

Maria Heldak, Agnieszka Stacherzak, Jan Kazak

**PROBLEMY REALIZACJI USTALEŃ
PLANU MIEJSCOWEGO W ZAKRESIE
KOMUNIKACJI NA OBSZARACH WIEJSKICH**

***PROBLEMS OF LOCAL PLAN IMPLEMENTATION
IN THE RANGE OF COMUNICATION ON RURAL AREAS***

Streszczenie

Stosownie do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego należą do zadań własnych gminy. Zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Z budową i utrzymaniem dróg gminnych wiążą się duże koszty obciążające budżet gmin, związane m.in. z przejęciem terenów komunikacji publicznej za odszkodowaniem, budową drogi oraz bieżącym utrzymaniem drogi (naprawa nawierzchni, odśnieżanie). Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych stają się z mocy z prawa własnością podmiotów publicznoprawnych z dniem, w którym decyzja o podziale stała się ostateczna lub z dniem wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. Gmina powinna ponadto zapewnić dostępność komunikacyjną do terenów zainwestowanych lub planowanych do zabudowy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

W pracy przedstawiono problematykę związaną z zadaniami gminy w odniesieniu do dróg gminnych, a następnie wskazano błędy w projektowaniu powiązań komunikacyjnych w planach miejscowych i sposoby ich naprawy.

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dostępność komunikacyjna

Summary

According to law regulations about communal council (government), public roads, streets, bridges, squares and road traffic are the duty of the commune as own tasks of commune. Village-mayor (mayor, city president) is an administrator (manager) of communal roads. Passing roads to proper category of municipal roads is followed by resolution of municipal council after consultation with appropriate district administration. Communal roads construction and communal roads maintenance imply large costs which charge the budget of commune. Costs related with communal roads are such as those associated with land of public transport overtaking (overtaking for compensation), construction of road and maintenance of road (e.g. pavement repair, snow removal, etc.).

Parcels allocated for new public roads or for widening existing public roads become (according to law regulations) public bodies properties [with the date on which decision of property division became final or with the date of entry into force of the resolution of municipal council of land consolidation and division]. Besides, each commune should also guarantee communication availability for invested areas or areas planned for building in local plans of spatial development.

The paper presents problems concerning commune tasks with reference to communal roads. Afterwards errors in designing of communication system in local plan of spatial development and manners of their repairing were presented in following paper.

Key words: local plan of spatial development, communication availability

WPROWADZENIE

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami), gmina realizuje zadania własne oraz zadania zlecone mające na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej. Wśród zadań mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań własnych) wymienione są m.in. następujące sprawy [Żróbek S. i in. 2012, art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami]:

1. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
2. gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
4. lokalnego transportu zbiorowego.

Wśród spraw, w katalogu najistotniejszych zadań, ustawodawca wymienia sprawy ładu przestrzennego oraz gminnych dróg i ulic, których utrzymanie powinno być wyznacznikiem zagospodarowania przestrzennego gminy, ostatecznie

ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego [za Hełdak 2010, Hełdak i in. 2012]. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego i podstawowy dokument planistyczny, wiąże zarówno organy gminy, instytucje publiczne jak i obywateli. Ustalenia planu miejscowego są narzędziem realizacji polityki przestrzennej zawartej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Sposób realizacji inwestycji należących do zadań własnych gminy, projektowanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego winien być wskazany w załączniku do uchwały planu miejscowego. Rozstrzygnięcie dotyczy głównie finansowania inwestycji związanych z realizacją infrastruktury technicznej oraz komunikacji, a także terminów ich realizacji. Wśród szeregu wydatków jakie jest zobowiązana ponieść gmina można wymienić ponadto m.in.: odszkodowania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wykup nieruchomości na cele publiczne związane z realizacją zadań własnych gminy.

Właściwy organ, tworząc plan miejscowy, poznaje koszty realizacji jego ustaleń w prognozie skutków finansowych, jednak nie zawsze zdaje sobie sprawę z konsekwencji uchwalenia planu szczególnie w odniesieniu do kształtowania ładu przestrzennego oraz zapewnienia dostępności komunikacyjnej do terenów budowlanych.

