę albo brak przypadków zachorowań na poważne schorzenia takie jak płonica czy krztusiec.

## 2.4. Uwarunkowania prawne i finansowe

Wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zasada „demokratycznego państwa prawa” stanowi jedno z pryncypiów, na podstawie którego funkcjonuje państwo polskie. Koresponduje z nią zasada praworządności (art. 7 konstytucji), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei w art. 83 ustawy zasadniczej ustanowiony został obowiązek przestrzegania prawa przez wszystkich obywateli. Prawo stanowione ma fundamentalne znaczenie dla organizacji życia społecznego i gospodarczego oraz dla działania administracji publicznej, w tym na poziomie samorządu gminnego. Niestety, jak pokazują różne analizy, krajowa legislacja (silnie powiązana z porządkiem prawnym UE) jest obciążona licznymi problemami, zaś obywatele i firmy muszą mierzyć się z niespójnymi, niezrozumiałymi i niestabilnymi przepisami<sup>26</sup>.

Wiele luk i sprzeczności posiadają regulacje dotyczące samorządu terytorialnego, co utrudnia realizację aktualnych i nowych zadań przez gminy. W Konstytucji RP uznano domniemanie zadań i kompetencji gminy w systemie władzy publicznej (samodzielność JST polegająca na swobodzie doboru sposobów wykonywania zadań, o ile ustawodawca wprost jej nie ograniczył), jednak w praktyce dominuje podejście, zgodnie z którym każda działalność samorządu i każdy sposób jej wykonywania wymaga wyraźnej podstawy ustawowej. W konsekwencji pomimo, iż kluczową rolę w procesie kreowania rozwoju na terenie gminy odgrywają jej władze samorządowe oraz sami mieszkańcy, to ich faktyczna moc sprawcza jest istotnie ograniczona przez mechanizmy działania aparatu państwowego, np. centralne stanowienie prawa, zastrzeżenie części decyzji dla władz ponadlokalnych<sup>27</sup>.

Sporo do życzenia pozostawiają również przepisy dotyczące finansowania samorządów oraz nie dość czytelnie uregulowane prawa majątkowe JST. Tymczasem, wraz ze wzrostem oczekiwań społecznych odnośnie lokalnych warunków i jakości życia, a także w związku z przekazywaniem nowych zadań przez państwo (lub standaryzacją już istniejących), rośnie znaczenie gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w kraju. Powoduje to powiększające się zapotrzebowanie na kapitał pieniężny, który umożliwia zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz wypełnianie zdecentralizowanych zadań państwa. Podstawowym instrumentem prowadzonej samodzielnie przez gminę gospodarki finansowej

---

<sup>25</sup> W trakcie kontroli PSSE stwierdzono istnienie zakładów pracy, w których występuje narażenie na pył drewna twardego (przedsiębiorstwa prowadzące obróbkę drewna), pyły azbestu (firmy budowlane prowadzące rozbiórkę i demontaż pokryć dachowych); w 7 zakładach występowały przekroczenia najwyższych dopuszczalnych natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, przeważnie był to ponadnormatywny hałas.

<sup>26</sup> Tylko w 2014 roku ustawodawca przyjął ok. 25 tys. stron przepisów prawa. Nie zawsze stanowią one odpowiedź na realne zapotrzebowanie instytucji czy obywateli. Słabości tworzenia prawa w Polsce wynikają nie tylko z samego procesu legislacyjnego, w którym uczestniczy zbyt wiele resortów i prawników, ale również z próby uregulowania zbyt dużej liczby dziedzin. Por. A. Dąbska, *W Polsce rośnie problem z tworzeniem prawa*; <http://www.forbes.pl/w-polsce-rosnie-problem-z-tworzeniem-prawa,artykuly,195705,1,1.html>

<sup>27</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, aut. J. Hausner, H. Izdebski i inni. Raport został wydany przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej, Kraków 2013; dokument dostępny jest również on-line pod adresem: [http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport\\_dysfunkcje.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf)



jest jej budżet, stanowiący roczny plan finansowy składający się z dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Budżet pozwala zaplanować to, w jaki sposób rozdysponować dostępne środki pieniężne, dlatego też wymaga bardziej wnikliwej analizy pod kątem wpływu na potencjał rozwojowy wspólnoty samorządowej.

Władze Gminy Lubawa prowadzą racjonalną i stabilną politykę finansową, o czym świadczą różne parametry, m.in.: wysokość osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków w latach 2013-2015, wynik budżetu wykazujący nadwyżkę, jak również malejące zobowiązania gminy z tytułu zaciągniętych kredytów<sup>28</sup>. Jednym z istotnych elementów gospodarki budżetowej jest ponadto świadome kształtowanie wysokości stawek podatkowych (w szczególności podatku od nieruchomości i od środków transportu), stymulujące rozwój przedsiębiorczości, który w dłuższej perspektywie może przełożyć się na wzrost dochodów gminy.

Tabela 3. Dochody i wydatki budżetu Gminy Lubawa w latach 2013-2015

	2013	2014	2015
<b>Dochody gminy ogółem</b>	<b>33 147 127,84</b>	<b>33 692 002,62</b>	<b>33 060 843,87</b>
Dochody własne	5 547 355,72	5 579 449,98	5 689 703,89
Udział w dochodach budżetu państwa (PIT i CIT)	2 890 090,61	3 357 386,69	3 568 095,81
Subwencje ogółem	16 755 939,00	16 487 161,00	16 466 557,00
Dotacje (z BP, JST, UE i in.)	7 953 742,51	8 268 004,95	7 336 487,17
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>32 382 149,45</b>	<b>33 688 714,52</b>	<b>31 631 214,42</b>
Wydatki bieżące	28 806 708,34	30 298 876,85	29 133 219,22
Wydatki majątkowe	3 575 441,11	3 389 837,67	2 497 995,20
<b>Wynik budżetu (dochody - wydatki)</b>	<b>764 978,39</b>	<b>3 288,10</b>	<b>1 429 629,45</b>
Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów	3 464 400,00	3 393 800,00	2 361 600,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetu.

Należy podkreślić, iż gospodarka budżetowa jest prowadzona w warunkach wyznaczonych przede wszystkim przez wysokość dochodów gminy. Szczególne znaczenie mają dochody własne jednostki oraz udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych<sup>29</sup>, które odzwierciedlają samodzielność finansowo-decyzyjną gminy oraz stopień rozwoju gospodarczego i zamożności społeczeństwa. Bez wątplenia pozytywny jest nie tylko fakt zwiększenia się wysokości dochodów własnych oraz udziału w PIT i CIT (w 2015 r. wyniosły one łącznie 9 257 799,70 zł i były wyższe względem 2013 roku aż o 820 353,37 zł), ale również wzrost znaczenia omawianych źródeł dochodu dla budżetu Gminy Lubawa (w 2013 r. stanowiły one niecałe 25,5% wszystkich dochodów, natomiast w 2015 r. – 28,0%).

Rzecz jasna, dla skutecznej realizacji zadań własnych i zleconych, istotne znaczenie mają również subwencje, w tym zwłaszcza subwencja oświatowa (w Gminie Lubawa subwencje

<sup>28</sup> Warto nadmienić, iż zaplanowana w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Lubawa na lata 2016-2021 kwota długu publicznego gminy spełnia relację z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), która stanowi zindywidualizowany dla każdej JST wskaźnik określający maksymalny poziom spłaty zadłużenia.

<sup>29</sup> Na dochody własne gminy składają się podatki i opłaty lokalne (np. podatek rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową), dochody z majątku gminy (np. z najmu i dzierżawy składników majątku) oraz inne dochody (np. grzywny, mandaty, kary; odsetki bankowe; wpływy z zezwoleń na sprzedaż alkoholu). Natomiast udział w PIT i CIT, stanowiących dochód budżetu państwa, w szerokim ujęciu również może być traktowany jako dochód własny gminy.

stanowią około 50% dochodów budżetu) oraz dotacje celowe z budżetu państwa, a ponadto operatywność administracji samorządowej w zakresie pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, w tym Funduszy Europejskich.

Publikowany raz w roku w piśmie „Wspólnota” ranking województw, powiatów i gmin pod hasłem „Bogactwo samorządów” pomija jednak wpływy z dotacji celowych, które według autorów mogłyby, zwłaszcza w okresie intensywnego korzystania z funduszy unijnych, poważnie zafałszowywać obraz zamożności poprzez chwilowy awans (dzięki uzyskanej wysokiej dotacji inwestycyjnej). Metoda rankingu w przypadku gmin polega zatem na zsumowaniu dochodów własnych i subwencji, z uwzględnieniem skutków zmniejszenia stawek podatkowych oraz ulg i zwolnień w podatkach lokalnych, a następnie podzieleniu ich przez liczbę mieszkańców. Na tej podstawie w 2015 r. Gmina Lubawa, z dochodem 2 569,31 zł per capita, została sklasyfikowana na 871 miejscu wśród 1 563 gmin wiejskich w kraju.

Biorąc pod uwagę powyższe można powiedzieć, że Gmina Lubawa jest średnio zamożna, co znajduje również odzwierciedlenie w wydatkach samorządu. Pod tym względem porównanie sytuacji gminy z innymi samorządami lokalnymi (bez miast na prawach powiatu) ukazuje niższe wydatki budżetowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca, które w 2014 r. wyniosły 3 171,60 zł i stanowiły 94,0% średniej wydatków wszystkich gmin na poziomie województwa oraz 96,3% na poziomie kraju.

Większość wydatków Gminy Lubawa w 2015 r. stanowiły – według działów – wydatki na: oświatę i wychowanie (42,5% ogółu wydatków) oraz na pomoc społeczną i pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej (27,2%); w dalszej kolejności były to: administracja publiczna (10,7%), transport i łączność (3,8%) oraz rolnictwo i łowiectwo (3,7%). Wydatki związane z prowadzeniem placówek oświatowych (szkół podstawowych, oddziałów przedszkolnych i gimnazjów, w tym zapewnienia dowozów do szkół), stanowiące największą część wydatków gminy, wzrosły względem 2013 roku o 1,9 punktu proc.

Kolejna ważna kwestia to relacja wydatków majątkowych do wydatków bieżących w Gminie Lubawa. Pierwsze z wymienionych obejmują przede wszystkim wydatki inwestycyjne (w tym zakupy inwestycyjne) oraz dotacje celowe przeznaczone na sfinansowanie kosztów realizacji konkretnych inwestycji; z kolei drugie to w szczególności wydatki związane z utrzymaniem urzędu gminy i innych jednostek budżetowych, wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, zakup towarów i usług, a także świadczenia na rzecz osób fizycznych (np. zasiłki z pomocy społecznej). Zmniejszenie się odsetka wydatków majątkowych w ogólnej ich kwocie (z 11,04% w 2013 r. do 7,90% w 2015 r.) sugeruje, że budżet gminy był ukierunkowany bardziej na realizację zadań bieżących. Jednocześnie plan budżetowy na rok 2016 zakłada znaczący wzrost wydatków majątkowych – do poziomu 19,3%. Ponadto należy brać pod uwagę nie tylko wskaźniki finansowe, ale raczej oceniać całościowo działalność gminy, w tym w szczególności dostępność usług świadczonych przez gminę w ramach gospodarki komunalnej.

## 2.5. Gospodarka komunalna i mieszkaniowa

Gospodarka komunalna jest realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego i obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia

usług powszechnie dostępnych<sup>30</sup>. Do głównych obszarów gospodarki komunalnej można zaliczyć usługi techniczne (zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną i gaz), transport publiczny (w tym dbanie o infrastrukturę drogową), a także gospodarkę wodno-kanalizacyjną oraz odpadami. W pierwszej kolejności omówiona zostanie jednak kwestia mieszkalnictwa w gminie, ponieważ warunki, w jakich mieszkają osoby i rodziny, stanowią nie tylko wyznacznik ich statusu społecznego i materialnego, ale także bezpośrednio wpływają na jakość życia, w tym na stan zdrowia oraz poczucie bezpieczeństwa.

### 2.5.1. Warunki mieszkaniowe

Statystyki GUS dostępne za lata 2010-2014 (brak danych za 2015 r.) pozwalają stwierdzić, iż w Gminie Lubawa z roku na rok rośnie liczba mieszkań, a także poprawiają się ich parametry takie jak powierzchnia użytkowa oraz wyposażenie w urządzenia techniczno-sanitarne. Co istotne, odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg, ustęp spłukiwany i łazienkę w gminie jest wyższy niż na terenach wiejskich w powiecie iławskim, województwie czy w kraju (różnice sięgają nawet 3-4 punktów procentowych), natomiast jedynie odsetek mieszkań z centralnym ogrzewaniem jest niższy od wskaźnika dla Polski o 0,8 p.p. Świadczy to o korzystnej i poprawiającej się wciąż sytuacji mieszkaniowej na terenie gminy.

Tabela 4. Wybrane dane dotyczące mieszkań w Gminie Lubawa w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba mieszkań	2 527	2 549	2 570	2 605	2 625
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania (w m <sup>2</sup> )	87,6	88,0	88,5	89,3	89,8
Przeciętna powierzchnia użytkowa na 1 osobę (w m <sup>2</sup> )	20,9	21,2	21,4	21,9	22,2
Odsetek mieszkań wyposażonych w instalacje i urządzenia techniczno-sanitarne (w %):					
- Wodociąg	95,8	95,8	95,8	95,9	95,9
- Ustęp spłukiwany	88,1	88,2	88,3	88,5	88,6
- Łazienka	83,7	83,8	83,9	84,1	84,3
- Centralne ogrzewanie	68,7	68,9	69,2	69,6	69,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach 2010-2014 w gminie oddano do użytkowania 117 mieszkań będących efektem budownictwa indywidualnego<sup>31</sup>, natomiast w analizowanym okresie nie były realizowane inne formy budownictwa (spółdzielcze, zakładowe, społeczne czynszowe, komunalne). Z danych GUS wynika ponadto, iż w latach 2013-2014 mieszkania były oddawane przez indywidualnych inwestorów wyłącznie z przeznaczeniem na własny użytek.

Należy nadmienić, iż część zasobów mieszkaniowych pozostaje w posiadaniu gminy. Są to zasoby komunalne w liczbie 30 mieszkań, udostępniane mieszkańcom jako mieszkania komunalne (w 2015 roku było ich 17) albo jako mieszkania (lokale) socjalne, których gmina posiada 13<sup>32</sup>. W 2015 roku liczba wniosków złożonych na mieszkanie z zasobów

<sup>30</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.).

<sup>31</sup> Według definicji GUS, budownictwo indywidualne jest realizowane przez osoby fizyczne (w tym prowadzące i nie prowadzące działalności gospodarczej), fundacje, kościoły i związki wyznaniowe z przeznaczeniem na użytek własny inwestora lub na sprzedaż lub wynajem

<sup>32</sup> W 2015 roku liczba lokali socjalnych uległa znacznemu zwiększeniu dzięki oddanemu do użytku nowemu budynkowi socjalnemu w Szczepankowie.

komunalnych Gminy Lubawa wyniosła 8, natomiast na mieszkanie socjalne oczekiwały 3 osoby.

### 2.5.2. Zaopatrzenie w prąd, ciepło i gaz

Zaopatrzenie Gminy Lubawa w energię elektryczną odbywa się z krajowego systemu elektroenergetycznego za pośrednictwem stacji GPZ 110/15 kV w Lubawie, która jest zasilana z odgałęzienia linii 110 kV Ostróda- Iława. Dostawcą prądu jest ENERGA-OPERATOR S.A. Oddział w Olsztynie. Istniejąca infrastruktura przesyłowa i dystrybucyjna zasilająca gminę w energię elektryczną pozwala na dotrzymanie norm dotyczących niezawodności zasilania, jakości dostarczanej energii oraz ciągłości zasilania – zarówno obecnie, jak i w przeciągu dziesięciu najbliższych lat, w których według prognoz nastąpi wzrost zapotrzebowania na prąd, związany z inwestycjami w budownictwo jednorodzinne oraz rozwojem przemysłu i handlu. Zakłada się wzrost liczby odbiorców oraz liczby odbiorników prądu, który będzie jednak częściowo kompensowany poprzez wykorzystanie coraz bardziej efektywnych energetycznie urządzeń, jak również rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE).

Należy nadmienić, iż na terenie Gminy Lubawa ulokowanych jest 11 elektrowni wiatrowych o mocy większej niż 40 kW. Znajdują się one w obrębie miejscowości: Losy i Byszwałd (4 instalacje), Rożental (3), Rakowice oraz Targowisko (po 2 elektrownie wiatrowe). Ponadto projektowane jest stworzenie 9 kolejnych siłowni (zostały już wydane pozwolenia na budowę lub procedura jest w trakcie). Planowane lokalizacje to obręb: Omule, Szczepankowo i Łążyn (4 elektrownie), Targowisko (3) oraz Kazanice i Rożental (2). Niniejsza strategia nie zakłada dalszego rozwoju tej formy OZE na terenie gminy, z uwagi na jej możliwe negatywne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzi i zwierząt oraz wiążące się z nią kontrowersje<sup>33</sup>. Istotną szansą rozwojową może stać się natomiast wykorzystanie przez społeczeństwo i gospodarkę innych źródeł energii odnawialnej, w tym opartych o biomasę i biogaz<sup>34</sup>, jak również energię słoneczną i wiatrową (w formie mikroinstalacji działających na zasadach prosumenckich).

