

Ada Wolny

Rozwój lokalnych układów komunikacyjnych na obrzeżach miasta (na wybranym przykładzie) : uwarunkowania prawne oraz wdrażane procedury

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 13/4, 19-36

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ROZWÓJ LOKALNYCH UKŁADÓW KOMUNIKACYJNYCH NA OBRZEŻACH MIASTA (NA WYBRANYM PRZYKŁADZIE) – UWARUNKOWANIA PRAWNE ORAZ WDRAŻANE PROCEDURY

Ada Wolny

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Obrzeża miast to obszary gdzie dochodzi do intensywnych przekształceń przestrzeni i ciągłej zmiany sposobu użytkowania gruntów. W szczególności w pobliżu miasta rozwija się zabudowa mieszkaniowa, na której potrzeby niezbędne są nowe elementy infrastruktury oraz układ komunikacyjny zapewniający dojazd do rozbudowywanych osiedli podmiejskich. Badania przeprowadzono na obrzeżach Olsztyna – obszarach dwóch wybranych gmin Dywity oraz Stawiguda. Analizy obejmowały okres od 2006 do 2010 r. Zgodnie z przyjętą metodyką analiza literatury i aktów prawnych pozwoliła określić uwarunkowania prawne rozwoju lokalnych układów komunikacyjnych. W artykule uwzględniono też zastosowanie procedur na poziomie lokalnym umożliwiających zaplanowanie i wyodrębnienie dróg o charakterze lokalnym. Ukazano również skutki ich zastosowania na wybranym obszarze badawczym.

Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi na wybranym obszarze na potrzeby układów funkcjonalnych zaplanowanych osiedli (głównie mieszkaniowych) powstaje nowy układ komunikacyjny bazujący na drogach gminnych, drogach dojazdowych oraz drogach wewnętrznych. Na tej podstawie dokonuje się wydzielenia działek pod zabudowę oraz terenów komunikacji. Rozwój sieci lokalnej może zapobiec liniowemu zagospodarowaniu terenu wzdłuż głównych dróg dojazdowych do miasta, a z przeprowadzonych analiz wynika, że działania gmin w tym zakresie idą we właściwym kierunku.

Słowa kluczowe: suburbanizacja, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, podziały nieruchomości, układ komunikacyjny

WSTĘP

Obrzeża miast w Polsce poddawane są szczególnej presji ze strony ośrodków centralnych. Przejawia się to poprzez urbanizację terenów wiejskich. W sensie społecznym upowszechnia się miejski styl życia. Urbanizacja ma również postać przestrzenną - suburbanizację.

Adres do korespondencji – Corresponding author: Ada Wolny, Katedra Zasobów Nieruchomości WGIGP, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Prawocheńskiego 15, 10-719 Olsztyn, e-mail: ada.wolny@uwm.edu.pl

Pojęcie suburbanizacji etymologicznie wywodzi się z „suburbium” oznaczającego peryferyjny w stosunku do zainwestowanych terenów w mieście lub przylegający do granic administracyjnych miasta (blisko położony) obszar o funkcjach mieszkaniowych (raczej w strefie „urban fringe” a nie „rural – urban fringe”) [Lisowski, Grochowski 2008].

Pojęcie suburbanizacji utożsamiane jest z jedną z faz rozwoju miasta, gdzie dochodzi do wyludniania centrum i rozwoju strefy podmiejskiej. Efekt suburbanizacji to głównie rozwój infrastruktury, zabudowy mieszkaniowej i handlowo-usługowej, komunikacji na obszarach podmiejskich oraz tworzenie się osiedli poza miastem centralnym, których mieszkańcy dojeżdżają do pracy do centrum [Wolny 2013].

Według Hopfera i in. [2006] na obrzeżach miasta zachodzą procesy przestrzennej dyfuzji – sukcesji postępującej od centrum miasta w kierunku stref peryferyjnych. Zjawisko to uwidacznia się w postaci zastępowania mniej intensywnych form użytkowania ziemi formami bardziej intensywnymi. Intensywność form użytkowania maleje przy tym wraz ze wzrostem odległości od centrum miasta.

Do czynników procesów suburbanizacyjnych należeć będą:

- możliwości swobodnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, przy dominujących preferencjach dla „domu z ogrodem”;
- brak koordynacji polityki przestrzennej w obrębie wielkich miast i w obszarach metropolitalnych;
- dążenie deweloperów i inwestorów do zagospodarowania terenów łatwiej dostępnych (jakość i cena) [LORENS 2005].

Suburbanizacja może przybrać formę suburbanizacji rozproszonej definiowanej jako urban – sprawl. Cechy charakterystyczne dla urban – sprawl, pozwalające identyfikować obszar tego zjawiska w przestrzeni [Galster i in. 2001] to:

- znacząca odległość pomiędzy różnymi formami użytkowania ziemi,
- niska gęstość zabudowy,
- brak ciągłości i równomierności użytkowania ziemi,
- jednostronne użytkowanie ziemi,
- lokalne skupienie użytkowania,
- niska centralność organizacji przestrzennej.

Rozwój osadnictwa oraz napływ ludności na tereny podmiejskie wiąże się zazwyczaj ze zwiększonymi potrzebami społeczeństwa w zakresie realizacji infrastruktury technicznej, w tym rozwoju lokalnych układów komunikacyjnych. Biorąc pod uwagę najczęściej występujący na obrzeżach proces rozwoju zabudowy w formie rozproszonej w pierwszej kolejności zabudowa ta kształtuje się wzdłuż dróg dojazdowych.

Zabudowa koncentruje się zatem w rejonach łatwiej dostępnych komunikacyjnie – dróg publicznych. W dalszej kolejności tworzy się nowe drogi dojazdowe do powstających terenów zabudowanych, najczęściej w postaci dróg wewnętrznych.

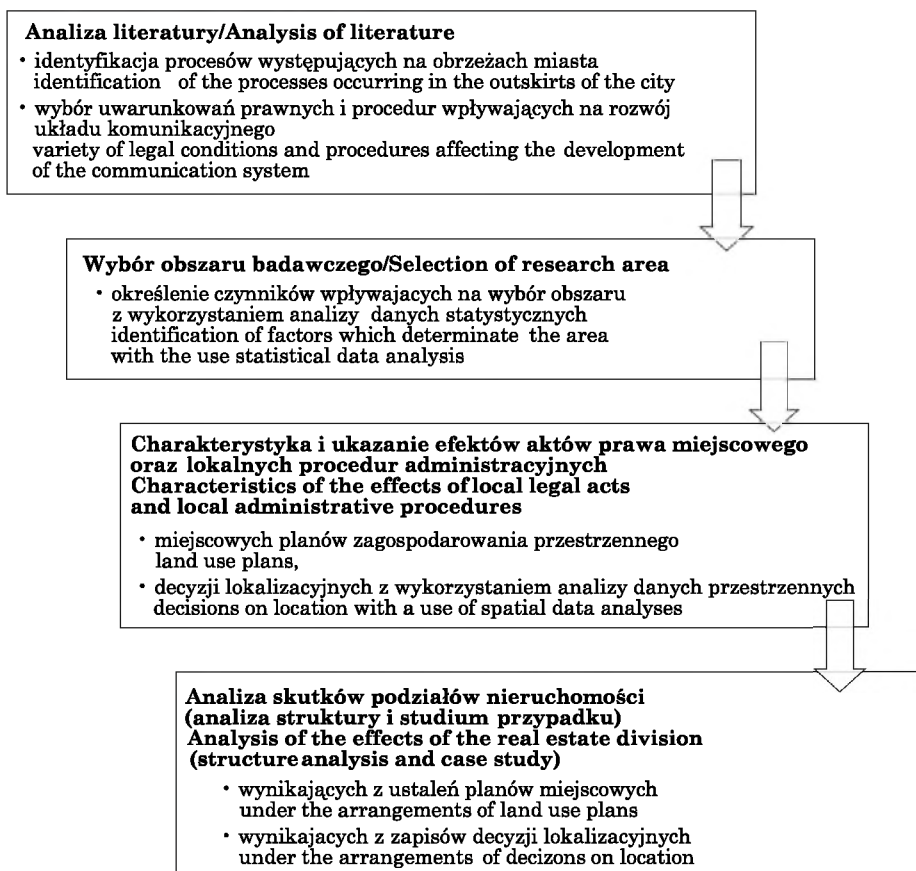
Artykuł ma na celu ukazanie uwarunkowań rozwoju lokalnych układów komunikacyjnych na obrzeżach miasta, ze szczególnym uwzględnieniem najczęściej występujących form przekształcania przestrzeni, które wymagają transformacji i rozwoju układów komunikacyjnych. Na potrzeby badań wybrano uwarunkowania o charakterze prawnym (ustawy i akty prawa miejscowego) oraz najczęściej wdrażane procedury administracyjne, w tym ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

METODYKA BADAŃ ORAZ CHARAKTERYSTYKA OBSZARU BADAWCZEGO

Metodyka badań

Z uwagi na cel opracowania dokonano kolejno analizy literatury z danego zakresu oraz zapisów aktów prawnych odnoszących się do sytuacji wymagających modernizacji lub utworzenia nowych dróg na poziomie lokalnym. Następnie ograniczono obszar badawczy do terenów dwóch gmin, na których zbadano skalę wprowadzanych zmian w okresie pięcioletnim. W analizie wykorzystano informacje o:

- uchwalonych w okresie badawczym miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- wydanych decyzjach lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- wydanych decyzjach zatwierdzających projekty podziału nieruchomości, których podstawę stanowiły ustalenia planów miejscowych lub decyzji o warunkach zabudowy.



Rys. 1 Etapy badań i zastosowane metody

Fig. 1. Stages of research and methods

Źródło: Opracowanie własne

Source: Own study

Informacje pochodziły z: statystyk GUS, lokalnych rejestrów, biuletynów informacji publicznej, treści udostępnionych w urzędach gmin dokumentów oraz lokalnego systemu informacji planistycznej.

Na potrzeby opracowania wyróżniono przypadki, w których w wyniku uchwalenia aktów prawa miejscowego lub też wdrożenia procedur administracyjnych powstała konieczność rozwoju lokalnej sieci drogowej.

Przyjętą procedurę badawczą opisano na schemacie przedstawionym na rysunku 1.

Charakterystyka obszaru badawczego

Analizy uwarunkowań rozwoju lokalnych układów komunikacyjnych na obrzeżach miasta dokonano na obszarze dwóch gmin podmiejskich graniczących z Olsztynem. Jako obszar badawczy wybrano tereny w granicach administracyjnych dwóch gmin wiejskich, położonych skrajnie w stosunku do miasta (graniczących z nim od południa i północy), nie sąsiadujących ze sobą. To dynamicznie rozwijające się gminy Dywity i Stawiguda, które cechuje stały wzrost liczby ludności i wysoki, jak na tereny wiejskie wskaźnik gęstości zaludnienia (tabela 1). Badania przeprowadzono w latach 2006–2010, dlatego w zestawieniu tabelarycznym uwzględniono dane statystyczne pochodzące ze skrajnych lat okresu analiz.