Na terenie Gminy Lubawa nie istnieje centralny system ciepłowniczy oraz nie działają przedsiębiorstwa ciepłownicze. W związku z tym zlokalizowane na terenie gminy budynki mieszkalne, budynki użyteczności publicznej oraz podmioty gospodarcze ogrzewane są za pomocą indywidualnych kotłowni spalających głównie węgiel kamienny, drewno oraz olej opałowy<sup>35</sup>. Wyjątek stanowi Urząd Gminy Lubawa w Fijewie, który zaopatrywany jest w ciepło z miejskiej sieci ciepłowniczej funkcjonującej na terenie Miasta Lubawa zarządzanej przez Lubawską Spółkę Komunalną Sp. z o.o.

Charakterystyczne jest znikome wykorzystanie gazu ziemnego. Przez teren Gminy Lubawa przebiega gazociąg dystrybucyjny wysokiego ciśnienia relacji Brodnica - Nowe Miasto

---

<sup>33</sup> W dniu 16 lipca 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 961), nazywana „ustawą antywiatrakową”, która w istotny sposób ogranicza budowę nowych oraz rozbudowę istniejących elektrowni. Zgodnie z art. 3 ustawy, lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast w art. 4 określono odległości od budynków mieszkalnych lub budynków o tej funkcji. Ustawa nie obejmuje natomiast mikroinstalacji (o mocy poniżej 40 kW).

<sup>34</sup> Wykorzystanie biomasy, szczególnie zwierzęcej (ze względu na dużą ilość powstających odchodów zwierząt gospodarskich, zwłaszcza świń) stwarza możliwości dodatkowego dochodu z produkcji rolnej. Na terenie gminy nie ma jednak działającej biogazowni, zaś rolnicy nie są póki co zainteresowani tą formą działalności.

<sup>35</sup> Dwa duże zakłady działające w branży drzewnej, tzn. Constract Export-Import Sp. z o.o. oraz P.P.U.H. Danuta Liberacka, w swoich systemach grzewczych wykorzystują drewno poprodukcyjne (odpady i trociny).

Lubawskie - Iława DN 300, zaś długość sieci rozdzielczej średniego ciśnienia wynosi nieco ponad 9,8 km<sup>36</sup>. Operatorem jest Pomorska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. Oddział Zakład Gazowniczy w Olsztynie. Na terenie gminy istnieją zaledwie trzy czynne przyłącza gazu do budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, zaś mieszkanie ogrzewa tylko jeden odbiorca. Pozostali mieszkańcy nie posiadający dostępu do sieci gazowej korzystają z gazu propan-butan, dystrybuowanego w butlach, ponadto nieduża liczba kotłowni jest zasilana gazem płynnym zbiornikowym propan-butan lub propan techniczny.

### 2.5.3 Infrastruktura drogowa i transport publiczny

Jednym z kluczowych rodzajów infrastruktury jest sieć drogowa, po której odbywa się kołowy transport osób i ładunków. Nadrzędny i podstawowy szkielet komunikacyjny w Gminie Lubawa tworzą droga krajowa nr 15 (łącząca Trzebnicę z Ostródą) oraz trzy drogi wojewódzkie: nr 536 (Iława - Samplawa), 537 (Lubawa - Frygnowo - Pawłowo) oraz 541 (Lubawa - Lidzbark - Żuromin - Dobrzyń nad Wisłą). Mają one istotny wpływ na komunikację w układzie zewnętrznym z sąsiadującymi gminami oraz większymi ośrodkami miejskimi.

Należy nadmienić, iż aktualne wyzwanie dla planowania strategicznego rozwoju oraz zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubawa stanowi brak jednoznacznych decyzji odnośnie modernizacji DK 15, która projektowana jest w klasie technicznej GP (główna ruchu przyspieszonego), jednak w województwie warmińsko-mazurskim nie spełnia tych wymogów, a zatem wymaga przebudowy. Inwestycja ta nie znalazła się jednak w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*<sup>37</sup>. Jedynie w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na terenie Gminy Lubawa zaplanowano budowę chodników w Rożentalu oraz Byszwałdzie. Z informacji uzyskanych z GDDKiA Oddział Olsztyn wynika ponadto, iż wymienione inwestycje (wraz z zadaniem budowy chodnika w miejscowości Łązek) zostały zgłoszone do *Programu budowy ciągów pieszko-rowerowych przy drogach krajowych na lata 2016-2018*.

Uzupełniający układ komunikacyjny, pełniący funkcje dojazdowe do jednostek osadniczych, tworzą drogi powiatowe i gminne, których szczegółowe zestawienie zawarto w załączniku do strategii. Stan ich nawierzchni oraz utrzymanie, zwłaszcza w warunkach zimowych, ma kluczowe znaczenie dla większości mieszkańców, którzy przemieszczają się nimi na co dzień, np. do pracy oraz aby załatwić różne sprawy życiowe.

Na terenie Gminy Lubawa znajdują się drogi powiatowe o łącznej długości 89,5 km, w tym 62,9 km posiada nawierzchnię bitumiczną, natomiast pozostałe – żwirową albo gruntową wzmocnioną żwirem, żużlem itp.<sup>38</sup> Wszystkie drogi powiatowe zostały zaklasyfikowane do dróg lokalnych (klasa L)<sup>39</sup>. Na podstawie rocznego przeglądu stanu dróg powiatowych o nawierzchni twardej przeprowadzonego w 2015 r., ich stan techniczny na terenie gminy

<sup>36</sup> Istniejąca sieć gazowa umożliwia przyłączenie kolejnych odbiorców, pod warunkiem osiągnięcia odpowiednich wskaźników opłacalności ekonomicznej inwestycji na warunkach technicznych ustalonych przez operatora sieci.

<sup>37</sup> Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) został zatwierdzony 8 września 2015 r. uchwałą Rady Ministrów. Doniesienia prasowe mówią jednak o planach obecnego rządu, aby przeprowadzić rewizję założeń programu oraz urealnić listę inwestycji. Zob. np.: [www.pgt.pl/rewizja-programu-budowy-drog-krajowych-na-lata-2014-2023](http://www.pgt.pl/rewizja-programu-budowy-drog-krajowych-na-lata-2014-2023)

<sup>38</sup> Opracowano na podstawie danych uzyskanych z Powiatowego Zarządu Dróg w Iławie.

<sup>39</sup> Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430 ze zm.).

można określić jako przeważająco bardzo dobry i dobry (na ponad 51% długości), jednak ok. 30% odcinków jest w stanie złym albo bardzo złym, a więc istnieje konieczność pilnego zaplanowania i wykonania remontów.

Z kolei drogi gminne na terenie Gminy Lubawa liczą łącznie 119,8 km, z czego prawie 32% stanowią drogi twarde (przede wszystkim o nawierzchni bitumicznej), reszta to drogi gruntowe. Dwadzieścia dróg gminnych spełnia parametry techniczne i użytkowe określone dla dróg lokalnych (klasa L), natomiast pozostałe 24 są drogami dojazdowymi (klasa D). Przy drogach gminnych wybudowanych jest 4,88 km chodników.

W ostatnich pięciu latach (2011-2015) Gmina Lubawa zrealizowała szereg inwestycji mających na celu poprawę jakości dróg. Zadania te obejmowały działania polegające na przebudowie dróg, utwardzeniu ich nawierzchni lub na budowie/przebudowie chodników w miejscowościach Wałdyki, Rożental, Łążyn, Tuszewo, Omule, Targowisko, Mortęgi, Prątnica, Kazanice. W 2016 r. przy wsparciu ze środków *Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019* rozpoczęto przebudowę drogi gminnej Kazanice - Rożental. Ponadto na liście operacji zakwalifikowanych do współfinansowania dla działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”, poddziałania „Wsparcie inwestycji związanych z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycji w energię odnawialną i w oszczędzanie energii” na operacje typu „Budowa lub modernizacja dróg lokalnych” objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 znalazły się „Przebudowa drogi gminnej Grabowo-Grabowo PGR” oraz „Przebudowa drogi gminnej Biała Góra – Samplawa – Rakowice”. Niemniej stan dużej części dróg gminnych będzie wymagał, w kolejnych latach wdrażania strategii rozwoju, podejmowania nie tylko bieżących napraw, ale przede wszystkim zadań inwestycyjnych służących poprawie ich parametrów technicznych.

Należy nadmienić, iż przewóz osób na terenie gminy odbywa się przede wszystkim za pomocą indywidualnych środków transportu, czyli np. prywatnych samochodów, motorów lub rowerów. Natomiast transport publiczny odbywa się w ramach organizowanych przez gminę regularnych dowozów uczniów do szkół, a także dość nielicznych połączeń komunikacyjnych (prowadzących głównie przez miejscowości ulokowane przy „piętnastce” i drogach wojewódzkich), które realizują przewoźnicy prywatni<sup>40</sup>. Dostępność komunikacyjna miejscowości położonych bardziej peryferyjnie, jak i możliwości przemieszczania się przez osoby starsze, niepełnosprawne czy ubogie nie posiadające własnego środka transportu, mogą być przez to znacznie ograniczone.

#### 2.5.4. Infrastruktura telekomunikacyjna

Istotnym zagadnieniem dla lokalnego rozwoju pozostaje nie tylko zapewnienie sprawnej komunikacji w sensie fizycznym, tzn. szybkiego i bezpiecznego przemieszczania się osób czy transportu ładunków po drogach. W dobie społeczeństwa informatycznego oraz gospodarki cyfrowej (zwanej również gospodarką opartą na wiedzy), decydującego znaczenia nabiera efektywne wykorzystanie informacji i różnorodnych kompetencji<sup>41</sup>. Jedną z kluczowych potrzeb gospodarstw domowych, instytucji i firm jest obecnie dostęp do telefonii i internetu,

<sup>40</sup> Mała liczba realizowanych połączeń komunikacyjnych jest wynikiem braku opłacalności ekonomicznej dla przewoźników prywatnych.

<sup>41</sup> Por. A. Kwasek, *Początek XXI wieku w kontekście nowych technologii i zjawisk społeczno-gospodarczych*, [http://www.wsz-pou.edu.pl/magazyn/?strona=mag\\_kwasek62&nr=62&p=](http://www.wsz-pou.edu.pl/magazyn/?strona=mag_kwasek62&nr=62&p=)

który dzięki postępowi technologicznemu oraz konkurencji na rynku staje się coraz prostszy i tańszy<sup>42</sup>.

Gmina Lubawa należy do gmin o średnio rozwiniętej sieci telekomunikacyjnej. Na podstawie danych UKE na obszarze gminy sześciu operatorów świadczy usługi stacjonarne w publicznej sieci telefonicznej. Natomiast dostęp ludności do internetu jest zapewniany przez firmy za pomocą szeregu technologii dla tak zwanej „ostatniej mili”, co wiąże się, po pierwsze, z koniecznością ponoszenia (często dość znacznych) opłat przez gospodarstwa domowe korzystające z tych usług, a po drugie – ze zróżnicowanym poziomem jakości transmisji w różnych miejscach. W tym kontekście szansą rozwojową może być rozbudowa sieci internetu szerokopasmowego w województwie w ramach „Planu Cyfrowego 2025 dla Warmii i Mazur”. Jak dotąd wybudowana została regionalna sieć szkieletowo-dystrybucyjna (która obejmuje również Gminę Lubawa), natomiast w przyszłych latach pozyskiwane będą środki na budowę sieci dostępowych<sup>43</sup>. Władze gminy podpisały list intencyjny oraz porozumienie w sprawie Planu Cyfrowego 2025, a także przyjęły regulacje miejscowe zapewniające ułatwienia dla inwestycji dotyczących lokalizacji infrastruktury „ostatniej mili”.

#### 2.5.5. Gospodarka wodno-ściekowa

Zaopatrzenie w wodę poprzez sieć wodociągową jest jednym z głównych czynników decydujących o jakości życia i pracy ludności na obszarach wiejskich, a także podstawowym elementem oceny stopnia rozwoju wsi. Wobec zwiększającego się zapotrzebowania na wodę, coraz większego stopnia zanieczyszczenia wód powierzchniowych oraz występujących okresach suszy, w ostatnich latach w Polsce położono nacisk na rozbudowę sieci wodociągów zbiorowych na obszarach wiejskich. Zapewniają one bowiem stały dopływ wody, odpowiednią jej jakość oraz ciśnienie<sup>44</sup>.

Na terenie Gminy Lubawa dostęp do wodociągu posiadają niemal wszystkie miejscowości oraz 99,8% ludności (niezwodociągowany jest tylko Raczek). Działają tu cztery wodociągi publiczne o produkcji >100 m<sup>3</sup>/dobę, do których podłączonych jest większość jednostek osadniczych. Nowoczesne stacje uzdatniania wody czynne w miejscowościach Wałdyki, Targowisko, Łążyn i Omule wykorzystują 9 studni głębinowych. Co istotne, sieć gminna jest spięta pierścieniowo, dzięki czemu w przypadku awarii jednej ze stacji, dostarczanie wody może odbywać się z innych ujęć. Długość sieci rozdzielczej na koniec 2015 r. wynosiła 196,3 km, zaś liczba przyłączy prowadzących do budynków mieszkalnych – 2 227 (od 2011 r. zwiększyła się o 113). Ilość wody dostarczonej do gospodarstw domowych w 2015 r. ukształtowała się na poziomie 441,3 dam<sup>3</sup> (o 66,0 dam<sup>3</sup> więcej niż w 2011 r.).

Niższy poziom wykazuje natomiast skanalizowanie gminy, aczkolwiek w ostatnich dwóch latach nastąpił znaczący wzrost liczby przyłączy oraz odsetka ludności korzystającej z sieci

<sup>42</sup> Należy brać pod uwagę nie tylko pozytywne strony postępu w zakresie narzędzie teleinformatycznych (np. rozwój e-administracji, bankowości elektronicznej i innych sektorów rynku), ale również wiążące się z nim zagrożenia takie jak cyberprzestępczość, uzależnienia od komputera, internetu i telefonów komórkowych, a także problemy w zakresie skutecznej ochrony danych osobowych i tożsamości.

<sup>43</sup> Liderem projektu jest Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Inicjatywa ta ma na celu obniżenie barier inwestycyjnych w zakresie budowy infrastruktury szerokopasmowego dostępu do internetu oraz zacieśnienie współpracy JST na rzecz pozyskiwania środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu UE, na realizację przedsięwzięć z zakresu rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

<sup>44</sup> S. Piszczek, *Zróżnicowanie przestrzenne wybranych elementów infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich Polski ze szczególnym uwzględnieniem województwa kujawsko-pomorskiego* (<http://foliags-o.geo.uni.lodz.pl/fofia13/piszczek.pdf>).

kanalizacyjnej. Było to możliwe dzięki projektom dofinansowanym ze środków Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, w ramach których wybudowano system kanalizacji sanitarnej wraz z biologiczną oczyszczalnią ścieków w Kazanicach, zaprojektowaną w technologii osadu czynnego o przepustowości 300 m<sup>3</sup>/dobę, a także podłączoną do niej sieć kanalizacyjną w Byszwałdzie. Już wcześniej skanalizowane było natomiast Fijewo, które odprowadza ścieki do oczyszczalni w Lubawie. Na koniec 2015 r. długość czynnej sieci kanalizacyjnej w gminie wynosiła 26,2 km (względem 2011 r. oznacza to zwiększenie aż o 23,3 km), natomiast liczba przyłączy prowadzących do budynków mieszkalnych – 370 (w pierwszym roku analizy przyłączy było zaledwie 74). Dzięki temu odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej wzrósł z 5,2% w 2011 r. do 14,0% w 2015 r.<sup>45</sup> Mieszkańcy nie podłączeni do sieci kanalizacyjnej korzystają z 1 421 zbiorników bezodpływowych (tzw. szamb) oraz 446 przydomowych oczyszczalni ścieków.

Należy nadmienić, iż w dniu 25 lipca 2016 r. władze gminy i miasta Lubawa podpisały porozumienie w sprawie budowy sieci kanalizacji sanitarnej do wsi Mortęgi oraz w pasie ulicy Dworcowej w Lubawie. Według wstępnych założeń instalacja ma być gotowa do przesyłu ścieków z terenu Mortąg do miejskiej oczyszczalni już w III kwartale 2017 roku. Dzięki temu zostanie stworzona możliwość podłączenia do kanalizacji kolejnej znaczącej liczby gospodarstw domowych, w których zamieszkuje około 5% ludności gminy.

#### 2.5.6. Gospodarka odpadami komunalnymi

W związku z nowelizacją ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z dniem 1 lipca 2013 roku został wprowadzony nowy system gospodarki odpadami komunalnymi. Utrzymanie czystości i porządku należy do zadań własnych gminy, przy czym szczególnie istotne jest tworzenie warunków niezbędnych do realizacji celów z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Jednocześnie w świetle ustawy właściciele nieruchomości zobowiązani są m.in. zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z określonymi wymaganiami, a także do wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych. Szczegółowe zasady w tym zakresie określa prawo miejscowe – *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Lubawa*, przyjęty Uchwałą nr XIX/103/2016 Rady Gminy Lubawa z dnia 30 czerwca 2016 roku (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2016 r., poz. 2965).

Aktualnie obowiązujący regionalny system gospodarki odpadami<sup>46</sup> zakłada podział województwa na pięć regionów. Gmina Lubawa należy do Regionu Zachodniego i jest obsługiwana przez regionalną instalację zagospodarowania odpadów komunalnych w Rudnie (składa się z instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, kompostowni odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz składowiska odpadów). RIPOK zarządzany jest przez Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych RUDNO Sp. z o.o. Firmę tę powołał do życia w 2008 r. Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”, który posiada w niej 100% udziałów. Według projektu *Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022*, stan ten zostanie utrzymany w kolejnych latach.

<sup>45</sup> Właścicielem infrastruktury wodno-ściekowej jest Zakład Komunalny Gminy Lubawa Sp. z o.o. z siedzibą w Łążyńcu.

<sup>46</sup> Uchwała Nr XVIII/334/12 z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2011-2016 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2012 r. poz. 3281 ze zm.).



Należy stwierdzić, iż gospodarka odpadami jest unormowana pod względem prawnym i organizacyjnym. Jednocześnie zarysowują się problemy związane z dynamicznym przyrostem ilości wytwarzanych śmieci (jak podaje GUS, w 2011 r. w gminie zebrano 83,1 kg odpadów zmieszanych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, zaś w 2014 r. dwa razy więcej – 166,3 kg), niską świadomością obywateli w omawianym zakresie, jak również z potrzebą dostosowania systemu do ambitnych celów dokumentów unijnych i krajowych.

Istotnym krokiem naprzód jest wprowadzenie na terenie gminy od lipca 2016 r. selektywnej zbiórki odpadów „u źródła” w oparciu o tzw. system workowy. Gospodarstwa domowe w zabudowie jednorodzinnej zobowiązane są do segregacji śmieci oraz gromadzenia ich w workach w trzech frakcjach (niebieski worek na papier, żółty na tworzywa sztuczne i metale oraz zielony na szkło). Ponadto właściciel zobowiązany jest wyposażyć swoją nieruchomość w pojemnik na odpady, których nie da się wysegregować, pojemnik lub kompostownik na odpady ulegające biodegradacji oraz pojemnik na żużel i popiół z palenisk. Natomiast w zabudowie wielorodzinnej (budynki wielolokowe) zamiast worków funkcjonuje nadal system pojemnikowy w tzw. „gniazdach”. Ponadto na terenie Związku Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko” znajdują się cztery Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) w miejscowościach: Półwieś, Lipowiec, Ława i Rudno, do których mieszkańcy mogą dostarczać różnorodne odpady „problemowe” takie jak przeterminowane leki, zużyte opony, baterie i akumulatory, sprzęt elektroniczny, odpady budowlane i niebezpieczne<sup>47</sup>.

Głównymi wyzwaniem dla lokalnej gospodarki odpadami stają się w szczególności: konieczność radykalnego zmniejszenia ilości odpadów komunalnych zbieranych jako zmieszane, rozwój selektywnego zbierania oraz sortowania selektywnie zebranych odpadów komunalnych, w tym niebezpiecznych, ale przede wszystkim stopniowe przechodzenie na model gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy*)<sup>48</sup>. Ponadto problemem pozostaje nieczynne składowisko odpadów w Sampławie, którym zarządza Urząd Gminy Lubawa, zamknięte zgodnie z decyzją Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego OŚ.PŚ.7654-13/10 z dnia 21.06.2010 r. Rekułtywacja terenu składowiska powinna zostać przeprowadzona do 2021 r., obecnie nie jest realizowana.

W kontekście omawianych zadań należy również podjąć kwestię eliminowania negatywnych skutków azbestu oraz wyrobów zawierających azbest, np. eternitu. Działania w tym zakresie są realizowane zgodnie z „Programem usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Lubawa”, przyjętym uchwałą nr XXXVII/245/14 Rady Gminy Lubawa z dnia 6 listopada 2014 roku. Zinwentaryzowane w trakcie opracowywania programu ilości azbestu na terenie gminy (728 060,22 m<sup>2</sup> – 8 008,66 ton, w tym 76% w zabudowie gospodarczej, 21% w mieszkalnej) świadczą, że jest to istotny problem. Samorząd gminny wspiera mieszkańców w zakresie usuwania z nieruchomości stanowiących ich własność wyrobów zawierających azbest, w szczególności poprzez udzielanie dofinansowania do demontażu, transportu i unieszkodliwienia odpadów azbestowych. W 2015 r. gmina pozyskała na te działania dotację ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w

<sup>47</sup> <http://www.czystesrodowisko.eu/aktualnosci/51/segregacja-od-vii-2016-ulotka>

<sup>48</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 02.12.2015 pn. *Zamknięcie obiegu - plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym* zakłada m.in.: osiągnięcie recyklingu odpadów komunalnych na poziomie 65 proc. do 2030 r.; osiągnięcie recyklingu odpadów opakowaniowych na poziomie 75 proc. do 2030 r.; redukcję składowania odpadów do maksymalnie 10 proc. do 2030 r. Więcej na ten temat można odnaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/polska/news/151202\\_circular\\_eco\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/151202_circular_eco_pl.htm)

Olsztynie, dzięki czemu możliwe było usunięcie ponad 185,5 tony odpadów zawierających azbest (co stanowi ponad 2,3% ich zinwentaryzowanej ogólnej ilości). Do 2032 r. planowane jest usunięcie z terenu gminy wszystkich wyrobów zawierających azbest.

## 2.6. Infrastruktura i aktywność społeczna

Jednostką gminną realizującą zadania z zakresu polityki społecznej jest Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa. OPS prowadzi działalność przede wszystkim na podstawie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o zatrudnieniu socjalnym, o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, o dodatkach mieszkaniowych, o świadczeniach rodzinnych, o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a także organizuje prace społecznie użyteczne w gminie. Celem OPS jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie mogą pokonać przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Służyć temu mają przede wszystkim działania zmierzające do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem takie jak praca socjalna, asystentura rodzinna, poradnictwo specjalistyczne oraz programy reintegracji społeczno-zawodowej realizowane w ramach Klubu Integracji Społecznej.

Rysunek 3. Mapa infrastruktury socjalnej Gminy Lubawa



Źródło: Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa.

Ważnym obszarem działań Ośrodka Pomocy Społecznej są inicjatywy służące wypracowaniu modelu lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną. Główny jego trzon tworzy dziewięć Placówek Wsparcia Dziennego zlokalizowanych w miejscowościach: Łążyn, Mortęgi, Prątnica, Rakowice, Rożental, Samplawa, Szczepankowo, Targowisko oraz Złotowo<sup>49</sup>. W trakcie roku szkolnego placówki funkcjonowały w wymiarze minimum 20 godzin tygodniowo (5 dni x 4 godz.), natomiast w okresie wakacyjnym nawet do 40 godzin tygodniowo (5 dni x 8 godz.), oferując uczęszczającym do nich dzieciom różnorodne formy aktywności, np. zajęcia plastyczno-techniczne, komputerowe, sportowe, muzyczne, pomoc w nauce, organizację czasu wolnego oraz imprezy integracyjne dla dzieci, młodzieży, rodziców i społeczności lokalnej. W 2015 roku placówki te objęły wsparciem 248 dzieci i młodzieży.

W okresie wakacyjnym działało ponadto sześć placówek wsparcia dziennego w miejscowościach Gutowo, Lubstynek, Łążek, Omule, Rumienica i Zielkowo pod nazwą Wakacyjne Świetlice. Realizowały one różne formy aktywności dzieci i młodzieży w wymiarze 20 godzin tygodniowo (5 dni x 4), obejmując wsparciem 103 uczestników.

W ramach alternatywnych form edukacji przedszkolnej OPS prowadził 6 Grup Zabawowych dla dzieci 3-letnich w miejscowościach: Grabowo, Mortęgi, Prątnica, Rakowice, Rożental i Tuszewo. Do 2015 roku prowadzonych było 13 Grup, jednak w związku z wejściem w życie przepisów regulujących kwestię wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3 i 4 lat, Grupy Zabawowe w pozostałych miejscowościach zostały zamknięte, a dzieci zyskały możliwość uczęszczania na zajęcia w oddziałach przedszkolnych funkcjonujących w szkołach gminnych. W 2015 r. w zajęciach organizowanych przez Grupy Zabawowe uczestniczyło 116 dzieci 3-4 letnich (43% ogółu dzieci w tym przedziale wiekowym zamieszkujących gminę).

Ośrodek Pomocy Społecznej aktywizuje i wspiera działalność Klubów Seniora, Kół Gospodyń Wiejskich oraz innych niesformalizowanych przejawów aktywności społecznej. W 2015 r. na terenie Gminy Lubawa działało:

- pięć Klubów Seniora (w Byszwałdzie, Rakowicach, Złotowie, Łążynie i Gutowie), które zrzeszały 97 osób;
- trzy Kola Gospodyń Wiejskich (w Szczepankowie, Łążku i Rumienicy), które zrzeszały łącznie 50 osób;
- Klub Aktywnych w Gutowie (10 osób);
- Klub Aktywnych Mam w Łążynie (12 osób), który powstał przy Centrum Aktywności Lokalnej.

Ośrodek Pomocy Społecznej podejmuje wiele kompleksowych działań, wykorzystujących instrumenty i narzędzia o charakterze profilaktycznym, aktywizacyjnym, edukacyjnym, opiekuńczym oraz integracyjnym. Służą one rozwiązywaniu problemów społecznych, wzmocnieniu integracji społecznej oraz animowaniu lokalnej społeczności.

Kolejny ważny obszar działania samorządu lokalnego stanowi zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji (art. 7 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym). Realizując zadania ustawowe, Gmina Lubawa prowadzi siedem placówek oświatowych. Są to następujące jednostki:

- ✓ Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Rożentalu,

---

<sup>49</sup> Od 1 stycznia 2015 roku placówki opiekuńczo-wychowawcze działające w Gminie Lubawa na podstawie przepisów dotychczasowych (świetlice środowiskowe i socjoterapeutyczne oraz Centrum Aktywności Lokalnej) stały się placówkami wsparcia dziennego zgodnie z przepisami zawartymi w Ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 332 ze zm.).

- ✓ Szkoła Podstawowa w Tuszewie,
- ✓ Szkoła Podstawowa w Złotowie,
- ✓ Zespół Szkół w Grabowie – Wałdykach,
- ✓ Zespół Szkół w Kazanicach,
- ✓ Zespół Szkół w Prątnicy,
- ✓ Zespół Szkół w Samplawie.

Wyżej wymienione placówki oświatowe realizują nauczanie na poziomie przedszkolnym, podstawowym i gimnazjalnym. W roku szkolnym 2015/2016 przy SP funkcjonowało 14 oddziałów przedszkolnych, do których uczęszczało 235 dzieci; w Szkołach Podstawowych uczyło się 482 uczniów; z kolei do klas 0-6 w Zespołach Szkół uczęszczało łącznie 583 dzieci, natomiast w klasach gimnazjalnych było 431 uczniów.

Na terenie gminy funkcjonuje ponadto Szkoła Podstawowa w Rumienicy oraz Szkoła Podstawowa w Byszwałdzie, której organem prowadzącym jest Fundacja Rozwoju Warmii i Mazur w Iławie. Obie placówki były wcześniej jednostkami budżetowymi gminy (SP w Rumienicy do 1 listopada 2015 r., natomiast SP w Byszwałdzie do 31 sierpnia 2016 r.). Po przejęciu przez fundację, utrzymały one status szkoły publicznej.

Celem placówek oświatowych jest nie tylko umożliwienie dzieciom i młodzieży zdobycia wiedzy i umiejętności niezbędnych do uzyskania świadectwa ukończenia szkoły, ale również wspomaganie ich indywidualnego rozwoju, a także przygotowanie do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich z poszanowaniem wartości takich jak miłość do Ojczyzny, odpowiedzialność, solidarność, tolerancja i wolność. Szkoły wykonują swoje zadania z zakresu kształcenia i wychowania we współpracy z rodzicami oraz lokalną społecznością. Wszystkie placówki posiadają sale interaktywne do nauki języków obcych, nowoczesny sprzęt i pomoce naukowe, a także bazę do zajęć sportowych.

Działania skierowane na tworzenie warunków do zaspokajania oraz rozwijania potrzeb mieszkańców w zakresie kultury prowadzi Biblioteka Publiczna Gminy Lubawa, powołana Uchwałą Nr X/56/03 Rady Gminy Lubawa z dnia 24 listopada 2003 r. Jej siedzibą jest Rożental, ponadto posiada ona dwa punkty filialne: w Byszwałdzie i Prątnicy. Do zadań Biblioteki należy m.in. prowadzenie działalności bibliotecznej i jej doskonalenie w celu zwiększenia zasięgu oddziaływania biblioteki; świadczenie usług na rzecz czytelników z terenu Gminy Lubawa; przygotowanie księgozbiorów do udostępniania oraz ich udostępnianie; praca z czytelnikami; a także współdziałanie z bibliotekami innych sieci, instytucjami oświatowo-wychowawczymi, upowszechniania kultury oraz organizacjami społecznymi i pozarządowymi w rozwijaniu i zaspokajaniu potrzeb oświatowych, kulturalnych oraz rekreacyjnych społeczeństwa.

Na terenie Gminy Lubawa funkcjonują dwie przychodnie: NZOZ „Ad Versum” w Prątnicy oraz Przychodnia „Medica” w Rożentalu, a także dwa punkty apteczne w tych samych miejscowościach. Mieszkańcy mogą również korzystać z usług medycznych świadczonych przez jednostki znajdujące się w Lubawie, takie jak Niepubliczny Zakład Opieki Długoterminowej p.w. „Szpital św. Jerzego” (zapewnia świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w warunkach stacjonarnych oraz domową opiekę pielęgniarstwa), poradnia rehabilitacyjna, poradnia położniczo-ginekologiczna i gabinet stomatologiczny. W Lubawie działają również cztery apteki ogólnodostępne.

Ważny obszar aktywności mieszkańców gminy stanowi zaangażowanie w życie społeczności lokalnych w sołectwach, działalność organizacji pozarządowych i kościelnych oraz grup

nieformalnych, a także udział w wydarzeniach o charakterze religijnym, narodowym oraz imprezach lokalnych, np. dożynki gminne, zawody sportowo-pożarnicze. Na terenie Gminy Lubawa ma swoją siedzibę 6 parafii w miejscowościach: Grabowo, Kazanice, Prątnica, Rożental, Samplawa i Złotowo, a także 27 organizacji pozarządowych, w tym 18 ochotniczych straży pożarnych, 2 kółka rolnicze, 1 fundacja.

Charakterystyczna, wyróżniająca Gminę Lubawa w regionie i kraju, jest bardzo duża liczba aktywnie funkcjonujących Ochotniczych Straży Pożarnych oraz Ludowych Zespołów Sportowych. Jednostki OSP zlokalizowane są w miejscowościach: Byszawałd, Grabowo, Gutowo, Kazanice, Lubstynek, Łążyn, Omule, Pomierki, Prątnica, Rakowice, Rożental, Rumienica, Szczepankowo, Targowisko, Tuszewo, Wałdyki, Zielkowo i Złotowo. Skupiają w swoich szeregach 453 członków czynnych, 197 członków wspierających, 42 członków honorowych oraz 153 członków Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych<sup>50</sup>. Wszystkie jednostki OSP zrzeszone są w Oddziale Gminnym Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto na terenie gminy prężnie działa Gminne Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Lubawie z siedzibą w Fijewie, będące związkiem stowarzyszeń, którego celem jest wszechstronne krzewienie kultury fizycznej i turystyki, ze szczególnym uwzględnieniem problemów środowiska wiejskiego. W skład Zrzeszenia Gminnego wchodzi koła LZS z 14. miejscowości oraz trzy sekcje: tenis stołowy, szachy i warcaby<sup>51</sup>.

Należy również wspomnieć o Stowarzyszeniu Ośrodek Rozwoju Inicjatyw Lokalnych z siedzibą w Prątnicy. Organizacja powstała w grudniu 2012 roku, prowadzi działalność na rzecz polepszenia warunków życia wszystkich mieszkańców Gminy Lubawa poprzez aktywizację i integrację społeczności, wspieranie działań władz samorządowych, szkół, organizacji młodzieżowych, społecznych i innych prowadzących do idei samorządności, a także prowadzenie działalności opiekuńczej i wychowawczej wśród dzieci i młodzieży, promocję i organizację wolontariatu oraz działalność charytatywną.

## 2.7. Administracja samorządowa

Zapewnienie warunków należytego wykonywania zadań spoczywających na Gminie Lubawa należy do Urzędu Gminy Lubawa (UG), który stanowi aparat pomocniczy Wójta, Rady i jej komisji, zapewniając pomoc organom gminy w wykonywaniu ich zadań i kompetencji. Urzędem kieruje Wójt Gminy Lubawa przy pomocy Zastępcy Wójta Gminy, Sekretarza Gminy, Skarbnika Gminy którym podległe są cztery Referaty: Finansowo-Podatkowy, Finansowo-Oświatowy, Organizacyjno-Oświatowy oraz Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Zamówień Publicznych. W strukturze UG funkcjonuje ponadto sześć samodzielnych stanowisk (radca prawny; archiwista; stanowiska: ds. obywatelskich; ds. obronnych, obrony cywilnej i ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony danych osobowych; ds. promocji gminy; ds. obsługi informatycznej), Pion Ochrony Informacji Niejawnych oraz Urząd Stanu Cywilnego jako wyodrębniona jednostka organizacyjna dla okręgu Miasta Lubawa i okręgu Gminy Lubawa. Łączne zatrudnienie w Urzędzie (wraz z pracownikami obsługi UG) wynosi 32,00 etatu.

Znaczną część swoich zadań urząd gminy realizuje we współpracy z pozostałymi jednostkami organizacyjnymi gminy oraz jej jednostkami pomocniczymi (sołectwa), a także podmiotami

<sup>50</sup> <http://www.osp.gminalubawa.pl/> (18.06.2016)

<sup>51</sup> <http://www.lzs.gminalubawa.pl/index.php> (18.06.2016)

niezależnymi pod względem organizacyjno-prawnym, w tym zwłaszcza administracją rządową i samorządową, lokalnymi przedsiębiorcami oraz stowarzyszeniami.