Tabela 1. Wybrane wielkości statystyczne charakteryzujące rozwój demograficzny
Table 1. Chosen statistical values of demographic growth

Wyszczególnienie Specification	Wartości w okresie porównawczym Values in a period of research		Dynamika Dynamic
	2006	2010	Wzrost w % % growth
Stawiguda			
Liczba ludności/population	5141	6638	29%
Gęstość zaludnienia/population density	23 os./km ²	30 os./km ²	30%
Dywity			
Liczba ludności/population	9020	10347	15%
Gęstość zaludnienia/population density	56 os./km ²	64 os./km ²	14%

Źródło: Wolny 2013

Source: Wolny 2013

Z tabeli 1 wynika, że w gminie Stawiguda w okresie od 2006 do 2010 roku o blisko 30% zwiększyła się liczba ludności i gęstość zaludnienia. W gminie Dywity nastąpił w analogicznym okresie wzrost o blisko 15%. Liczba ludności w Stawigudzie jest o 35% mniejsza niż w Dywitach, a gęstość zaludnienia jest niższa o 50%. W gminie Stawiguda liczba ludności jest mniejsza niż w Dywitach, jednak można tu zaobserwować szybsze tempo wzrostu liczby ludności i gęstości zaludnienia (wzrost w obu przypadkach o ok. 30%).

Położenie gmin względem ośrodka miejskiego przedstawiono na rysunku 2.



Rys. 2. Położenie gmin w granicach powiatu olsztyńskiego

Fig. 2. Situation of communes in boundaries of district of Olsztyn

Źródło: Wolny i in. 2014

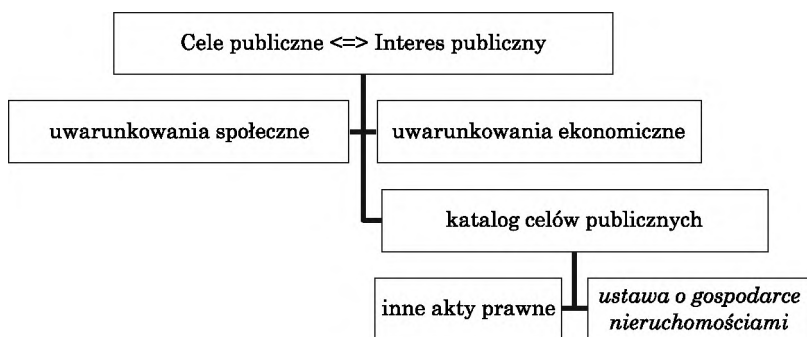
Source: Wolny i in. 2014

REALIZACJA CELU PUBLICZNEGO W SKALI LOKALNEJ POPRZEZ ROZWÓJ KOMUNIKACJI

W rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2014, poz. 518 z późn. zm.) celami publicznymi są działania wymienione w art. 6 tego aktu prawnego. Stanowią one katalog zamknięty, do czasu wprowadzenia dalszych przypadków. Odwołując się do treści wymienionego artykułu należy zaznaczyć, że jednym z celów publicznych będzie budowa i utrzymanie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym szeroko pojętej komunikacji, jak również wydzielenie gruntów pod budowę dróg.

Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego odbywa się poprzez przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w trybie administracyjnym, po złożeniu wniosku przez inwestora do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w trybie określonym w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2012, poz. 647 z późn. zm.). Regulacji tej podlegają inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim, krajowym).

Biorąc pod uwagę kryterium interesu publicznego w procesie przeznaczania nieruchomości na cele publiczne, czy też ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego uwzględnia się zapisy aktów prawnych, jak również uwarunkowania społeczne i ekonomiczne, co ukazuje rys. 3.



Rys. 3. Uwarunkowania realizacji celu publicznego

Fig. 3. Conditions set for the execution of a public purpose investment project

Źródło: Żróbek R., Żróbek S. 2007

Source: Żróbek R., Żróbek S. 2007

Rozwój lokalnych układów komunikacyjnych jest więc często konsekwencją działań w ramach realizacji celu publicznego w gminie. W szczególności wraz ze zmianą przeznaczenia gruntów powstaje konieczność stworzenia nowych układów funkcjonalnych opartych na odpowiedniej sieci lokalnych dróg publicznych. Sieć dróg publicznych stanowi następnie punkt odniesienia dla kreowania dróg wewnętrznych, poprzez które coraz częściej zapewniana jest dostępność komunikacyjna głównie nowo powstających terenów zabudowy mieszkaniowej.

Na obszarze badawczym wyodrębniono przypadki ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w drodze decyzji, które dotyczyły rozwoju terenów komunikacyjnych (tabela 2).

Tabela 2. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w latach 2006–2010

Table 2. Decisions on the location of public purpose investments in 2006/2010

Liczba decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego Number of decisions on the location of public purpose investments	Dywity	Stawiguda
Ogółem In all	192	136
Dotyczące inwestycji w ramach układu komunikacyjnego On investments within the communication system	11	4

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Analizując decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego w wybranych gminach Dywity i Stawiguda w latach 2006–2010 (tabela 2) można stwierdzić, że niecałe 6% decyzji w gminie Dywity dotyczyło realizacji i remontu dróg, przebudowy skrzyżowań oraz ciągów pieszych, czyli rozwoju lokalnych układów komunikacyjnych. W gminie Stawiguda udział tego rodzaju decyzji jest o połowę mniejszy (ok. 3%). Postępowanie administracyjne odnosi się zatem do pojedynczych przypadków.

Zaobserwowano natomiast na szerszą skalę wprowadzanie zmian w lokalnej sieci drogowej przy wykorzystaniu uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO JAKO PODSTAWA ZMIAN W LOKALNYCH UKŁADACH KOMUNIKACYJNYCH

Ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są konkretyzacją koncepcji zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Plan miejscowy spełniać będzie przede wszystkim funkcję regulacyjną. Jest narzędziem podejmowania decyzji planistycznych. Ponadto plan miejscowy ukazuje kierunki rozwoju przestrzeni zmierzające do równoważenia rozwoju. Zasada kształtowania ładu przestrzennego, zgodnie z którą opracowuje się plany, ma za zadanie nie dopuścić do chaosu w szeroko rozumianej zabudowie i zagospodarowaniu przestrzeni [Kwaśniak 2008].