Działalność UG obejmuje dla przykładu:

- obsługę organizacyjną oraz kancelaryjno-techniczną organów gminy;
- prowadzenie spraw osobowych pracowników UG i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- przyjmowanie i załatwianie wniosków, skarg oraz petycji od obywateli;
- organizowanie wyborów, referendum i spisów powszechnych;
- budowanie i modernizowanie dróg gminnych oraz sieci: kanalizacyjnej, deszczowej, wodociągowej, gazyfikacyjnej;
- prowadzenie spraw związanych z elektryfikacją wsi i oświetleniem ulicznym;
- sprawowanie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi;
- utrzymanie porządku i czystości urządzeń komunalnych;
- zapewnienie warunków niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości;
- wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej oraz ewidencji ludności;
- udostępnianie informacji publicznej, w tym za pomocą Biuletynu Informacji Publicznej jak i na wniosek.

Jak widać zadania Urzędu Gminy Lubawa obejmują bardzo szeroki zakres zagadnień, które wykraczają poza zwykłe administrowanie obszarem gminy (oznaczające regulowanie spraw bieżących, wykonywanie czynności zarządu), albowiem przewidują również wykonywanie obowiązków właścicielskich, takie jak nabywanie i zbywanie majątku; alokację środków publicznych będących w dyspozycji władz publicznych, a także monitoring i ewaluację funkcjonowania jednostki. Są to wyznaczniki nowoczesnego zarządzania publicznego, które zakłada częściowe odejście od sztywnych i bezosobowych procedur oraz regulacji na rzecz indywidualizacji i autonomii decyzji. Wymaga to menedżerskich umiejętności i inicjatywy wobec spraw dotyczących poszczególnych obywateli jak i całej wspólnoty samorządowej<sup>52</sup>.

W obliczu wielości wyzwań, które stają przed wspólnotą gminną, szczególnego znaczenia nabiera prowadzenie elastycznej polityki kadrowej służącej utrzymaniu dobrej jakości obsługi klienta oraz prawidłowej realizacji zadań, obejmującej m.in. dostosowanie zatrudnienia do występujących potrzeb, wdrażanie systemu szkolenia i doksztalcania pracowników, a także podnoszenie standardów w zakresie obsługi klientów (z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych). Ponadto bardzo istotna jest przejrzysta polityka informacyjna oraz stała komunikacja z obywatelami w ramach konsultacji społecznych prowadzonych z uwzględnieniem kanonu zasad i reguł sprzyjających dialogowi pomiędzy urzędem oraz mieszkańcami gminy.

## 2.8. Podsumowanie diagnozy – atuty i wyzwania rozwojowe

Zaprezentowana prospektywna diagnoza identyfikuje i omawia różnorodne aspekty sytuacji społecznej, gospodarczej i środowiskowej Gminy Lubawa, wykazujące bezpośredni związek z warunkami i jakością życia oraz determinujące możliwości dalszego rozwoju wspólnoty

---

<sup>52</sup> Por. H. Gawroński, *Zarządzenie strategiczne...*, s. 41-42.

lokalnej. Złożoność poruszonych w diagnozie zagadnień, które obejmują niemal wszystkie aspekty funkcjonowania samorządu gminnego, wymaga zatem podsumowania poprzez zaakcentowanie tych czynników, które stanowią aktualnie atuty lub słabości, zaś w przyszłości będą miały istotny wpływ na możliwości wykorzystania pojawiających się szans oraz przeciwdziałania zagrożeniom rozwojowym.

#### Uwarunkowania mogące wpływać stymulująco na rozwój gminy:

1. Położenie gminy w systemie osadniczym i komunikacyjnym kraju – bliskość Ławy i Ostródy, relatywnie niewielkie odległości do miast wojewódzkich: Olsztyna i Torunia; przebiegające przez teren gminy ważne drogi (krajowa „piętnastka”, trzy drogi wojewódzkie).
2. Obszar Gminy Lubawa zbliżony jest kształtem do trójkąta, z dość równomiernie rozmieszczoną siecią jednostek osadniczych oraz niemal centralnym położeniem wewnątrz Miasta Lubawa; silne związki funkcjonalne gminy wiejskiej z gminą miejską.
3. Przynależność Gminy Lubawa do historycznej Ziemi Lubawskiej, geograficznie i kulturowo związanej od wieków z polskim Pomorzem – bogata historia tych ziem, zachowane liczne zabytki sakralnej i świeckiej kultury materialnej.
4. Obszar gminy silnie urozmaicony pod względem krajobrazowym i przyrodniczym, stwarza możliwości rozwoju turystycznego (pomimo niskiego wskaźnika lesistości i jeziorności, stopniowo rozwija się oferta w zakresie sportu, rekreacji i turystyki aktywnej).
5. Udokumentowane złoża kruszywa naturalnego (piaski i żwiry) wykorzystywanego w budownictwie i drogownictwie.
6. Potencjał demograficzny – rosnąca liczba mieszkańców, głównie dzięki dodatniemu przyrostowi naturalnemu, który jednak utrzymuje się na dość niskim poziomie; w miarę korzystna struktura wiekowa społeczności gminy, z wyraźną (aczkolwiek malejącą) przewagą liczby dzieci nad liczbą osób starszych.
7. Silna gospodarka lokalna oparta w głównej mierze na dochodowym rolnictwie, dynamicznie rozwijającym się przemyśle i przetwórstwie przemysłowym, zaś w mniejszym stopniu na budownictwie, handlu i usługach.
8. Dobra sytuacja na lokalnym rynku pracy – rosnące zatrudnienie, minimalny poziom bezrobocia wśród mieszkańców gminy, a w efekcie malejąca liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (zwłaszcza z powodu bezrobocia).
9. Zlokalizowane na terenie gminy wolne tereny przeznaczone pod inwestycje i budownictwo mieszkaniowe.
10. Poprawa warunków mieszkaniowych – wzrost liczby mieszkań oraz ich parametrów użytkowych.
11. Zaopatrzenie w energię elektryczną zaspokaja aktualne (oraz przyszłe) potrzeby ludności i gospodarki; ponadto mieszkańcy mają możliwość podłączenia do sieci gazowej (przez gminę przebiega gazociąg wysokiego ciśnienia).
12. Udział Gminy Lubawa w realizacji „Planu Cyfrowego 2025 dla Warmii i Mazur”.
13. Bardzo dobre zaopatrzenie wsi w wodę (prawie 100% mieszkańców ma dostęp do sieci wodociągowej), głównie ze studni głębinowych; sieć gminna jest spięta pierścieniowo, dzięki czemu w przypadku awarii jednej ze stacji, dostarczanie wody może odbywać się z innych ujęć.
14. Znaczący wzrost długości sieci kanalizacyjnej oraz liczby korzystających z niej mieszkańców; duża liczba przydomowych oczyszczalni ścieków.

15. Uchwalony przez radę gminy i wdrażany „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Lubawa”.
16. Dobrze rozwinięta infrastruktura społeczna – działająca sieć placówek oświatowych (7 jednostek gminnych, 2 prowadzone przez organizację pozarządową), biblioteka publiczna oraz ośrodek pomocy społecznej.
17. Wyróżniająca aktywność Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, który oprócz podstawowej działalności organizuje również lokalny system opieki nad dzieckiem i rodziną (placówki wsparcia dziennego, świetlice wakacyjne, grupy zabawowe), a także wspiera działalność Klubów Seniora, Kół Gospodyń Wiejskich oraz innych niesformalizowanych przejawów aktywności społecznej.
18. Zaangażowanie mieszkańców w życie społeczności lokalnych w sołectwach, działalność organizacji pozarządowych i kościelnych oraz grup nieformalnych – w szczególności w ramach 18 Ochotniczych Straży Pożarnych oraz Gminnego Zrzeszenia Ludowe Zespoły Sportowe.
19. Pozytywna ocena stanu bezpieczeństwa publicznego – niewielka liczba popełnianych na terenie gminy przestępstw, poprawa sytuacji w zakresie przeciwdziałania pożarom i miejscowym zagrożeniom, a także polepszenie stanu sanitarno-epidemiologicznego; sprawne działania służb, straży i inspekcji powołanych do dbania o bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny.
20. Sprawnie działająca administracja samorządowa, konsekwentnie realizująca politykę rozwoju lokalnego we współpracy z mieszkańcami, innymi gminami, samorządem powiatu, województwa, administracją rządową, przedsiębiorcami i organizacjami obywatelskimi.
21. Członkostwo Gminy Lubawa w Lokalnej Grupie Działania Ziemia Lubawska oraz w Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”.
22. Wzrost znaczenia dochodów własnych oraz udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT) w ogólnej strukturze dochodów budżetu gminy.
23. Zwiększenie w budżecie gminy odsetka wydatków majątkowych, w tym zwłaszcza przeznaczonych na realizację rocznych i wieloletnich programów inwestycyjnych.

#### Uwarunkowania mogące wpływać hamująco na rozwój gminy:

1. Struktura demograficzna według płci wykazuje przewagę mężczyzn; istotna dysproporcja pomiędzy liczbą kobiet i mężczyzn dotyczy w szczególności grupy mieszkańców w wieku 15-49 lat.
2. Starzenie się społeczeństwa – rosnący z roku na rok odsetek mieszkańców w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności gminy.
3. Malejące zasoby siły roboczej, trudności ze znalezieniem nowych pracowników przez lokalnych przedsiębiorców.
4. Złożoność relacji na lokalnym rynku pracy wynikająca m.in. z otoczenia prawno-instytucjonalnego, małej różnorodności branż oraz niskiej atrakcyjności miejsc pracy, a także istnieniu barier równości płci w zakresie zatrudnienia.
5. Przewaga liczbowa rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa, niepełnosprawności i długotrwałej choroby.
6. Problemy globalne w zakresie ochrony środowiska oraz racjonalnego korzystania z zasobów przyrodniczych (np. zmiany klimatyczne, skrajne wydarzenia pogodowe,



- zwiększone ryzyko występowania okresów suszy i powodzi, spadek jakości ekosystemów) oraz ich negatywne efekty polityczne i społeczno-ekonomiczne.
7. Wyzwania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz redukcji niskiej emisji, powodowanej głównie przez ruch samochodowy, indywidualne kotłownie, w których spalane jest paliwo niskiej jakości lub odpady komunalne oraz emisje przemysłowe (źródła emisji znajdujące się na wysokości nie większej niż 40 m).
  8. Niecały 1% obszaru gminy jest pokryty Miejscowymi Planami Zagospodarowania Przestrzennego.
  9. Gmina nie posiada planu gospodarki niskoemisyjnej oraz programu opieki nad zabytkami, natomiast obowiązujący program ochrony środowiska był przyjęty w 2004 roku.
  10. Mała liczba dróg gminnych utwardzonych oraz ciągów pieszo-rowerowych.
  11. Słaby rozwój publicznego transportu zbiorowego – ze względu na bariery komunikacyjne niższa dostępność usług publicznych, zwłaszcza dla osób ubogich i niezaradnych życiowo, starszych i niepełnosprawnych.
  12. Skomplikowany system prawny w Polsce – nadmiernie rozbudowane, niespójne i nieczytelne przepisy, „inflacja” prawa, częste zmiany ustaw i aktów wykonawczych utrudniają funkcjonowanie samorządu gminnego, firm i obywateli.
  13. Silne uzależnienie dochodów gminy od transferów z budżetu państwa – subwencji ogólnej oraz dotacji celowych.
  14. W strukturze wydatków budżetu gminy wysoki udział wydatków na oświatę, pomoc społeczną i administrację publiczną, w tym wydatków bieżących związanych ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych (np. zasiłkami, stypendiami), ponadto wynagrodzeniami pracowników oraz prowadzeniem jednostek gminnych.
  15. Kapitałochłonność infrastruktury – wysokie koszty budowy oraz utrzymania urządzeń sieciowych i obiektów infrastrukturalnych (np. oświatowych, sportowych).
  16. Duża konkurencja ze strony innych jednostek samorządu terytorialnego o środki pomocowe z budżetu państwa, Funduszy Europejskich i innych źródeł zewnętrznych.

Powyższy katalog nie wyczerpuje poruszonej w diagnozie tematyki, wskazuje natomiast kluczowe aspekty rozwoju Gminy Lubawa. Nie przypadkowo lista atutów gminy jest znacznie dłuższa niż lista wyzwań, ponieważ przeprowadzona analiza sytuacji wystawia zdecydowanie pozytywną ocenę dla aktualnego stanu i potencjału rozwojowego samorządu lokalnego.

### 3. Długoterminowy plan rozwoju Gminy Lubawa

#### 3.1. Wizja i główne cele rozwoju gminy

Myślenie o rozwoju Gminy Lubawa oraz planowanie długofalowych działań mających na celu zapewnienie optymalnych warunków dla dalszego postępu ekonomiczno-społecznego z zachowaniem walorów środowiska przyrodniczego, wymaga określenia na wstępie pożądanego stanu przyszłości, do którego dąży wspólnota samorządowa. Sformułowana w ten sposób wizja rozwoju wskazuje główne obszary, w ramach których na przestrzeni dziesięciu lat będzie realizowana strategia, a także precyzuje stojące u ich podstaw kluczowe wartości i zasady.

#### **Wizja Gminy wiejskiej Lubawa w 2025 roku:**

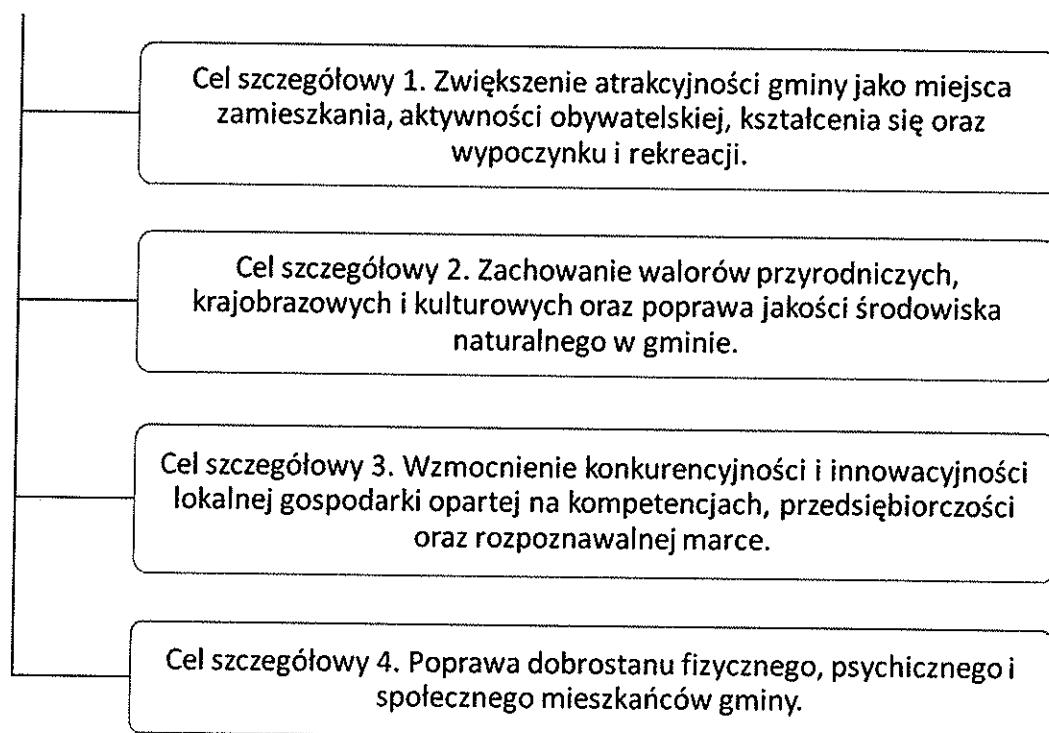
- **gmina funkcjonalna** – posiadająca rozwiniętą infrastrukturę komunikacyjną i techniczną, zapewniająca wysokiej jakości usługi komunalne i administracyjne, wykorzystująca potencjał swojego położenia;
- **gmina odpowiedzialna i solidarna** – dbająca o ochronę oraz poprawę stanu środowiska przyrodniczego i społeczno-kulturowego, wspierająca osoby w trudnej sytuacji życiowej, realizująca politykę prorodzinną;
- **gmina zorientowana na rozwój gospodarczy** – bazująca na wyspecjalizowanym rolnictwie i działalności przemysłowej, ale wspierająca też inne branże działalności oraz stwarzająca warunki do rozwoju kapitału ludzkiego;
- **gmina bezpieczna** – zaangażowana w przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom dla porządku i bezpieczeństwa, umożliwiającą mieszkańcom prowadzenie spokojnego życia;
- **gmina nowoczesna i otwarta** – upowszechniająca ideę „uczenia się przez całe życie”, stosująca innowacyjne technologie i metody np. w zakresie zarządzania,
- **gmina aktywna i zintegrowana** – dbająca o rozwój kapitału społecznego, ułatwiająca partycypację obywatelską oraz promująca zdrowy styl życia.

U podstaw strategicznej wizji rozwoju gminy stoją w szczególności niżej wymienione wartości i standardy działania:

- 1) Gmina dba o dobro wspólne oraz o dobrobyt wszystkich mieszkańców (bez względu na ich wiek, płeć, poglądy polityczne i religijne, status materialny i inne cechy).
- 2) Rozwój gminy odbywa się w sposób zaplanowany, przemyślany i profesjonalny, gwarantujący skuteczność działań oraz efektywność kosztową.
- 3) Decyzje podejmowane przez władze lokalne uwzględniają równowagę pomiędzy oczekiwaniami i aspiracjami różnych grup społecznych oraz branż gospodarki a wymogami ochrony środowiska.
- 4) Realizacja strategii dąży do wielofunkcyjnego i równomiernego rozwoju obszaru całej gminy, sprzyjającego efektywnemu wykorzystaniu i wzmacnianiu lokalnych zasobów (przyrodniczych, gospodarczych, kulturowych, instytucjonalnych) oraz pochodzących z zewnątrz szans i możliwości.
- 5) Współpraca międzysektorowa i interdyscyplinarna jest kluczowa dla skutecznego i efektywnego rozwoju gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe, jako strategiczną misję działania władz lokalnych oraz podległych im jednostek organizacyjnych i pomocniczych wskazano przede wszystkim inicjowanie, wdrażanie i koordynowanie przedsięwzięć rozwojowych oraz partnerskiej współpracy w obszarach wpisujących się w kompetencje i zadania samorządu gminnego, w sposób umożliwiający zachowanie ładu gospodarczego, społecznego i przestrzennego. Z kolei cel główny oraz cele szczegółowe strategii sformułowano w następujący sposób:

**Celem głównym strategii jest trwały i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy Gminy Lubawa, zgodny z wymogami ochrony środowiska oraz uwzględniający problemy i potrzeby wspólnoty samorządowej w perspektywie zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych.**



Cel główny oraz cele szczegółowe strategii rozwoju mają charakter horyzontalny i kompleksowy, odnoszący się bezpośrednio (lub pośrednio) do wszystkich obszarów funkcjonowania samorządu lokalnego. Stanowią one wyznacznik dobrego zarządzania gminą, w którym podmiotem i zarazem beneficjentem są mieszkańcy – osoby, rodziny, grupy i szersze społeczności.

### 3.2. Plan operacyjny – cele operacyjne i kierunki działań

Część operacyjną Strategii Rozwoju Gminy Lubawa na lata 2016-2025 usystematyzowano w formie pięciu priorytetów:

- ✓ Infrastruktura;
- ✓ Środowisko;
- ✓ Gospodarka;
- ✓ Społeczeństwo;
- ✓ Administracja.

Jak widać, każdy z nich dotyczy innego obszaru interwencji, jednakże są one ze sobą ściśle powiązane i współzależą od siebie. Dlatego też należy je rozpatrywać łącznie jako elementy składowe wizji rozwoju gminy, zaś wdrożenie założeń danego priorytetu (określonych dla niego celów operacyjnych i kierunków działań) będzie miało istotny wpływ na powodzenie realizacji pozostałych priorytetów.

### **Priorytet I. Infrastruktura**

Infrastruktura to zespół obiektów, urządzeń i instytucji użytku publicznego stanowiących podstawę funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Ma ona przede wszystkim wymiar materialny, obejmujący wszelkie stworzone przez człowieka fizyczne urządzenia, sieci i uzbrojenia terenu, jak również aspekt instytucjonalny związany z działaniem podmiotów świadczących usługi na rzecz lokalnej społeczności. Dobrze rozwinięta infrastruktura umożliwia zapewnienie wysokiej dostępności przestrzennej jednostek osadniczych oraz jakości usług w ramach prowadzonej przez gminę gospodarki komunalnej. Ponadto może znacząco wspierać ochronę środowiska, przede wszystkim poprzez zmniejszenie zużycia zasobów naturalnych i energii, spadek emisyjności gospodarki, a także wzrost odsetka mieszkańców korzystających z systemów oczyszczania ścieków komunalnych. Z tych względów jako pierwszy priorytet rozwojowy dla gminy wskazano modernizację istniejących oraz budowę nowych obiektów infrastrukturalnych.

#### **Cel operacyjny I.1. Poprawa dostępności przestrzennej oraz powiązań komunikacyjnych gminy.**

##### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Rozbudowa i modernizacja lokalnej infrastruktury transportowej, w tym sieci dróg\*, chodników, ścieżek pieszych i rowerowych\*\* oraz małej infrastruktury towarzyszącej np. przystanki autobusowe, ławeczki, z uwzględnieniem trendów klimatycznych w procesie projektowania i budowy infrastruktury.

*\* Drogi lokalne (powiatowe i gminne) znajdujące się na terenie Gminy Lubawa, które będą wymagały podejmowania działań inwestycyjnych w okresie wdrażania strategii, wykazano w załączniku nr 1 do strategii.*

*\*\* Budowę chodników i ścieżek pieszo-rowerowych w ramach infrastruktury drogowo-transportowej należy traktować jako zadanie priorytetowe w szczególności w ciągu niżej wymienionych dróg:*

- drogi krajowej Nr 15 w miejscowościach: Rożental, Byszwałd, Targowisko-Lubawa do dr. woj. Nr 541, Samplawa i Łązek,
- drogi wojewódzkiej Lubawa- Pawłowo Nr 537 (Fijewo - Lubawa - Złotowo),
- dróg powiatowych: Nr 1345N Lubawa – Mortęgi  
Nr 1222N Lubawa - Fijewo – Prątnica  
Nr 1272N Lubawa - Targowisko Dolne  
Nr 1214N Grabowo - Rożental

- 2) Likwidacja barier urbanistycznych i transportowych utrudniających przemieszczanie się, w szczególności osobom z niepełnosprawnością ruchową oraz rodzicom/opiekunom z małymi dziećmi w wózkach.
- 3) Podejmowanie rozmów i ustaleń z GDDKiA, samorządem województwa oraz powiatu, a także realizacja wspólnych przedsięwzięć w zakresie modernizacji sieci drogowej na terenie gminy.

- 4) Rozbudowa infrastruktury sieciowej w celu ułatwienia mieszkańcom dostępu do usług telekomunikacyjnych, zwłaszcza możliwości korzystania z internetu szerokopasmowego.

**Cel operacyjny I.2. Utrzymanie dotychczasowego stanu zaopatrzenia w wodę oraz zwiększenie odsetka ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej.**

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Dbanie o należy stan techniczny przewodów i urządzeń tworzących sieć wodociągową oraz kanalizacyjną (konserwacja, wymiana oraz modernizacja wyeksploatowanych elementów).
- 2) Rozbudowa istniejącej sieci wodociągowej.
- 3) Budowa zbiorczej infrastruktury kanalizacyjnej w miejscowościach: Rożental, Grabowo, Wałdyki, Samplawa, Mortęgi, Rodzone. Natomiast w miejscowościach Złotowo i Targowisko Dolne zakłada się wariantowo budowę sieci kanalizacyjnej lub wyposażenia gospodarstw domowych w przydomowe oczyszczalnie ścieków. Inwestycje będą realizowane zgodnie z harmonogramem określonym w załączniku nr 2 do strategii.
- 4) Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków w miejscach, gdzie nie ma możliwości włączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej, lub gdy włączenie się do tej sieci jest nieuzasadnione ekonomicznie i nie planuje się budowy takiej sieci, unieszkodliwianie ścieków komunalnych odbywa się za pomocą przydomowych oczyszczalni ścieków.
- 5) Wyposażenie oczyszczalni ścieków w Kazanicach w instalację do osadów ściekowych.
- 6) Zachęcanie mieszkańców do podłączenia się do istniejących i nowotworzonych odcinków sieci komunalnej.
- 7) Promowanie wśród mieszkańców, pracowników gminy oraz podmiotów gospodarczych rozwiązań technicznych i zachowań sprzyjających zmniejszeniu zużycia wody do celów bytowych, hodowlanych, przemysłowych, podlewania ogródków itp.

**Cel operacyjny I.3. Wzmocnienie działań inwestycyjnych sprzyjających redukcji zużycia energii oraz niskiej emisji w sektorze publicznym i prywatnym.**

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Programy na rzecz zmniejszania stopnia wykorzystania nieodnawialnych źródeł energii oraz zużycia energii elektrycznej i ciepłej w budynkach użyteczności publicznej poprzez ich termomodernizację, wymianę systemów grzewczych na bardziej efektywne energetycznie, montaż instalacji OZE, wymianę starego lub zużytego oświetlenia, urządzeń i sprzętu komputerowego na nowoczesne i energooszczędne.
- 2) Rozbudowa i modernizacja oświetlenia publicznego, zwłaszcza ulic i skwerów oraz ciągów komunikacyjnych prowadzących do obiektów użyteczności publicznej, z wykorzystaniem efektywnych energetycznie rozwiązań, np. zastępowanie starych lamp nowymi LED-owymi, stosowanie automatyki sterowania oświetleniem, wykorzystanie innowacyjnych technologii zasilanych czystą energią (np. baterie słoneczne, małe turbiny wiatrowe).
- 3) Promowanie mechanizmów finansowych dotyczących przyjaznych środowisku źródeł energii elektrycznej i ciepłej możliwych do wykorzystania w sektorze rolnictwa, przemysłu oraz w gospodarstwach domowych, np. instalacji c.o. opalanych biomasą, kolektorów słonecznych, ogniw fotowoltaicznych i innych źródeł energii, w szczególności w formie mikroinstalacji OZE opartych na zasadach prosumenckich.
- 4) Zaopatrzenie mieszkańców gminy w gaz ziemny poprzez rozbudowę lokalnej sieci gazowej.

- 5) Przystąpienie do prac nad gminnym planem gospodarki niskoemisyjnej, który przeprowadzi inwentaryzację źródeł oraz prognozę emisji CO<sup>2</sup>, a także zaprojektuje szczegółowy plan działań służących redukcji emisji.

## Priorytet II. Środowisko

Środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami<sup>53</sup>. Truizmem będzie stwierdzenie, że niemożliwe jest istnienie człowieka bez środowiska naturalnego (przyrodniczego), które stanowi źródło niezbędnych zasobów do przeżycia. Jednak w obliczu gwałtownego rozwoju cywilizacyjnego w ciągu ostatnich dwóch stuleci, ochrona środowiska stała się kwestią fundamentalną oraz jedną z podstawowych wartości współczesnego państwa i prawa. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w zadaniach samorządu gminnego, który oprócz funkcji typowo administracyjnych (np. porządkowych, organizatorskich czy kontrolno-nadzorczych) w zakresie ochrony środowiska, powinien również kreować świadomość ekologiczną wśród różnych grup mieszkańców (dzieci i młodzieży, osób dorosłych, seniorów), promować postawy i zachowania proekologiczne, a ponadto partycypować w reformach i działaniach na poziomie krajowym i regionalnym, służących adaptacji gospodarki i społeczeństwa do zmian klimatycznych.

### **Cel operacyjny II.1. Zmiana świadomości, postaw i zachowań społecznych w kierunku prośrodowiskowym.**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Prowadzenie działań edukacyjnych np. w formie projektów, szkoleń i warsztatów adresowanych do mieszkańców gminy (dzieci, młodzieży i dorosłych), przedsiębiorców i organizacji społecznych – w zakresie wpływu na stan i perspektywy środowiska naturalnego zachowań ekologicznych takich jak np. segregacja odpadów, oszczędzanie energii, a także upowszechnianie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu.
- 2) Promowanie zachowań energo- i materiałośzczędnych w codziennym funkcjonowaniu mieszkańców w gospodarstwie domowym, transporcie, pracy zawodowej, nauce i wolnym czasie, takich jak np.:
  - a) korzystanie z funkcji oszczędzających energię sprzętu AGD, wyłączanie sprzętu elektrycznego, gdy nie jest używany i nie pozostawianie go w stanie czuwania;
  - b) *ecodriving*, dzień bez samochodu, sąsiedzkie podwożenie się do pracy, korzystanie z komunikacji publicznej lub rowerów;
  - c) zwiększanie wykorzystywania poczty elektronicznej, ograniczanie drukowania (w tym np. drukowanie dwustronne), ponowne wykorzystywanie zapisanych jednostronnie arkuszy papieru;
- 3) Współpraca ze społecznościami lokalnymi w zakresie kreowania poczucia wpływu i odpowiedzialności mieszkańców za środowisko w najbliższym otoczeniu, np. poprzez wspólne zagospodarowywanie obszaru miejscowości poprzez nasadzenia; akcje

---

<sup>53</sup> Art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.).

sprzątania świata czy sadzenia drzew; zachęcanie do uprawy rodzimych gatunków roślin w przydomowych ogródkach; tworzenie miejsc przyjaznych pszczołom, ptakom itp.

- 4) Opracowanie nowego gminnego Programu Ochrony Środowiska, uwzględniającego aktualne wyzwania i problemy w przedmiotowym zakresie oraz kluczową rolę członków społeczności lokalnych na etapie tworzenia oraz wdrażania dokumentu.

**Cel operacyjny II.2. Zmniejszenie presji działalności ludzkiej na środowisko, w szczególności w zakresie powstawania odpadów i zanieczyszczeń oraz hałasu.**

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Prowadzenie uporządkowanej gospodarki funkcjonalno-przestrzennej m.in. poprzez sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza dla terenów najszybciej rozwijających się) oraz ustalanie warunków zabudowy z uwzględnieniem zasad zrównoważonego użytkowania środowiska przyrodniczego oraz potrzeby ochrony krajobrazu, różnorodności biologicznej, jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, a także ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków.
- 2) Dbanie o zachowanie wartości środowiska przyrodniczego na zasadach określonych przez ustawę o ochronie przyrody, a także utrzymanie w formie jak najmniej przekształconej pod względem przyrodniczym korytarzy ekologicznych<sup>54</sup> w celu umożliwienia swobodnej migracji ptaków i innych zwierząt.
- 3) W zakresie gospodarki odpadami komunalnymi niezbędne będzie:
  - a) przeprowadzenie rekultywacji składowiska odpadów komunalnych w Samplawie;
  - b) rozwój selektywnej zbiórki odpadów z uwzględnieniem odpadów biodegradowalnych i niebezpiecznych; wprowadzenie systemu „workowego”; zwiększenie udziału odpadów poddawanych odzyskowi i unieszkodliwianiu innymi metodami niż składowanie;
  - c) sukcesywne wdrażanie Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Lubawa.
- 4) Przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (w zakresie objętym właściwością gminy), a także wydawanie stosownych decyzji administracyjnych w tym zakresie.

**Cel operacyjny II.3. Włączenie gminy w realizację strategii i planów adaptacji do zmian klimatu<sup>55</sup>.**

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi dla ochrony przed powodzią, suszą i deficytem wody, w tym poprzez prowadzenie zabiegów melioracyjnych służących odbudowie i regulacji małych cieków wodnych oraz zbiorników małej retencji (np. kanały, rowy, stawy i oczka wodne)<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Tereny oznaczone jako korytarze ekologiczne w załączniku 2B do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubawa.

<sup>55</sup> Chodzi m.in. o *Komunikat Komisji Europejskiej: Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu*, COM(2013) 216 final; *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2013.

<sup>56</sup> Prowadzone na terenie gminy zabiegi melioracyjne nie powinny powodować daleko idących przekształceń zwłaszcza na terenach użytków zielonych.

- 2) Zwiększanie lesistości gminy zarówno w wyniku sztucznych zalesień, jak i sukcesji naturalnej, np. poprzez tworzenie zadrzewień śródpolnych i przydrożnych na gruntach rolnych niskich klas bonitacyjnych.
- 3) Prowadzenie działań informacyjno-szkoleniowych adresowanych do mieszkańców, rolników, firm działających w branży budowlanej, na temat zmian klimatu oraz metod zapobiegania i ograniczania ich negatywnych skutków na gospodarkę oraz zdrowie ludzi.
- 4) Uwzględnienie trendów klimatycznych w procesie projektowania i budowy infrastruktury transportowej i technicznej oraz monitoringu jej stanu.

### **Priorytet III. Gospodarka**

Lokalna gospodarka to system działających na terenie gminy, wzajemnie ze sobą powiązanych podmiotów: gospodarstw rolnych, przedsiębiorstw, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz gospodarstw domowych, które spełniają odmienne funkcje oraz dążą do osiągnięcia określonych dla siebie celów. Interakcje pomiędzy nimi wyrażają się w kooperacji, konkurencji, wymianie dóbr i usług, a także świadczeniu pracy. Układ ten oddziałuje na wiele ważnych aspektów życia człowieka, zaś w szczególności na poziom zatrudnienia i bezrobocia w gminie, zamożność mieszkańców, skalę ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także na stan finansów gminy. Dlatego też jednym z kluczowych zadań samorządu, w ramach posiadanych kompetencji i możliwości, staje się kreowanie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości, tworzeniu wysokiej jakości, trwałych miejsc pracy oraz mobilizowanie mieszkańców do aktywności zawodowej.

#### **Cel operacyjny III.1. Kreowanie warunków sprzyjających wzmocnieniu i rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości.**

##### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Wsparcie informacyjne, szkoleniowe i doradcze dla przedsiębiorców działających w sektorze mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, a także dla osób planujących założenie pozarolniczej działalności gospodarczej.
- 2) Promocja gminy, służąca zachęceniu inwestorów i osób zainteresowanych prowadzeniem własnej działalności gospodarczej do podejmowania jej na terenie gminy, w tym m.in. poprzez informowanie o planowanych kierunkach rozwoju oraz dostępnych możliwościach inwestowania i zachętach dla przedsiębiorców.
- 3) Współpraca z instytucjami otoczenia biznesu, w tym: ośrodkami i inkubatorami przedsiębiorczości, ośrodkami innowacji oraz instytucjami finansowymi w zakresie usług wsparcia dla firm, transferu wiedzy i technologii, współpracy nauki i biznesu oraz ułatwienia dostępu do finansowania sektora MŚP.
- 4) Promocja działalności innowacyjnej (produktowej i procesowej) oraz wpisującej się w katalog inteligentnych specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego (żywność wysokiej jakości, meblarstwo i przemysł drzewny, ekonomia wody).