Instrumenty ograniczające swobodę zagospodarowania przestrzeni stanowią elementy zawarte w treści planów [Wolny 2010], m.in. :

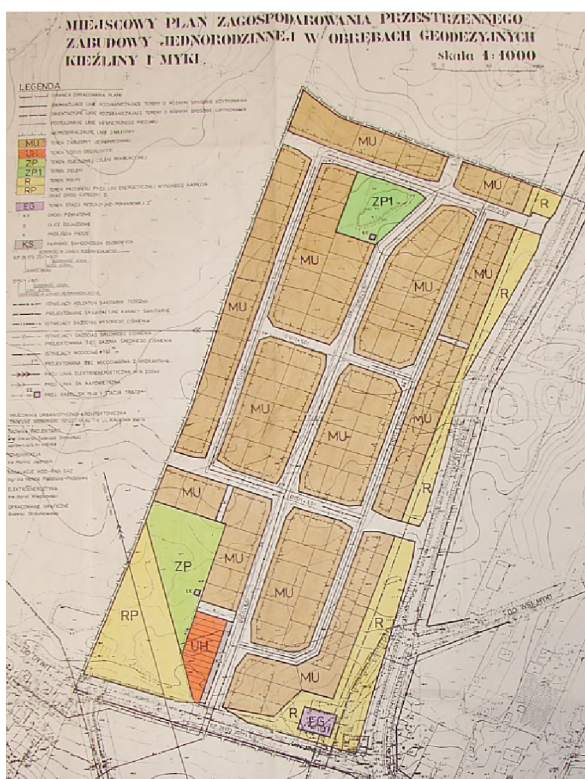
- parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy,
- linie zabudowy,
- granice i sposoby zagospodarowania terenów,
- zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości,
- zasady rozbudowy systemów komunikacyjnych i infrastrukturalnych.

Analizując graficzną część planu miejscowego można dostrzec sugerowane linie podziału nieruchomości oraz planowany przebieg dróg lokalnych, wewnętrznych i ciągów pieszo – jezdnych. W szczególności uchwalenie i wdrożenie ustaleń planu opracowanego dla wielohektarowych obszarów wymaga zaprojektowania złożonej sieci drogowej.

Na rysunku 4 i rysunku 5 przedstawiono przykładowe rozwiązania z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych na obszarze gminy Stawiguda – obręb Stawiguda (Uchwała Rady Gminy Stawiguda Nr XXXV/261/10 z dnia 21 października 2010 r. publikacja: Dz. U. Woj. Warmińsko-Mazurskiego, Nr 211, poz. 2844 z roku 2010) i Dywity – obręb Kieźliny i Myki (Uchwała Rady Gminy Dywity Nr XV/96/99 z dnia 29 października 1999 r. publikacja: Dz.U. Woj. Warmińsko-Mazurskiego, Nr 78, poz. 1378 z roku 1999).

Jak wynika z zapisów aktów prawnych i analizy materiałów źródłowych przy planowaniu lokalnego układu komunikacyjnego należy uwzględnić:

- planowane przeznaczenie terenów (przy zabudowie – jej rodzaj i intensywność),
- istniejący lokalny i ponadlokalny układ komunikacyjny (zasadność jego przebudowy, czy modernizacji).



Rys. 4. Przykładowa część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego na terenie gminy Dywity (obręb Kieźliny i Myki)

Fig. 4. Example of the graphical part of local land use plans adopted in the municipality of Dywity

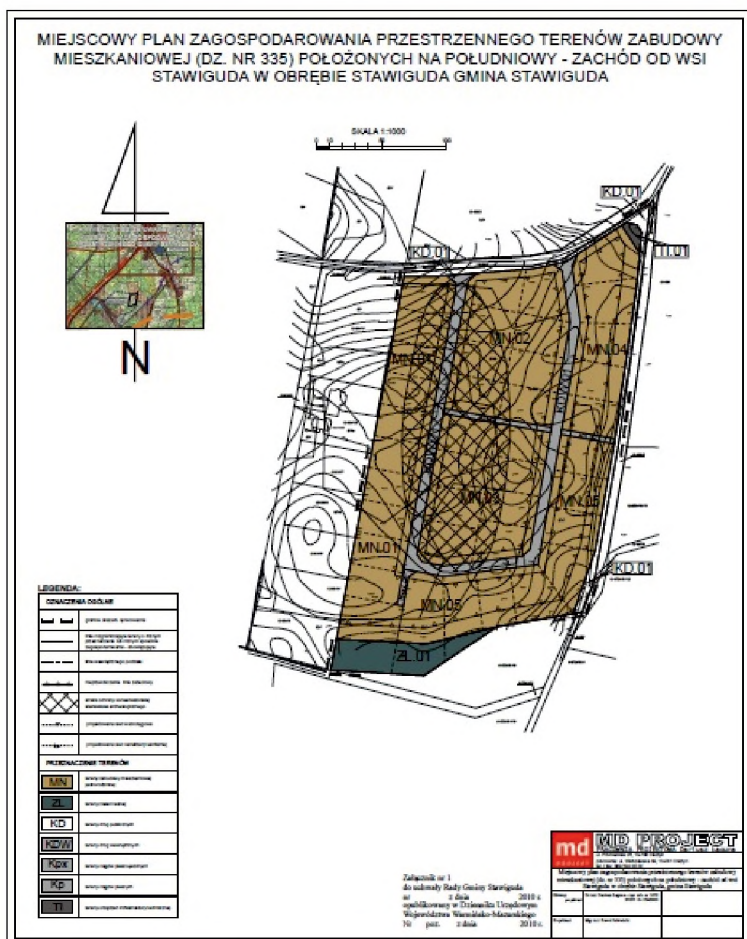
Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://bip.warmia.mazury.pl>

Source: own study on basis of <http://bip.warmia.mazury.pl>

W latach 2006–2010 w gminach Dywity i Stawiguda uchwalono odpowiednio 21 i 20 planów miejscowych (tabela 3).