#### **Cel operacyjny III.2. Wzrost konkurencyjności i efektywności sektora rolno-spożywczego.**

##### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Działania o charakterze edukacyjnym i doradczym, skierowane do rolników/producentów rolnych, służące podnoszeniu wiedzy i świadomości m.in. w zakresie technologii i organizacji produkcji, zarządzania, marketingu, bezpieczeństwa pracy, ubezpieczeń w



gospodarstwie, ochrony środowiska i zmian klimatycznych oraz korzystania z instrumentów finansowych.

- 2) Ułatwianie dostępu do aktualnej wiedzy i wyników badań dotyczących innowacyjnych rozwiązań w sektorze rolno-spożywczym, w tym w szczególności nowych technik i technologii wytwarzania, tworzenia związków czynników produkcji oraz budowania struktur organizacyjnych.
- 3) Rozwój rolnictwa ekologicznego, opierającego się na zrównoważonej produkcji roślinnej i zwierzęcej, w szczególności poprzez informowanie o przyjaznych środowisku sposobach gospodarowania, promocję dobrych praktyk oraz wsparcie doradcze w procedurze zgłaszania podjęcia działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego.
- 4) Optymalizacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej poprzez wspieranie procesów specjalizacji i kooperacji gospodarstw rolnych.
- 5) Wspieranie spółdzielczości oraz tworzenia grup i organizacji producentów w sektorze rolno-spożywczym, służących stabilizacji zbytu produktów, zwiększeniu opłacalności produkcji oraz skróceniu łańcucha żywnościowego.

### **Cel operacyjny III.3. Stworzenie i wypromowanie marki „Ziemia Lubawska”.**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Działania na rzecz utworzenia struktury integracyjnej dla wytwarzanych lokalnie wysokiej jakości produktów, w postaci marki „Ziemia Lubawska”, jako instrumentu konkurencji oraz identyfikacji, w szczególności poprzez moderowanie procesu współpracy lokalnych przedsiębiorców oraz opracowanie odpowiednich procedur i przebiegu procesu certyfikacji.
- 2) Opracowanie strategii promocji marki „Ziemia Lubawska”, uwzględniającej m.in. segmentację odbiorców i sposoby dotarcia do nich, opis działań informacyjno-promocyjnych, wskazania praktyczne dla posługiwania się marką przez podmioty do tego uprawnione oraz wizualizację marki.
- 3) Realizacja działań służących upowszechnianiu marki w świadomości lokalnych społeczności i przedsiębiorców, a także na poziomie regionalnym, krajowym i za granicą, poprzez np. ulotki, plakaty, spotkania informacyjne, konkursy, udział w targach.
- 4) Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego usytuowanymi na obszarze historycznej Ziemi Lubawskiej, celem nawiązania współpracy i rozszerzenia zasięgu marki.

### **Cel operacyjny III.4. Wspieranie aktywności zawodowej mieszkańców gminy.**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Promocja wśród mieszkańców postaw przedsiębiorczych, dobrych praktyk biznesu oraz ekonomii społecznej, w szczególności poprzez spotkania informacyjne, debaty, wizyty studyjne i konkursy.
- 2) Organizacja doradztwa zawodowego (np. punkty doradztwa zawodowego, punkty planowania kariery) oraz szkoleń wspierających nabywanie przez młodzież w wieku szkolnym podstawowej wiedzy o rynku pracy oraz podejmowanie wyborów dotyczących dalszej ścieżki kształcenia i kariery zawodowej.
- 3) Realizacja kompleksowych programów służących aktywizacji osób bezrobotnych oraz biernych zawodowo, zapewniających dostęp do zindywidualizowanych usług i instrumentów rynku pracy (np. doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy, kursy i szkolenia zawodowe, przygotowanie zawodowe dorosłych, staże u pracodawców, prace społecznie użyteczne).

- 4) Zwiększanie dostępności zatrudnienia socjalnego dla osób wykluczonych społecznie, realizowanego w formie zajęć reintegracji społeczno-zawodowej w klubie/centrum integracji społecznej albo w formie zatrudnienia wspieranego.
- 5) Likwidacja barier w dostępie do zatrudnienia i edukacji osób z grup defaworyzowanych ze względu na wiek, płeć, sprawność organizmu czy wypełniane role rodzinne, poprzez np. promocję elastycznych form zatrudnienia, rozbudowę systemu opieki i wychowania dzieci do 6 roku życia czy programy edukacyjne dla osób starszych.

#### **Priorytet IV. Społeczeństwo**

Społeczeństwo, pomimo iż jest jednym z podstawowych pojęć socjologicznych, nie ma jednej definicji. Najczęściej określa się je jako odrębne formy życia zbiorowego, istniejące przez dość długi czas, aby utworzyć naród lub państwo. Inne definicje akcentują instytucje i urzędnictwo, które zapewniają ludziom zaspokajanie potrzeb i rozwój, bądź system zależnych wzajemnie grup. Z punktu widzenia rozwoju gminy istotne jest wyróżnienie społeczeństwa lokalnego (społeczności), stanowiącego zbiorowość zamieszkującą określone, zwykle niewielkie, terytorium np. miejscowość, sołectwo. Więzy społeczne lokalnej społeczności oparte są na wspólnocie kultury, warunków życia, a także społecznej kontroli. Społeczeństwo w lokalnym wymiarze stanowione jest przez trzy główne aspekty: 1) terytorialny, wyrażający się w położeniu geograficznym; 2) społeczny, na który składają się więzi pomiędzy członkami społeczności oraz 3) psychiczny, obejmujący przede wszystkim tożsamość mieszkańców. Jest to przestrzeń aktywności ludzi, dzięki której mogą edukować się i rozwijać, a jednocześnie mieć udział w kształtowaniu kultury i jakości życia, a nawet uczestniczyć w przeciwdziałaniu zagrożeniom dla bezpieczeństwa i rozwiązywaniu problemów społecznych.

**Cel operacyjny IV.1. Wzrost różnorodności i dostępności oferty w zakresie edukacji, zdrowia, kultury, sportu i rekreacji.**

##### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Rozwój infrastruktury służącej aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej (np. szkoły, biblioteki, świetlice wiejskie, place zabaw, boiska) poprzez remonty i modernizację istniejących oraz budowę nowych obiektów.
- 2) Upowszechnianie modelu edukacji przez całe życie, łączącego kształcenie w szkołach z uczeniem się w formach pozaszkolnych w powiązaniu z praktyką.
- 3) Zorientowanie edukacji dzieci i młodzieży na kształcenie kompetencji kluczowych: kreatywności, kooperacji i przedsiębiorczości, a także ważnych kompetencji osobistych, społecznych i obywatelskich, w tym poprzez rozwój wolontariatu szkolnego.
- 4) Organizacja zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych w formach atrakcyjnych dla dzieci i młodzieży, takich jak warsztaty, koła zainteresowań, konkursy, turnieje sportowe, wycieczki, obozy edukacyjne czy wymiany międzynarodowe, służących doskonaleniu wiedzy i umiejętności oraz rozwijającym pasje i zainteresowania.
- 5) Realizacja programów edukacyjnych służących podnoszeniu wiedzy oraz kształtowaniu odpowiednich postaw prospołecznych, w szczególności w zakresie:
  - a) zdrowia, w tym: profilaktyki chorób (np. nowotworowych, układu krążenia, cukrzycy), profilaktyki stomatologicznej, zdrowego stylu życia, właściwego odżywiania się, dbałości o higienę i kulturę fizyczną;
  - b) bezpieczeństwa publicznego, w tym: umiejętności udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, zapobiegania pożarom i miejscowym zagrożeniom, nowych

problemów takich jak np. cyberprzestępczość, a także konsekwencji wynikających z łamania przepisów prawa;

- c) wiedzy ekonomicznej, w tym: zawierania umów kupna-sprzedaży, praw konsumenckich, zakładania lokat oszczędnościowych, zaciągania pożyczek i kredytów;
  - d) wiedzy prawnej i obywatelskiej uwzględniającej m.in. zasady demokratyczne, prawa człowieka, ideę samorządności, zagadnienia integracji europejskiej oraz krytyczny odbiór treści medialnych.
- 6) Wspieranie różnorodnych form aktywności osób starszych i niepełnosprawnych, w tym m.in. zajęć rozwijających pasje i zainteresowania, wycieczek i wyjazdów kulturalnych, pogadanek dotyczących bezpieczeństwa fizycznego i materialnego, a także kursów i szkoleń podnoszących kompetencje cyfrowe.

#### **Cel operacyjny IV.2. Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa, integracji oraz aktywności mieszkańców.**

##### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja akcji angażujących mieszkańców we wspólne sprzątanie wsi oraz upiększanie terenów wspólnych (np. koszenie traw, nasadzenia zieleni, renowacja obiektów małej architektury).
- 2) Realizacja działań edukacyjnych (np. kursy, szkolenia, warsztaty, wizyty studyjne) służących rozwojowi kompetencji liderkich mieszkańców ze szczególnym naciskiem na partycypację obywatelską oraz wsparcie liderów w aktywnym i świadomym działaniu w społecznościach lokalnych.
- 3) Organizacja wydarzeń, imprez i uroczystości o zasięgu gminnym lub sołectkim, związanych ze świętami narodowymi bądź religijnymi, ważnymi rocznicami oraz lokalną historią, tradycjami i zwyczajami, sprzyjających budowaniu tożsamości i poczucia przynależności do wspólnoty.
- 4) Działania na rzecz organizowania społeczności lokalnej poprzez środowiskową pracę socjalną, animację społeczną, wspieranie grup nieformalnych oraz zorganizowanych form aktywności mieszkańców (np. klubów seniora, kół gospodyń wiejskich).
- 5) Promocja wolontariatu na rzecz członków lokalnej społeczności, zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na podeszły wiek, niepełnosprawność czy trudną sytuację materialną, a także włączanie ich w inicjatywy wolontariackie.
- 6) Współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie poprzez zlecenie realizacji zadań publicznych, również w drodze pozakonkursowej, partnerstwa projektowe, a także pomoc o charakterze organizacyjnym, informacyjnym, szkoleniowym i doradczym.
- 7) Profesjonalizacja działań jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego poprzez modernizację remiz, zakup samochodów oraz sprzętu ratowniczo-gaśniczego, organizację szkoleń itp.

#### **Cel operacyjny IV.3. Wzmocnienie oddziaływań profilaktycznych, prewencyjnych i kompensacyjnych w obszarze problemów i dysfunkcji społecznych.**

##### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Zwiększanie dostępności i jakości usług socjalnych, w szczególności pracy socjalnej, asystentury rodzinnej, poradnictwa specjalistycznego, a także usług organizowanych w ramach ośrodków i placówek wsparcia (działających na rzecz rodzin, osób starszych oraz

osób z niepełnosprawnościami), kosztem stopniowego zmniejszania skali świadczeń finansowych.

- 2) Organizacja zajęć w ramach „Szkoły dla rodziców” oraz innych form edukacji dotyczących rozwiązywania problemów opiekuńczo-wychowawczych, porozumiewania się ze swoimi dziećmi, rozpoznawania, kontrolowania i wyrażania uczuć własnych oraz uczuć dzieci, a także umiejętnego stosowania nagród i kar.
- 3) Realizacja programów edukacyjno-profilaktycznych skierowanych do dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych dotyczących uzależnień od substancji psychoaktywnych, uzależnień behawioralnych, innych zachowań ryzykownych, przemocy domowej, agresji w szkołach oraz przestępczości.
- 4) Organizacja kursów, szkoleń i warsztatów, w tym zajęć reintegracji w ramach Klubu Integracji Społecznej, służących rozwijaniu i pomnażaniu kapitału życiowego osób niezbędnego do poprawnego pełnienia ról rodzinnych, społecznych i zawodowych.

## **Priorytet V. Administracja**

Słowo „administracja” pochodzi z języka łacińskiego, wskazując z jednej strony na pomoc i służbę sprawowaną w sposób ciągły i długotrwały, natomiast z drugiej – na zarządzanie i administrowanie przez władze państwowe. Istotą administracji publicznej jest służba społeczeństwu i realizacja dobra wspólnego, co w praktyce nie jest łatwym połączeniem. Bardzo ważne jest w tym zakresie, aby administracja funkcjonowała możliwie „blisko” obywateli, w sposób transparentny, profesjonalny i dostępny dla każdego. Z drugiej strony powinny istnieć mechanizmy, które umożliwiają mieszkańcom nie tylko uzyskiwanie informacji i konsultowanie gotowych rozwiązań, ale również realny wpływ na polityki publiczne i sposób ich realizacji.

### **Cel operacyjny V.1. Zwiększenie dostępności administracji samorządowej dla mieszkańców.**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Wdrażanie zmian organizacyjnych i technicznych w administracji samorządowej służących usprawnianiu działania instytucji oraz lepszemu ich dopasowaniu do potrzeb mieszkańców, np. poprzez wydłużenie godzin pracy urzędu, upraszczanie procedur, elektroniczny obieg dokumentów.
- 2) Rozwój e-usług publicznych połączony z działaniami edukacyjnymi (np. szkolenia, kursy, prelekcje), służącymi zwiększaniu kompetencji cyfrowych mieszkańców gminy oraz nauce korzystania z możliwości, jakie daje internet w załatwianiu spraw urzędowych.
- 3) Udział pracowników jednostek organizacyjnych gminy, w tym kadry kierowniczej, w programach edukacyjnych i szkoleniowych (m.in. w zakresie komunikacji z klientem, sprawnego i rzetelnego załatwiania spraw, zarządzania zespołem, radzenia sobie ze stresem), służących rozwijaniu ich wiedzy merytorycznej oraz kompetencji osobistych i psychospołecznych.
- 4) Stosowanie, w miarę potrzeb i możliwości, zrównoważonych zamówień publicznych, tj.:
  - a) zielonych zamówień publicznych, służących uzyskiwaniu towarów czy usług o mniejszym oddziaływaniu na środowisko niż te zamówione w innym przypadku (np. zakup energooszczędnego sprzętu biurowego, wymaganie od oferentów stosowania energooszczędnych technologii);

- b) społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, w tym klauzul społecznych umożliwiających zastosowanie dodatkowych kryteriów wyboru wykonawcy z uwagi na ważne względy społeczne.
- 5) Wprowadzanie rozwiązań w zakresie zarządzania jakością usług świadczonych przez administrację samorządową, w szczególności badania stopnia zadowolenia klientów, a także ewaluacji realizowanych programów i projektów.

**Cel operacyjny V.2. Kreowanie warunków instytucjonalnych sprzyjających aktywności i partycypacji obywatelskiej.**

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Działania informacyjne służące przekazywaniu mieszkańcom na bieżąco informacji o planach i zamierzeniach gminy i realizowanych działaniach, w formie bezpośrednich spotkań z udziałem władz i pracowników samorządu oraz za pośrednictwem softysów, stron internetowych, biuletynu informacyjnego itp.
- 2) Tworzenie zespołów o charakterze inicjatywnym, konsultacyjnym i opiniodawczym w zakresie planowania strategicznego oraz realizacji zadań publicznych przez samorząd gminy, angażujących lokalnych liderów i mieszkańców – w szczególności młodzież i osoby starsze (np. w formie młodzieżowej rady gminy, gminnej rady seniorów).
- 3) Wykorzystywanie różnorodnych form konsultacji społecznych z mieszkańcami, takich jak np. spotkania otwarte, debaty, warsztaty obywatelskie, badania ankietowe, przy podejmowaniu przez władze gminy decyzji w sprawach ważnych dla społeczności, w sposób stwarzający warunki do powszechnego w nich uczestnictwa osób fizycznych i organizacji obywatelskich.
- 4) Regularna weryfikacja i ocena prawa lokalnego oraz funkcjonujących rozwiązań organizacyjnych i technicznych w zakresie partycypacji obywatelskiej w gminie.

W związku z ciągłym charakterem większości kierunków działań we wszystkich priorytetach, które będą realizowane w pełnym horyzoncie czasowym Strategii (lata 2016-2025), odstąpiono od opracowania szczegółowego harmonogramu działań.

### 3.3. Warunki skutecznej realizacji celów i działań

Strategia jest dokumentem kompleksowym, całościowo ujmującym zagadnienia rozwoju gminy utożsamianej ze wspólnotą mieszkańców. Z tego względu założone w jej ramach kierunki działań nie stanowią wyłącznej domeny władz lokalnych oraz podległych im jednostek organizacyjnych, natomiast wymagają szerokiego zaangażowania mieszkańców, organizacji obywatelskich oraz firm. Rozwój gminy nie powinien być procesem odgórnym narzuconym przez władze samorządowe, a raczej kształtować się oddolnie poprzez integrację i aktywność lokalnych społeczności, przy sprawnej komunikacji i współpracy z władzami. Szczególną rolę w tym zakresie powinny odgrywać sołectwa oraz tworzone przez mieszkańców organizacje pozarządowe, które dają możliwość demokratycznego decydowania o wielu ważnych sprawach, stanowiąc przestrzeń realnego zaangażowania osób i rodzin w kreowanie materialnych i duchowych warunków życia. Należy w tym miejscu podkreślić rolę i znaczenie lokalnych liderów, do których miana są predestynowane osoby odznaczające się wysokimi kompetencjami osobistymi i społecznymi, a także poparciem i zaufaniem mieszkańców. Liderzy społeczni, przy odpowiednim wsparciu merytorycznym i organizacyjnym, mogą stać się głównymi „stymulatorami” oddolnego rozwoju lokalnego,

jednak pod warunkiem pozytywnego odzewu i zaangażowania ze strony społeczności, którą reprezentują.

Ważny aspekt wdrażania strategii rozwoju stanowi ponadto kooperacja jednostek gminy z instytucjami i organizacjami zewnętrznymi. Będzie ona nieodzowna szczególnie przy realizacji zadań nie należących do wyłącznej domeny samorządu. Istniejące rozproszenie kompetencji oraz zasobów organizacyjnych, kadrowych i finansowych powoduje, iż lokalna współpraca oparta na wymianie informacji, budowaniu powiązań kooperacyjnych i/lub zawieraniu sformalizowanych partnerstw zadaniowych, powinna obejmować szeroki katalog podmiotów publicznych, gospodarczych i społecznych, we wszystkich obszarach strategicznej interwencji.

*Lista wybranych podmiotów, z którymi Gmina Lubawa będzie podejmować współpracę w zakresie wdrażania zadań strategicznych:*

- *Samorządy lokalne, w szczególności Powiatu Iławskiego oraz Miasta Lubawa,*
- *Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego;*
- *Wojewoda Warmińsko-Mazurski/Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki;*
- *rolnicy oraz przedsiębiorstwa prowadzące działalność na terenie gminy;*
- *Lubawska Spółdzielnia Producentów Trzody „Lub-Tucz”, Spółdzielnia Owocowo-Warzywna w Tuszewie, kółka rolnicze, grupy producentów rolnych;*
- *Warmińsko-Mazurska Izba Rolnicza;*
- *Cech Rzemieślników i Przedsiębiorców w Lubawie oraz inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców/pracodawców;*
- *instytucje szkoleniowe, agencje zatrudnienia, instytucje otoczenia biznesu;*
- *Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”;*
- *Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie;*
- *Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Olsztynie;*
- *Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie;*
- *Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Olsztynie;*
- *Lasy Państwowe – Nadleśnictwa: Iława, Olsztynek, Lidzbark Welski;*
- *Komenda Powiatowa Policji w Iławie/Komisariat Policji w Lubawie;*
- *Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Iławie;*
- *Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Iławie;*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Iławie;*
- *Powiatowy Urząd Pracy w Iławie;*
- *Lokalna Grupa Działania „Ziemia Lubawska”;*
- *Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej w Elblągu oraz Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej w Iławie;*
- *Gminne Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Lubawie, jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej i inne organizacje pozarządowe działające na terenie gminy;*
- *parafie i inne organizacje kościelne;*
- *zakłady opieki zdrowotnej (publiczne i niepubliczne).*

Należy zaznaczyć, iż pewna część kierunków działań zaplanowanych w Strategii mieści się w zadaniach jednostek organizacyjnych Gminy Lubawa, które są już skutecznie wdrażane, wymagają zatem kontynuacji, ewentualnie usprawnienia. Jest tu jednak również sfera nowych pomysłów i rozwiązań, w tym zadań wymagających dofinansowania zewnętrznego

(np. inwestycyjne w ochronę środowiska czy rozwój infrastruktury drogowej), których nakłady finansowe przewyższają możliwości finansowe gminy. Korzystanie z zewnętrznych środków pomocowych wiąże się jednak z dużą dozą niepewności ze względu na ich konkursowy charakter, znaczny poziom skomplikowania, konkurencją ze strony innych jednostek samorządu terytorialnego, a także ograniczoną perspektywą (np. do 2020 roku w przypadku Funduszy Europejskich).

Jednocześnie nie da się pominąć faktu, iż ostateczne efekty w sferze rozwoju infrastrukturalnego oraz społeczno-gospodarczego gminy będą w dużej mierze uzależnione od zewnętrznych uwarunkowań politycznych, ekonomicznych oraz prawnych. Wiele spraw w funkcjonowaniu państwa polskiego i całej UE wymaga pilnej reformy, a zatem brak oczekiwanych zmian na poziomie regulacji oraz praktyki życia społecznego i gospodarczego może utrudnić, a nawet uniemożliwić wdrożenie strategii na poziomie gminy.

### 3.4. Koordynacja i monitoring wdrażania strategii

Wdrażanie strategii rozwoju lokalnego jest procesem długotrwałym i wielopoziomowym, wymaga przez to podejmowania czynności z zakresu zarządzania organizacją: planowania, podejmowania decyzji (strategicznych oraz w sprawach bieżących), organizowania działań, motywowania (pracowników, partnerów, podwykonawców itd.) oraz kontrolowania poprawności wykonania planu. Kluczową rolę w planowaniu oraz podejmowaniu decyzji strategicznych będą odgrywały władze samorządowe – Wójt Gminy Lubawa oraz Rada Gminy Lubawa. Natomiast działania praktyczne służące wdrażaniu zaplanowanych kierunków działań oraz podjętych przez władze decyzji będą przede wszystkim domeną gminnych jednostek organizacyjnych.

Zarządzanie realizacją strategii powinno być systemowe (całościowe) oraz elastyczne, umożliwiające dostosowanie planu do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, w sposób umożliwiający kształtowanie rzeczywistości społecznej w oparciu o wizję pożądanых zmian, a zarazem uprzedzające wystąpienie sytuacji problemowych (postawa proaktywna wspólnoty samorządowej). Z uwagi na wielość zagadnień i podmiotów zaangażowanych, wójt gminy w ramach posiadanych kompetencji powinien powołać do życia zespół zajmujący się koordynacją oraz monitoringiem strategii jako ciało o charakterze inicjatywnym, konsultacyjnym i opiniodawczym.

Rekomenduje się, aby w odbywających się nie rzadziej niż raz w roku spotkaniach Zespołu uczestniczyli reprezentanci rady gminy, kierownictwo Urzędu Gminy Lubawa, kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych, pracownicy merytoryczni zajmujący się kluczowymi obszarami wdrożeniowymi strategii oraz wybrani sołtysi. Ponadto do prac w Zespole powinny zostać zaproszone osoby nie związane bezpośrednio z samorządem, reprezentujące instytucje publiczne, sektor biznesu oraz organizacje pozarządowe, które prowadzą aktywne działania na terenie gminy i/lub na rzecz jej mieszkańców. Do zadań Zespołu będzie należało podejmowanie czynności wspierających merytorycznie i organizacyjnie proces wdrażania strategii, w szczególności poprzez:

- 1) pozyskiwanie, analizę oraz wymianę informacji na temat problemów i potrzeb, zrealizowanych działań i ich efektów;
- 2) przygotowanie raportów monitoringowych zawierających informacje na temat stanu wdrożenia poszczególnych priorytetów;
- 3) śledzenie i ocenę wpływu uwarunkowań zewnętrznych, np. zmian prawa, procesów ekonomicznych czy zjawisk społeczno-kulturowych, na aktualność założeń strategii;

- 4) wypracowanie oraz przedkładanie władzom wyższego szczebla, organom gminy i podmiotom współpracującym stosownych wniosków i rekomendacji.

Głównym, wykonywanym cyklicznie zadaniem Zespołu będzie monitoring wdrażania strategii, który należy przeprowadzać nie rzadziej niż raz na dwa lata. Powinien dotyczyć przede wszystkim postępu rzeczowego (merytorycznego) oraz finansowego realizowanych działań, w tym ich terminowości, a także osiąganych mierzalnych (ilościowych) efektów – jako podstawa sprawozdawczości, zarządzania zmianą oraz ewaluacji. Faktyczny zakres monitoringu strategii definiują jej wskaźniki, czyli zmienne wyrażone liczbowo, określone w odniesieniu do ogólnej sytuacji społecznej i gospodarczej gminy (wskaźniki „kontekstowe” obrazujące zmiany w skali makro) oraz zdefiniowanych w strategii kierunków działań pogrupowanych według priorytetów.

### **Cel główny Strategii – wskaźniki kontekstowe**

- 1) Liczba ludności faktycznie zamieszkałej w gminie.
- 2) Liczba mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym oraz ich odsetek w ogólnej liczbie ludności w gminie.
- 3) Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym
- 4) Przyrost naturalny na 1 000 ludności.
- 5) Saldo migracji na pobyt stały.
- 6) Dochody budżetu gminy ogółem oraz w przeliczeniu na 1 mieszkańca.
- 7) Odsetek dochodów własnych oraz udziału w PIT i CIT w dochodach budżetu gminy (w %).
- 8) Wydatki budżetu gminy ogółem oraz w przeliczeniu na 1 mieszkańca.
- 9) Odsetek wydatków majątkowych w wydatkach budżetu gminy (w %).
- 10) Liczba mieszkań oddanych do użytkowania.
- 11) Odsetek mieszkań wyposażonych w instalacje i urządzenia techniczno-sanitarne: wodociąg, ustęp splukiwany, łazienkę, centralne ogrzewanie (w %).

### **Priorytet I. Infrastruktura**

- 1) Liczba kilometrów wyremontowanych i zmodernizowanych dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich na terenie gminy.
- 2) Liczba kilometrów wybudowanych/wyremontowanych chodników.
- 3) Liczba kilometrów wybudowanych ścieżek pieszych i rowerowych.
- 4) Liczba kilometrów wybudowanej i zmodernizowanej sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej.
- 5) Odsetek ludności gminy korzystającej z instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej.
- 6) Liczba przyłączy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej prowadzących do budynków mieszkalnych i zbiorowego zamieszkania.
- 7) Liczba obiektów użyteczności publicznej poddanych modernizacji energetycznej.
- 8) Liczba nowych mikroźródeł OZE: Liczba źródeł energii elektrycznej oraz liczba źródeł energii elektrycznej ciepłej.
- 9) Liczba kilometrów rozbudowanej sieci gazowej.

### **Priorytet II. Środowisko**



- 1) Liczba podjętych działań edukacyjnych służących zmianie świadomości, postaw i zachowań społecznych w kierunku prośrodowiskowym.
- 2) Liczba opracowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
- 3) Odsetek powierzchni gminy pokryty MPZP (w %).
- 4) Powierzchnia prawnych form ochrony przyrody na terenie gminy i ich odsetek w ogólnej powierzchni gminy.
- 5) Powierzchnia lasów i ich odsetek w ogólnej powierzchni gminy.
- 6) Powierzchnia obszarów gminy objętych rekultywacją.
- 7) Zmieszane odpady komunalne zebrane w ciągu roku ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w kg).
- 8) Liczba gospodarstw domowych prowadzących segregację odpadów komunalnych (selekcja „u źródła” w oparciu o tzw. system workowy).
- 9) Zużycie wody na 1 mieszkańca (w m<sup>3</sup>).

### **Priorytet III. Gospodarka**

- 1) Liczba podmiotów gospodarki narodowej wg REGON, w tym nowozarejestrowanych i zlikwidowanych w danym roku.
- 2) Podmioty gospodarki narodowej wpisane do REGON na 1 000 ludności.
- 3) Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1 000 ludności.
- 4) Podmioty gospodarki narodowej wpisane do REGON wg sekcji PKD 2007 i klas wielkości.
- 5) Liczba gospodarstw rolnych, w tym indywidualnych i prowadzących działalność rolniczą.
- 6) Liczba gospodarstw ekologicznych (nowopowstałych i narastająco).
- 7) Liczba grup i organizacji zrzeszających producentów w sektorze rolno-spożywczym.
- 8) Liczba podmiotów z terenu gminy posługujących się marką „Ziemia Lubawska”.
- 9) Liczba pracujących.
- 10) Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy.
- 11) Liczba bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy według danych PUP.
- 12) Liczba osób, które skorzystały z instrumentów aktywizacji zawodowej.
- 13) Liczba osób, które podjęły zatrudnienie w formie umów o pracę, umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnienia (jednoosobowa działalność gospodarcza, przystąpienie do spółdzielni socjalnej).
- 14) Liczba osób, które rozpoczęły/zakończyły udział w zajęciach reintegracji społeczno-zawodowej.

### **Priorytet IV. Społeczeństwo**

- 1) Liczba wyremontowanych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury społecznej, w tym liczba obiektów, w których przeprowadzono kompleksową modernizację energetyczną i/lub zainstalowano odnawialne źródła energii.
- 2) Liczba nowych obiektów oddanych do użytku na cele społeczne, edukacyjne, kulturalne lub sportowo-rekreacyjne, w tym liczba obiektów, w których zainstalowano odnawialne źródła energii.
- 3) Liczba zajęć pozalekcyjnych organizowanych dla dzieci i młodzieży w szkołach gminnych.
- 4) Liczba organizacji pozarządowych mających siedzibę na terenie gminy.
- 5) Liczba organizacji pozarządowych, które uzyskały dotację z budżetu gminy na realizację zadań publicznych/wartość dotacji.

- 6) Liczba jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej wspartych przez gminę w różnych formach (np. pomoc w zakupie samochodów i sprzętu, modernizacji strażnic OSP).
- 7) Liczba mieszkańców korzystających z pomocy społecznej, w tym długotrwale: liczba osób, którym przyznano świadczenie; liczba rodzin; liczba osób w rodzinach – w podziale na powody udzielania pomocy.
- 8) Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w odniesieniu do ogółu mieszkańców gminy (w %).
- 9) Liczba placówek wsparcia dla rodzin, osób niepełnosprawnych, seniorów i innych funkcjonujących na terenie gminy.
- 10) Liczba osób korzystających z placówek wsparcia.

#### **Priorytet V. Administracja**

- 1) Liczba postępowań, w których zastosowano zrównoważone zamówienia publiczne.
- 2) Liczba przeprowadzonych konsultacji społecznych z mieszkańcami.
- 3) Liczba uczestników spotkań zorganizowanych w ramach konsultacji społecznych.
- 4) Liczba petycji, skarg i wniosków złożonych do urzędu gminy i jednostek organizacyjnych.
- 5) Liczba zespołów o charakterze inicjatywnym, konsultacyjnym i opiniodawczym, angażujących lokalnych liderów i mieszkańców.
- 6) Liczba pracowników urzędu gminy i GOPS objętych różnymi formami podnoszenia indywidualnych kwalifikacji zawodowych.
- 7) Liczba przeprowadzonych badań ewaluacyjnych (zakończonych pisemnym raportem lub sprawozdaniem) dotyczących jakości usług lub efektów zrealizowanych programów i projektów.

Zebrane dane powinny być analizowane, a następnie opracowywane w formie **raportów z monitoringu strategii**, służących potrzebom wewnętrznym oraz działaniom informacyjnym adresowanym do szerszej opinii publicznej. Raporty te powinny zawierać w szczególności:

- opis przebiegu i metod monitorowania strategii;
- identyfikację istotnych uwarunkowań zewnętrznych, np. zmian prawa, procesów ekonomicznych czy zjawisk społeczno-kulturowych, oraz ocenę ich wpływu na wdrażanie strategii;
- ogólną charakterystykę bieżącej sytuacji społeczno-ekonomicznej w gminie (na podstawie wskaźników kontekstowych);
- prezentację celów i priorytetów strategii, poziomu zrealizowanych wskaźników, a także opis działań pod względem jakościowym i ilościowym;
- wnioski i rekomendacje.

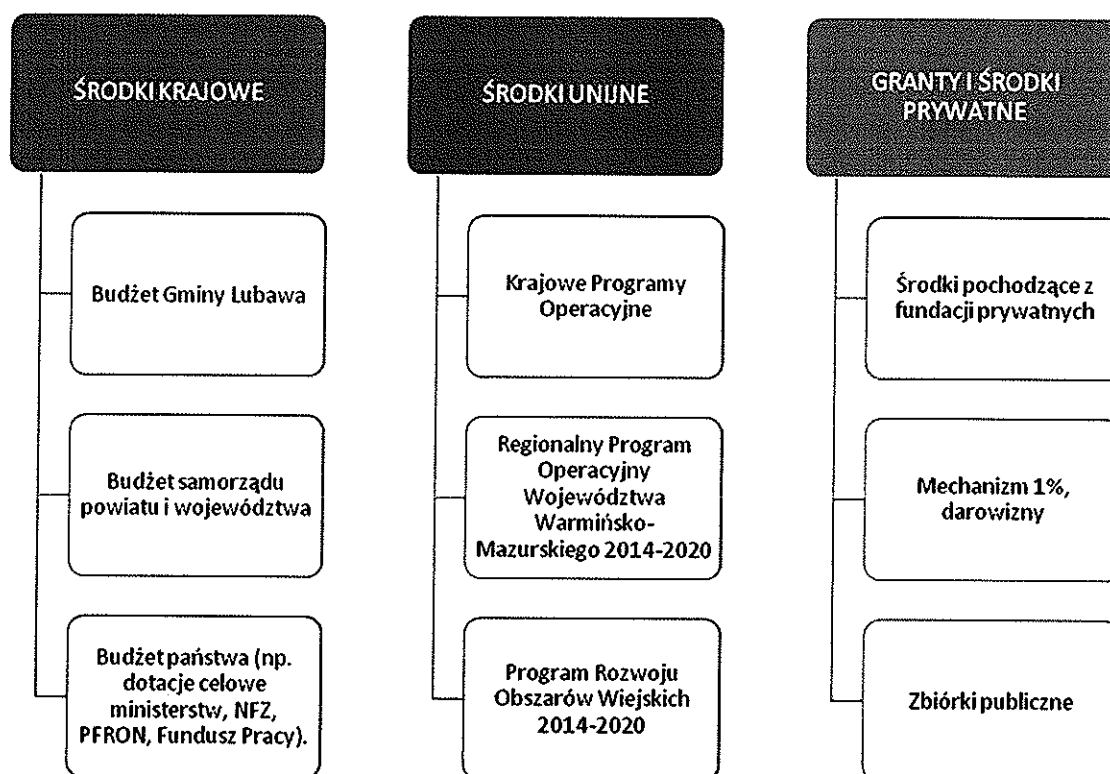
W połowie okresu realizacji Strategii oraz na zakończenie, czyli na przełomie lat 2020/2021 oraz 2025/2026, rekomenduje się przeprowadzenie ewaluacji, czyli procesu badania oraz oceny wartości i jakości podejmowanych działań. Istotą ewaluacji jest użyteczność, to znaczy możliwość wykorzystania jej wyników w praktyce. Punktem wyjścia powinno być zatem precyzyjne określenie celu i przedmiotu ewaluacji, a także sformułowanie kluczowych pytań, na które odpowiedzi będzie się poszukiwać. Następnie należy zweryfikować dostępne metody zbierania danych oraz źródła informacji. Ewaluacja może zakładać wykorzystanie różnorodnych metod i narzędzi badawczych (np. analiza danych zastanych, ankieta, wywiad indywidualny lub grupowy), aczkolwiek trzeba również pamiętać o wymogu praktyczności, czyli aby dane były gromadzone przy zachowaniu rozsądnych kosztów.