Dominująca funkcja terenów, dla których zmieniono w latach 2006–2010 przeznaczenie to w obu gminach funkcja mieszkaniowa niskiej intensywności (MN) oraz mieszkaniowo – usługowa (MU). Przeznaczenie tego rodzaju wymagało dostosowania parametrów działek ewidencyjnych do zmienionej funkcji oraz wydzielenia nieruchomości mających wejść w skład projektowanych dróg.

Zapisy lokalnych aktów prawnych to w dalszej kolejności podstawa decyzji zatwierdzających projekty podziału nieruchomości, które stanowią podstawowe instrumenty realizacji ustaleń planów miejscowych.



oznaczenie ogólne	
	granice obszaru opracowania
	linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnym sposobie zagospodarowania – obowiązujące
	linie wewnętrznego podziału
	nieprzekraczalne linie zabudowy
	strefa ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego
	projektowana sieć wodociągowa
	projektowana sieć kanalizacji sanitarnej

przeznaczenie terenów	
	tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej
	tereny zieleni leśnej
	tereny dróg publicznych
	tereny dróg wewnętrznych
	tereny ciągów pieszo-jezdnich
	tereny ciągów pieszych
	tereny urządzeń infrastruktury technicznej

Rys. 5. Przykładowa część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego na terenie gminy Stawiguda (obręb Stawiguda)

Fig. 5. Examples of the graphical part of local land use plans adopted in the municipalities of Stawiguda

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://bip.stawiguda.pl>

Source: own study on basis of <http://bip.stawiguda.pl>

Tabela 3. Uchwalone w latach 2006–2010 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego
 Table 3. Legislated in 2006–2010 land use plans

Liczba uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Number of land use plans	Dywity	Stawiguda
Ogółem In all	21	20
2006 r.	4	7
2007 r.	3	–
2008 r.	5	5
2009 r.	5	3
2010 r.	4	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://bip.warmia.mazury.pl> i <http://bip.stawiguda.pl>.
 Source: own study on basis of <http://bip.warmia.mazury.pl> and <http://bip.stawiguda.pl>

DOŚTĘP NIERUCHOMOŚCI DO DROGI PUBLICZNEJ A REALIZACJA ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ

Na obszarach, gdzie nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rozwój zabudowy oparty jest na procedurze administracyjnej uzyskania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Nawet jeśli obszar zainwestowania ogranicza się do jednej lub kilku działek ewidencyjnych, kluczową sprawą jest zapewnienie dostępności komunikacyjnej dla obszarów poddanych procesowi zmiany sposobu użytkowania.

Uzyskania decyzji o warunkach zabudowy wymaga taka zmiana zagospodarowania terenu pozbawionego planu miejscowego, która polega na [Wolny 2013]:

- budowie obiektu budowlanego nie mającego charakteru celu publicznego,
- wykonaniu innych robót budowlanych,
- zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Na podstawie zapisów art. 61 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2012, poz. 647 z późn. zm.) w celu uzyskania pozytywnej decyzji konieczne jest spełnienie 5 następujących warunków:

- teren ma dostęp do drogi publicznej;
- co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu („zasada dobrego sąsiedztwa”);
- istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc;

– decyzja jest zgodna z odrębnymi przepisami.

Powyższe uwarunkowania sprawiają, że inicjatorami zmian w lokalnych układach komunikacyjnych stają się też podmioty starające się o uzyskanie warunków zabudowy dla poszczególnych nieruchomości. Z uwagi na prywatny charakter tego rodzaju inwestycji zapewnienie dostępu do nieruchomości częściej realizowane jest poprzez rozwój komunikacji wewnętrznej lub przebudowy drogi publicznej za zgodą i przy współudziale samorządu lokalnego.

W nawiązaniu do zapisów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powstaje konieczność dokonania też takich podziałów nieruchomości, które umożliwiłyby zapewnienie dostępu nieruchomości do drogi publicznej (włączając w to wykorzystanie dróg wewnętrznych). Tego rodzaju podziały nieruchomości również wymagają zatwierdzenia w drodze decyzji administracyjnej.

PODZIAŁY NIERUCHOMOŚCI JAKO NARZĘDZIE KREOWANIA LOKALNYCH UKŁADÓW KOMUNIKACYJNYCH

Podziały nieruchomości wynikające z ustaleń planów miejscowych

W latach 2006–2010 na terenie gmin Dywity oraz Stawiguda dokonano wielu podziałów nieruchomości m.in. w związku z regulacją granic, czy realizacją roszczeń, jednak większość z nich wynikała ze zmiany funkcji lub sposobu użytkowania nieruchomości i konieczności dostosowania ich parametrów do nowego przeznaczenia. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego to jedna z najczęstszych podstaw realizacji podziałów nieruchomości, a wśród nowo wydzielonych działek wyodrębniane są tereny komunikacji lokalnej i wewnętrznej zapewniającej dojazd do obszarów zabudowy mieszkaniowej, usługowej, czy rekreacyjnej.

W tabelach 4 oraz 5 zestawiono powierzchnie wydzielonych dróg z wyróżnieniem dróg publicznych i wewnętrznych powstałych w wyniku ustaleń planów miejscowych. Wśród dróg powstałych na skutek realizacji zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zastosowano dodatkowy podział na drogi powstałe na podstawie planów uchwalonych w trakcie okresu analiz i przed 2006 r.

Z danych zebranych w tabelach 4 i 5 wynika, że w niemal wszystkich analizowanych latach większość terenów komunikacyjnych zostaje wydzielona w następstwie ustaleń planów miejscowych. Jedynie w okresie od 2007 do 2008 roku w gminie Dywity wydzielanie nowych dróg nie miało wiele wspólnego z zapisami tych aktów prawa miejscowego (tabela 4). Kwestia ta zostanie wyjaśniona w dalszej części artykułu.