Ewaluacja może być prowadzona: a) przez niezależny organizacyjnie, zewnętrzny podmiot np. firmę doradczą, b) przez podmiot wewnętrzny, ale zachowujący pewną niezależność, np. jednostka nie zaangażowana bezpośrednio we wdrażanie strategii, c) w formie autoewaluacji, np. przez pracownika Urzędu Gminy Lubawa. Poprawnie przeprowadzona nie powinna odnosić się do wszystkich aspektów realizacyjnych Strategii, z uwagi na zbyt szeroki zakres dokumentu. Należy natomiast koncentrować się na wybranych aspektach wdrażania, szczególnie istotnych dla władz samorządu gminy, jednostek organizacyjnych oraz partnerów lokalnych. Wybór formy i zakresu badań ewaluacyjnych powinien zostać podjęty na podstawie analizy potrzeb wynikających z raportów monitoringowych oraz możliwości finansowania zadania przez budżet gminy, przy wsparciu ze strony zewnętrznych programów pomocowych.

### 3.5. Główne źródła finansowania

Realizacja kierunków działań zaplanowanych w Strategii Rozwoju Gminy Lubawa na lata 2016-2025 będzie wymagała poszukiwania i wykorzystania różnych źródeł finansowania. Zasadniczo można je podzielić na trzy główne grupy: środki krajowe dostępne na poszczególnych szczeblach samorządu i z budżetu państwa; środki unijne w ramach programów operacyjnych oraz granty i środki prywatne.

Rysunek 4. Główne źródła finansowania działań na szczeblu gminy



Podstawowym źródłem finansowania zadań Gminy, przede wszystkim w zakresie działań statutowych realizowanych przez jednostki organizacyjne i pomocnicze, jest budżet Gminy Lubawa. Pewien zakres działań jest ponadto możliwy do realizacji komplementarnie lub nawet wspólnie przez Samorząd Gminy, Powiatu Iławskiego, Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz inne JST – na podstawie zawieranych pomiędzy nimi porozumień.

Środki pochodzące z budżetu państwa otrzymywane są przez samorząd gminny w postaci subwencji ogólnej oraz dotacji celowych. Część z nich trzeba będzie pozyskać startując w konkursach, ponieważ w tej kategorii mieszczą się programy rządowe oraz programy ministerstw. Wśród głównych aktualnych programów należy wskazać m.in.:

- ✓ Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 – przewiduje udzielanie JST dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w zakresie budowy, przebudowy oraz remontów dróg powiatowych i gminnych;
- ✓ Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej – umożliwi dofinansowanie zatrudnienia asystenta rodziny na terenie gminy;
- ✓ Program Wieloletni „Senior-Wigor” na lata 2015-2020 – zakłada powstawanie Dziennych Domów „Senior-Wigor”, zapewniających opiekę i wsparcie niepracującym osobom w wieku 60+;
- ✓ Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020 – w jego ramach można uzyskać dofinansowanie na działania służące m.in. rozwojowi form aktywności społecznej seniorów, poprawie jakości skierowanej do nich oferty edukacyjnej, a także zwiększeniu dostępności usług społecznych;
- ✓ Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020 – jest to instrument służący rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego oraz wzmocnieniu roli trzeciego sektora w realizacji zadań publicznych.

Drugą grupę źródeł finansowania stanowią przede wszystkim środki z Funduszy Europejskich dostępne w ramach perspektywy obejmującej lata 2014-2020. Polska otrzyma w niej około 4,5 mld euro więcej niż w latach 2007-2013; na politykę spójności przeznaczy 82,5 mld euro. Dla realizacji zadań w zakresie rozwoju Gminy Lubawa istotne znaczenie będzie miał Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. Przewidziano w nim realizację zadań w ramach 11 merytorycznych osi priorytetowych:

- 1) Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur;
- 2) Kadry dla gospodarki;
- 3) Cyfrowy region;
- 4) Efektywność energetyczna;
- 5) Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów;
- 6) Kultura i dziedzictwo;
- 7) Infrastruktura transportowa;
- 8) Obszary wymagające rewitalizacji;
- 9) Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych;
- 10) Regionalny rynek pracy;
- 11) Włączenie społeczne.

Z uwagi na wiejski charakter gminy oraz istotne znaczenie sektora rolno-spożywczego, wsparcie realizowanych działań będzie uzyskiwane również z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020. Główny cel PROW stanowi poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Wsparcie ze środków PROW będzie kierowane przede wszystkim do sektora rolnego, mając na celu rozwój gospodarstw rolnych, ale także ma służyć poprawie organizacji łańcucha żywnościowego, rozwojowi rolnictwa ekologicznego oraz ochronie środowiska. Planuje się, że na realizację PROW 2014-2020 w Polsce zostaną przeznaczone środki publiczne w wysokości ok. 13,5 mld euro, w tym: 8,6 mld z budżetu UE i 4,9 mld euro wkładu krajowego.

Obecna perspektywa finansowa daje również możliwość pozyskania środków w szczególności z następujących programów:

- ✓ Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020 – jest to instrument wsparcia finansowego ukierunkowany terytorialnie na 5 województw, w tym warmińsko-mazurskie, służący wzmocnieniu i uzupełnianiu programów operacyjnych w obszarach: Przedsiębiorcza Polska Wschodnia, Nowoczesna Infrastruktura Transportowa oraz Ponadregionalna Infrastruktura Kolejowa;
- ✓ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 – jest to program wspierający gospodarkę niskoemisyjną, transport i bezpieczeństwo energetyczne, ochronę środowiska, przeciwdziałanie i adaptację do zmian klimatu oraz inwestycje w obszary dziedzictwa kulturowego i ochrony zdrowia;
- ✓ Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 – wspierający realizację zadań w obszarach powszechnego dostępu do internetu, e-administracji i otwartego urzędu oraz cyfrowych kompetencji społeczeństwa;
- ✓ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 – jego zakres ma służyć poprawie funkcjonowania polityk sektorowych, a także interwencji w obszarach m.in. wsparcia młodych osób na rynku pracy, efektywnych polityk publicznych dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, a także innowacji społecznych;
- ✓ Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020 – wsparcie w jego ramach ukierunkowane jest na rozwój nowych technologii oraz podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.

Z punktu widzenia ochrony środowiska szczególnie istotne może okazać się wsparcie (w formie m.in. pożyczek i dotacji) uzyskiwane w ramach programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W perspektywie 2015-2020 możliwości obejmują m.in. racjonalną gospodarkę odpadami, ochronę powierzchni ziemi, poprawę jakości powietrza, wspieranie rozproszonych odnawialnych źródeł energii, edukację ekologiczną, a także ochronę i przywracanie różnorodności biologicznej.

W trzeciej grupie źródeł finansowania mieszczą się środki prywatne pochodzące z fundacji (np. Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Bankowa im. Leopolda Kronenberga, Fundacja PZU, Fundacja Orange, Fundacja Aviva), pieniądze od sponsorów, środki z 1% dla organizacji pożytku publicznego, darowizny, zbiórki publiczne i inne. Ta grupa źródeł jest dostępna przede wszystkim dla organizacji pozarządowych. Omawiane wcześniej możliwości pozyskania środków na realizację zadań zaplanowanych w Strategii również nie muszą być pozyskiwane przez samorząd gminy. W zależności od specyfiki programu bądź funduszu, realizatorami projektu mogą być podmioty ekonomii społecznej, przedsiębiorcy, rolnicy czy grupy nieformalne. Nieodzowna będzie więc współpraca i generowanie potencjału w postaci partnerstw międzysektorowych.

Niektóre spośród wymienionych źródeł finansowania umożliwiają pozyskiwanie wsparcia na realizację zarówno inwestycji „twardych” w budowę i modernizację infrastruktury drogowej, ochrony środowiska czy rozwój przedsiębiorczości, jak i inwestycji „miękkich”, służących rozwojowi kapitału ludzkiego i społecznego. Obie te ścieżki powinny być wdrażane komplementarnie jako współzależne kierunki działań na rzecz poprawy warunków i jakości życia mieszkańców.

## Załącznik 1: Wykaz dróg lokalnych na terenie Gminy Lubawa

### 1. Drogi powiatowe:

L.p.	Numer drogi	Przebieg drogi	Klasa	Długość (km)	Nawierzchnia
1.	1214 N	Kałduny – Rożental – Wałdyki	G, L (odc. Zielkowo-Wałdyki)	18,0 (10,9 w gm. Lubawa)	MB
2.	1216 N	Złotowo – Pietrzwałd – Ryn	L	8,3	MB
3.	1218 N	Złotowo – Lubstyn – Napromek	L	6,4	GZ (4,4), MB (2,0)
4.	1220 N	Prątnica – Jagodziny	L	7,0	MB (2,8), ZW (4,2)
5.	1222 N	Lubawa – Rumienica – dr. nr 1267 N	L	13,5	MB
6.	1224 N	Rumienica – Lewałd Wlk. – dr. nr 1255 N ( Dąbrówno )	L	4,8	MB (3,4), ZW (1,4)
7.	1226 N	Napromek – Czerlin – Jagodziny	L	3,8	MB (2,7), ZW (1,1)
8.	1231 N	Gierłoż – Zielkowo – Byszwałd	L	10,3	MB (1,5), GZ (2,0), MB (6,8)
9.	1254 N	Tuszewo – Świniarc – Truszczyny – Dębień ( dr. woj. nr 538 )	L	1,5	MB
10.	1267 N	Wierzbica – Gutowo – Rybno	L	2,7	MB
11.	1270 N	Radomno-Rakowice-Zajączkowo Lubawskie-dr. woj. nr 538	L	6,7	MB
12.	1272 N	Rakowice – Lubawa	L	4,7	MB
13.	1343 N	Losy – Lubawa	L	0,2	MB
14.	1345 N	Lubawa – Mortęgi – gr. pow. nowomiejskiego	L	3,7	MB
15.	1355 N	Złotowo – Prątnica	L	5,0	MB

Źródło: Powiatowy Zarząd Dróg w Iławie.

### 2. Drogi gminne:

L.p.	Numer drogi	Przebieg drogi	Klasa	Długość (km)	Nawierzchnia
1.	147001 N	Kołodziejki – Pomierki – Rożental	D	4,4	MB (2,0), GZ (2,4)
2.	147002 N	Rożental-Kazanice	L	2,0	MB
3.	147003 N	Kazanice – Rodzone	L	6,2	MB (0,5), BT (1,1), GZ (4,6)
4.	147004 N	Dr. Gm. Nr 147003N - Byszwałd	D	3,6	MB (0,8) GZ (2,8)
5.	147005 N	Rodzone – Łązek	D	4,9	BR (1,0), GZ (3,9)

6.	147006 N	Dr. Gm. Nr 147005N (Biała Góra) – Samplawa- Rakowice	D	5,4	GZ
7.	147007 N	Dr. Kraj. Nr 15-Targowisko Dolne – Targowisko Górne	L	3,7	MB (2,1), GZ (1,6)
8.	147008 N	Lubawa – Targowisko Górne	L	3,0	MB
9.	147009 N	Gr.gm.-Tuszewo Dolne	D	3,0	BR (1,5), GZ (1,5)
10.	147010 N	Grabowo – Wiśniewo	D	2,6	GZ
11.	147011 N	Lubstyn- dr. Wojew. Nr 537 (Napromek)	D	2,4	GZ
12.	147012 N	Dr. Woj. Nr 537 (Napromek) - Omule	L	1,6	MB
13.	147013 N	Dr. Woj. Nr 537 – Cerlin - Szczepankowo	D	4,7	BR (2,0), GZ (2,7)
14.	147014 N	Gr. Gm. (Jagodziny) -Rumienica	L	3,1	GZ
15.	147015 N	Gr. Gm. (Elgnowo Kol.) – dr. Pow. Nr 1188N (Gutowo)	D	2,0	GZ
16.	147016 N	Rakowice – Osowiec - Mortęgi	D	4,1	MB (3,6), GZ (0,5)
17.	147017 N	Fijewo (wieś)	D	0,5	MB
18.	147018 N	w.Tuszewo – w. Mortęgi	L	3,4	MB
19.	147019 N	w. Omule – w.Czerlin	D	2,3	GZ
20.	147020 N	w. Prątnica – w. Tuszewo	L	3,4	MB (0,4), GZ (3,0)
21.	147021 N	w. Łążyn – w. Szczepankowo	D	3,5	MB (0,6), BR (0,2), GZ (2,9)
22.	147022 N	w. Grabowo – w. Losy	D	5,3	MB (1,6), BT (0,2), BR (0,3), GZ (3,5)
23.	147023 N	w. Napromek – w. Lubstynek	D	3,3	MB (1,5), GZ (1,8)
24.	147024 N	Łążyn (wieś)	L	0,6	MB
25.	147025 N	w. Omule – kolonia Omule	D	1,6	GZ
26.	147026 N	w. Omule – w. Szczepankowo	D	3,2	MB (0,4)
27.	147027 N	w. Prątnica –dr. m. Lubawa- Fiugajki	D	1,0	GZ
28.	147028 N	w.Prątnica – w.Świniarc	D	2,1	GZ
29.	147029 N	w. Kazanice – kolonia Kazanice	D	4,0	MB (1,3), GZ (2,7)
30.	147030 N	w. Samplawa – w. Targowisko	D	2,3	MB (0,5), GZ (1,8)
31.	147031 N	m.Rożental – kol. Gaj	D	1,2	MB (0,2), GZ (1,0)
32.	147032 N	w.Rożental – w.Gierłoż	D	2,2	
33.	147033 N	w. Samplawa – kolonia Samplawa	D	1,3	GZ
34.	147034 N	w. Wałdyki – kolonia Wałdyki	D	2,2	GZ

35.	147035 N	w. Wiśniewo – kolonia Wiśniewo	D	1,2	GZ
36.	147036 N	w. Złotowo – w. Prątnica	D	4,0	GZ
37.	147037 N	w. Złotowo – w. Grabowo	D	2,8	GZ
38.	147038 N	w. Gierłoż – kolonia Gierłoż	D	1,2	GZ
39.	147039 N	m. Osowiec – dr. pow. Nr 1272N	D	1,0	MB
40.	147040 N	w. Rumienica – kolonia Rumienica	D	3,2	MB (1,0), GZ (2,2)
41.	147041 N	w. Sampława – w. Ludwichowo	D	1,5	GZ
42.	147042 N	w. Tuszewo – w. Mortęgi	D	3,5	GZ
43.		Targowisko – Borek	D	1,4	GZ
44.		Grabowo	D	0,88	MB
45.		Prątnica	D	0,42	MB
46.		Mortęgi	L	0,95	MB (0,52) GZ (0,43)
47.		Tuszewo	D	0,27	GZ
48.		Rożental	D	1,20	MB (0,45) GZ (0,75)
49.		Rożental – Rożental Kolonia	D	1,30	GZ
50.		Zielkowo	D	0,33	GZ
51.		Byszwałd	D	1,1	GZ
52.		Byszwałd – Byszwałd Kolonia	D	0,7	GZ

Źródło: Urząd Gminy Lubawa.

1. Użyte skróty dot. klasy drogi:

- a) L – lokalna,
- b) D – dojazdowa.

2. Użyte skróty dot. nawierzchni drogi:

- a) BR – brukowcowa,
- b) BT – betonowa,
- c) GZ – gruntowa wzmocniona żwirem, żużlem itp.
- d) MB – bitumiczna,
- e) ZW – żwirowa.

Pozostałe drogi gminne wewnętrzne nie ujęte w wykazie stanowiące dojazd w szczególności do nieruchomości zabudowanych.



## Załącznik 2: Harmonogram realizacji wybranych inwestycji

### I. Harmonogram budowy zbiorczej infrastruktury kanalizacyjnej:

Lp	Nazwa	Planowane lata realizacji
1.	Sieć kanalizacji sanitarnej msc Rożental	2017
2	Sieć kanalizacji sanitarnej msc Mortęgi	2017-2018
3	Sieć kanalizacji sanitarnej msc Rodzone	2017-2019
4	Sieć kanalizacji sanitarnej msc Samplawa	2017-2019
5	Sieć kanalizacji sanitarnej msc Grabowo	2017-2020
6	Sieć kanalizacji sanitarnej msc Wałdyki	2017-2020

### II. Harmonogram rekultywacji składowiska odpadów w Samplawie

1	Rekultywacja składowiska odpadów	2017 - 2021
---	----------------------------------	-------------

PRZEWODNICZĄCY RADY

Jan Laskowski