Ustalenia planów wprowadzane są w życie sukcesywnie. Z roku na rok wzrasta więc udział dróg wydzielonych na podstawie planów uchwalonych po 2006 r. (tabela 4 i 5). Towarzyszy temu wzrost powierzchni terenów dróg wewnętrznych, gdzie władającymi będą inne, niż gmina, podmioty (osoby fizyczne lub prawne). Jest to konsekwencja planowania na terenie praktycznie zamkniętych układów zabudowy mieszkaniowej, gdzie główni użytkownicy dróg to przyszli mieszkańcy tych osiedli.

Tabela 4. Przekształcone w wyniku podziałów tereny komunikacji w gminie Dywity
 Table 4. Transformed as a result of divisions communication areas in commune of Dywity

Przekształcone w wyniku podziałów tereny komunikacji Transformed as a result of divisions communication areas	Okres analizy Period of analyses				
	2006	2007	2008	2009	2010
Powierzchnia wydzielonych dróg ogółem [ha] Area of extracted roads [ha]	3,2357	0,3190	17,9232	4,0569	7,5528
W tym wydzielonych na podstawie mpzp uchwalonych przed 2006 r. [ha] Including roads extracted after land use plans legislated before 2006 [ha]	2,6239	0,0000	0,0000	0,0726	0,0000
W tym dróg publicznych Including public roads	2,6239	0,0000	0,0000	0,0333	0,0000
W tym dróg wewnętrznych Including internal roads	0,0000	0,0000	0,0000	0,0393	0,0000
W tym wydzielonych na podstawie mpzp uchwalonych od 2006 r. [ha] Including roads extracted after land use plans legislated after 2006 [ha]	0,0000	0,0280	1,3767	1,8960	7,2649
W tym dróg publicznych Including public roads	0,0000	0,0000	0,3245	0,3679	4,3960
W tym dróg wewnętrznych Including internal roads	0,0000	0,0280	1,0522	1,5281	2,8689

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

W wyniku podziałów na podstawie zapisów planów miejscowych w gminie Dywity (tabela 4) wydzielono łącznie 5,5165 ha dróg wewnętrznych. Biorąc pod uwagę średnią szerokość drogi wewnętrznej 8 m daje to szacunkowo 6,9 km nowych dróg. Ponadto wydzielono 7,7456 ha dróg publicznych o charakterze lokalnym, czyli 6,5 km nowych dróg gminnych (przyjęto średnią szerokość 12 m).

Ze względu na zmienną szerokość dróg, kształt działek powstających po podziale oraz konieczność wydzielania tzw. zatok i poszerzonych wjazdów i zjazdów z dróg określone w analizie długości dróg mają jedynie szacunkowy charakter. Powyższą zasadę przyjęto również dla danych zabranych dla gminy Stawiguda.

Na skutek podziałów na podstawie zapisów planów miejscowych w gminie Stawiguda (tabela 5) powstało łącznie 8,6003 ha dróg wewnętrznych. Biorąc pod uwagę średnią zaplanowaną szerokość drogi wewnętrznej 8 m daje to w przybliżeniu 10,7 km nowych dróg. Analogicznie 31,6154 ha wydzielonych dróg publicznych o charakterze lokalnym (o szerokości średniej 12 m) to około 26,4 km nowych dróg gminnych.

Tabela 5. Przekształcone w wyniku podziałów tereny komunikacji w gminie Stawiguda
 Table 5. Transformed as a result of divisions communication areas in commune of Stawiguda

Przekształcone w wyniku podziałów tereny komunikacji Transformed as a result of divisions communication areas	Okres analizy Period of analyses				
	2006	2007	2008	2009	2010
Powierzchnia wydzielonych dróg ogółem [ha] Area of extracted roads [ha]	3,6882	9,7199	3,2137	26,2144	4,0502
W tym wydzielonych na podstawie mpzp uchwalonych przed 2006 r. [ha] Including roads extracted after land use plans legislated before 2006 [ha]	3,5332	2,5438	3,0721	2,4405	0,1326
W tym dróg publicznych Including public roads	3,3614	2,3844	2,8179	1,0830	0,0690
W tym dróg wewnętrznych Including internal roads	0,2371	0,1594	0,2542	1,3575	0,0636
W tym wydzielonych na podstawie mpzp uchwalonych od 2006 r. [ha] Including roads extracted after land use plans legislated after 2006 [ha]	0,1095	5,4811	0,1265	18,8483	3,8628
W tym dróg publicznych Including public roads	0,1095	5,4697	0,0330	13,1165	3,1710
W tym dróg wewnętrznych Including internal roads	0,0000	0,0114	0,0935	5,7318	0,6918

Źródło: opracowanie własne
 Source: own study

Analizując dane zawarte w tabeli 5 należy zwrócić uwagę na sytuację w 2009 roku. Na terenie gminy Stawiguda powstało wtedy ponad 21 ha nowych terenów komunikacyjnych. Większość z nich powstała na mocy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Stawiguda i części obrębu Wymój z 16.10. 2008 r. (numer uchwały: XVI/127/8 – publikacja: nr 174, poz. 2548 z dnia 12.11.2008 r.). W 2009 r. wydano łącznie 64 decyzje zatwierdzające projekty podziału nieruchomości objętych niniejszym planem miejscowym. Wśród nowo powstałych działek znaczący udział mają drogi klasy lokalnej (o szerokości 12–15 m) i dojazdowej (10–15 m) oraz drogi wewnętrzne (o szerokości 4–12 m), jak również tereny pod rozbudowę dróg.

Jak wynika z przeprowadzonych badań układ komunikacyjny w skali lokalnej rozwijany poprzez wyodrębnianie nowych terenów pod drogi ulega modyfikacjom głównie w konsekwencji planowania przestrzennego w wybranych gminach (Dywity i Stawiguda). Plany miejscowe to jednakże nie jedyny instrument pozwalający na zmianę sposobu użytkowania terenów, dlatego w dalszej części badań ustalono, jak często na skutek ustaleń decyzji o warunkach zabudowy powstawały nowe drogi.

Podziały nieruchomości będące konsekwencją ustalenia warunków zabudowy zagospodarowania terenu oraz inwestycji celu publicznego

Na podstawie zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednym z pięciu warunków umożliwiających realizację zabudowy na terenach nieobjętych planem miejscowym jest zapewnienie dostępu do drogi publicznej. W sytuacji, gdy działka, dla której został złożony wniosek o wydanie warunków zabudowy, nie znajduje bezpośrednio przy istniejącej drodze publicznej dojazd może być zapewniony do niej z nowego odcinka drogi publicznej lub wydzielonej drogi wewnętrznej. Na podstawie zapisów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawana jest decyzja zatwierdzająca projekt podziału uwzględniająca konieczność wyodrębnienia drogi dojazdowej.

Przeprowadzone na obszarze badawczym analizy szczegółowe pokazują, że są to przypadki jednostkowe, a tego rodzaju podziały prowadzą do utworzenia dróg o marginalnym udziale w skali nowo powstających terenów komunikacyjnych (tabela 6 i 7). Przypadki tego rodzaju odnotowano na terenie gminy Dywity w latach 2007, 2009 i 2010, a w gminie Stawiguda w latach 2006 i 2007. Tylko w jednym przypadku na skutek podziału powstał fragment drogi publicznej (tabela 6), w pozostałych przypadkach były to drogi wewnętrzne. Zarówno skala przekształceń, jak i rodzaj wydzielonych dróg mają ścisły związek z indywidualnym charakterem zmian sposobu użytkowania gruntów w wyniku decyzji o warunkach zabudowy.

Tabela 6. Tereny komunikacyjne wydzielone na podstawie decyzji o warunkach zabudowy – Dywity

Table 6. Transportation areas extracted after decisions on building conditions – Dywity

Przekształcone w wyniku podziałów tereny komunikacji Transformed as a result of divisions communication areas	Okres analizy Period of analyses				
	2006	2007	2008	2009	2010
Powierzchnia wydzielonych dróg ogółem [ha] Total area of roads [ha]	3,2357	0,3190	17,9232	4,0569	7,5528
W tym wydzielonych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy [ha] Including roads extracted after decision on building conditions [ha]	0,0000	0,0438	0,0000	0,0454	0,0974
W tym dróg publicznych Including public roads	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0194
W tym dróg wewnętrznych Including internal roads	0,0000	0,0438	0,0000	0,0454	0,0780

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Tabela 7. Tereny komunikacyjne wydzielone na podstawie decyzji o warunkach zabudowy – Stawiguda

Table 7. Transportation areas extracted after decisions on building conditions – Stawiguda

Przekształcone w wyniku podziałów tereny komunikacji Transformed as a result of divisions communication areas	Okres analizy Period of analyses				
	2006	2007	2008	2009	2010
Powierzchnia wydzielonych dróg ogółem [ha] Total area of roads [ha]	3,6882	9,7199	3,2137	26,2144	4,0502
W tym wydzielonych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy [ha] Including roads extracted after decision on building conditions [ha]	0,0455	0,0548	0,0000	0,0000	0,0000
W tym dróg publicznych Including public roads	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
W tym dróg wewnętrznych Including internal roads	0,0455	0,0548	0,0000	0,0000	0,0000

Źródło: Opracowanie własne

Source: Own study

W okresie badawczym odnotowano ponadto decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, które wpłynęły na rozwój, modernizację i przekształcenia istniejącego układu komunikacyjnego, jednak udział tego rodzaju przypadków jest śladowy w porównaniu z przekształceniami dokonywanymi na mocy uchwalonych planów miejscowych.

Charakterystyczną sytuacją jest realizacja inwestycji celu publicznego w gminie Dywity. Na tym obszarze wydano decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego numer 7331-35/06cp, na podstawie której w 2008 dokonano trzech podziałów nieruchomości w obrębie Dywity. Decyzja ta dotyczyła nie tyle rozwoju lokalnego układu komunikacyjnego, co budowy zjazdu z drogi krajowej przebiegającej w centralnej części tego obrębu. W wyniku podziału powstały tereny komunikacji drogowej o łącznej powierzchni 1,8390 ha.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Obrzeża miast to obszary gdzie dochodzi do intensywnych przekształceń przestrzeni i ciągłej zmiany sposobu użytkowania gruntów. W szczególności w pobliżu miasta rozwija się zabudowa mieszkaniowa, na której potrzeby niezbędne są nowe elementy infrastruktury oraz układ komunikacyjny zapewniający dojazd do rozbudowywanych osiedli podmiejskich. Obrzeża Olsztyna są pod tym względem obszarem reprezentatywnym.

Z przeprowadzanych analiz wynika, że presji inwestycyjnej towarzyszy rozwój zabudowy poprzedzony intensywnymi pracami planistycznymi. Na podstawie uchwalonych planów miejscowych, objęte nimi tereny, dostosowywane są do nowej funkcji, a działki przyjmują kształt zgodny z parametrami określonymi w tych aktach prawa miejscowego. Na potrzeby układów funkcjonalnych zaplanowanych osiedli (głównie mieszkaniowych) powstaje nowy układ komunikacyjny bazujący na drogach gminnych, drogach

dojazdowych oraz drogach wewnętrznych. Na tej podstawie dokonuje się wydzielenia działek pod zabudowę oraz terenów komunikacyjnych.

Przeważająca liczba przypadków w obu analizowanych gminach miała wyżej opisany przebieg, co świadczy o konsekwentnym i zaplanowanym rozwoju. Z inicjatywy „oddolnej” powstają głównie drogi wewnętrzne, zapewniające dojazd do wybranych nieruchomości. Mają przy tym marginalny udział w ogólnej skali.

Na skutek działań lokalnych organów administracji dokonano w analizowanym okresie wydzielenia terenów komunikacji o łącznej powierzchni 13,4487 ha w gminie Dywity i 40,2507 ha w gminie Stawiguda. Przyjmując średnią szerokość drogi jako 10 m to szacunkowo 13,5 km nowych dróg w gminie Dywity i aż 40,3 km w gminie Stawiguda.

Przedmiotowe gminy posiadają wystarczające instrumenty administracyjno-prawne, które pozwalają zaplanować i rozwinąć lokalny układ komunikacyjny oparcie o drogi gminne i wewnętrzne. Wykorzystują je racjonalnie, a rozwiązania określone w planach miejscowych wdrażają sukcesywnie. Rozwój sieci lokalnej może zapobiec liniowemu zagospodarowaniu terenu wzdłuż głównych dróg dojazdowych do miasta, a z przeprowadzonych analiz wynika, że działania gmin w tym zakresie zmierzają we właściwym kierunku.

Należy jednak pamiętać, że planowanie, projektowanie i wyodrębnienie dróg to często wstępny etap poprzedzający realizację inwestycji drogowej, przy czym urządzenie nowych dróg to proces zarówno skomplikowany, czasochłonny, jak i wymagający nakładów finansowych ze strony właścicieli dróg.

Dynamiczny rozwój zabudowy wiąże się ze zwiększonym obciążeniem dróg, których wydzielenie nie jest jednoznaczne z ich zagospodarowaniem – poprowadzeniem sieci uzbrojenia terenu, odwodnienia, czy budową nawierzchni. Szczególnie w przypadku dróg wewnętrznych, gdzie władającymi często stają się właściciele nieruchomości graniczących z drogą, utrzymanie ich właściwego stanu techniczno-funkcjonalnego jest wyzwaniem dla przyszłych użytkowników. Wszelkiego rodzaju inwestycje w tym zakresie wiążą się z ich nakładem własnym. O ile urządzenie terenów komunikacji nie przebiegało podczas realizacji inwestycji o charakterze deweloperskim, to drogi wewnętrzne na nowo utworzonych osiedlach są często w niezadowolającym stanie technicznym. Są to drogi gruntowe. Poza tym brak nawierzchni niepoddającej się odkształceniom, systemu odwodnienia, w tym kanalizacji deszczowej może w dłuższej perspektywie czasowej prowadzić do degradacji układów komunikacyjnych.

W przypadku dróg publicznych gmina powinna również liczyć się ze znacznymi nakładami finansowymi. Należy wziąć przy tym pod uwagę względy bezpieczeństwa – odpowiednie oznakowanie, oświetlenie czy zagospodarowanie poboczy na potrzeby pieszych. Są to obszary problemowe, które w dłuższej perspektywie znajdują odzwierciedlenie w niedoinwestowaniu i niskim stanie technicznym dróg gminnych.

PIŚMIENNICTWO

- Hopfer A., 2006. Gospodarowanie nieruchomościami na obrzeżach dużego miasta. Wyd. WSGN, Warszawa.
- Galster G., Hanson R., Ratcliff e M.R., Wolman H., Coleman S., 2001. Wrestling sprawl to the ground: defining and measuring an elusive concept Housing Policy Debate, 12, 4, Freihage, s. 681–717.
- Kwaśniak P., 2008. Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego. Lexis Nexis, Warszawa.
- Lisowski A., Grochowski M., 2008. Procesy suburbanizacji, uwarunkowania, formy i konsekwencje. Opracowanie przygotowane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Lorens P., 2005. Suburbanizacja w procesie rozwoju miasta postsocjalistycznego w: Lorens P. (red.), Problem suburbanizacji, Biblioteka Urbanisty 7, Urbanista, Warszawa, s. 33–44.
- Wolny A., 2010. Realizacja polityki przestrzennej w wymiarze lokalnym poprzez decyzje organów wykonawczych na przykładzie gminy Stawiguda. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości Vol 18, no 4, Olsztyn, s. 33–43.
- Wolny A., 2013. Badanie zmian w zagospodarowaniu obrzeży Olsztyna spowodowanych procesem inwestycyjnym z wykorzystaniem informacji geodezyjno-kartograficznych (rozprawa doktorska) Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
- Wolny A., Żróbek-Różańska A., Żróbek R., Piotrowski M., Frey J., 2014. Development of areas and public purpose investments in the suburban territory, Real Estate Management and Valuation, vol. 22, no. 2, s. 86–97.
- Żróbek S. Żróbek R., 2007. An assessment and proposed changes to the principals and procedures of real estate expropriation after 1945 in Poland Compulsory Purchase and Compensation FIG Workshop, Helsinki.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2012, poz. 647 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2014, poz. 518 z późn. zm.).
- <http://bip.warmia.mazury.pl> stan na 8.01.2015 r.
- <http://bip.stawiguda.pl> stan na 8.01.2015 r.

DEVELOPMENT OF LOCAL TRANSPORTATION SYSTEMS ON THE OUTSKIRTS OF THE CITY (CASE STUDY) - LEGAL CONDITIONS AND IMPLEMENTED PROCEDURES

Abstract. The periphery of the cities are areas of intense and continuous spatial transformations as well as changes of land use. Particularly near to the boundaries of city we may observe expanding residential development and for its needs it is required to build new infrastructure networks and transportation systems in order to create connections between developed suburban settlements and the city. Research has been conducted in the outskirts of Olsztyn – areas of two bordering communes Dywity and Stawiguda. Period of analyses included years between 2006 and 2010.

According to adopted methodology analyses of literature and laws allowed to determine legal conditions of development of local transportation systems. The article also takes into account implementation of local procedures that enable planning and extracting the local roads. Besides it shows results of these procedures in area of research.

According to analyses conducted in the chosen area for purposes of residential development and its functional system there has been created a new communication system which basis on communal roads and internal (service) roads. On the basis of land use plans there are formed new plots for housing and transportation. Development of local communication system may prevent linear residential development along main access Road to the city. As analyses shown actions of municipalities in this area are going in the right direction.

Key words: suburbanization, land use plans, divisions of real estate, transportation system

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 17.02.2015