Celem pracy jest zwrócenie uwagi na problemy towarzyszące wykonywaniu zadań własnych gminy w odniesieniu do dróg gminnych na obszarach wiejskich. W pracy wskazane zostaną błędy projektowe oraz rozwiązania przyjmowane przez gminy w celu łagodzenia następstw rozwiązań komunikacyjnych przyjętych w planach miejscowych.

ZADANIA GMINY W ODNIESIENIU DO DRÓG GMINNYCH

Budowa i utrzymanie dróg gminnych znajduje się w katalogu zadań własnych gminy. Gmina powinna ponadto zapewnić dostępność komunikacyjną do terenów zainwestowanych lub planowanych do zabudowy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

W celu realizacji zadań własnych, gminy zostały wyposażone w szereg instrumentów. Fakt ten sprawia, że gmina nie jest w tym przypadku zwykłym podmiotem rynkowym. Samorząd ma bowiem obowiązek ingerencji w ten rynek, przy użyciu dostępnych mu instrumentów, aby realizować ustawowe oraz pozaustawowe cele własne. W teoretycznym ujęciu instrumenty te dzielimy na planistyczne i realizacyjne, a dalej odpowiednio na: strategiczne i operacyjne oraz administracyjne i finansowe [Kokot, Gnat 2010 za Topoczewska, Simiński 2003].

Skutki działań gmin w przestrzeni rynku nieruchomości, dotyczących bezpośrednio lub pośrednio dróg gminnych, można podzielić na cztery grupy:

- 1) skutki prawne (np. zmiana stanu prawnego nieruchomości, zmiana przebiegu granic nieruchomości, kształtowanie praw i obowiązków właścicieli praw do nieruchomości),
- 2) skutki ekonomiczne (np. zmiana poziomu dochodów możliwych do osiągnięcia z nieruchomości, wzrost lub spadek cen nieruchomości),
- 3) skutki fizyczne (np. zmiana sposobu zagospodarowania terenu, budowa dróg dojazdowych, uzbrojenie techniczne terenu),
- 4) skutki społeczne (np. poprawa lub pogorszenie warunków życiowych, migracje ludności) [Cellmer, Kuryj 2008],

Gminy realizując drogi gminne ponoszą duże koszty obciążające ich budżet, związane m.in. z przejęciem terenu komunikacji publicznej za odszkodowaniem, budową drogi oraz bieżącym utrzymaniem drogi (naprawa nawierzchni, odśnieżanie).

Realizacja inwestycji z zakresu zadań gminnych (tu: drogi), często związana jest z pozyskaniem gruntu do gminnego zasobu nieruchomości. Przejęcie terenu komunikacji publicznej odbywa się za odszkodowaniem ustalonym pomiędzy stronami w umowie, w tym pomiędzy gminą a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym gruntu [Heldak i in. 2011]. Gmina jest zatem zobowiązania ponieść koszty odszkodowania za przejęcie terenu komunikacji, a następnie koszty jego realizacji. Należy także wspomnieć o przejmowaniu terenów komunikacji publicznej na rzecz zarządcy drogi (gminy, powiatu, województwa czy Skarbu Państwa) na skutek podziału nieruchomości, w wyniku którego dochodzi do wydzielenia działek gruntu pod budowę lub poszerzenie dróg publicznych.

Stojąc na straży ładu przestrzennego, gminy zgodnie z treścią obowiązujących planów winny wprowadzać linie zabudowy od terenów komunikacyjnych oraz układ drogowy zapewniający możliwość dojazdu do terenów wskazanych do zainwestowania.

Obok planów miejscowych, w których planuje się przebieg dróg, istnieje możliwość realizacji dróg publicznych na podstawie przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Wprowadzenie decyzji administracyjnej zezwalającej na realizację inwestycji drogowej umożliwiło jednostkom samorządu terytorialnego znaczne przyspieszenie realizacji inwestycji drogowych [Żróbek S., Walacik 2008; Trembecka, Kwartnik-Pruc 2009]. Nadal jednak realizacja dróg gminnych w głównej mierze odbywa się na podstawie planów miejscowych.

BŁĘDY PROJEKTOWE W ODNIESIENIU DO TERENÓW KOMUNIKACYJNYCH SPOTYKANE W PLANACH MIEJSCOWYCH

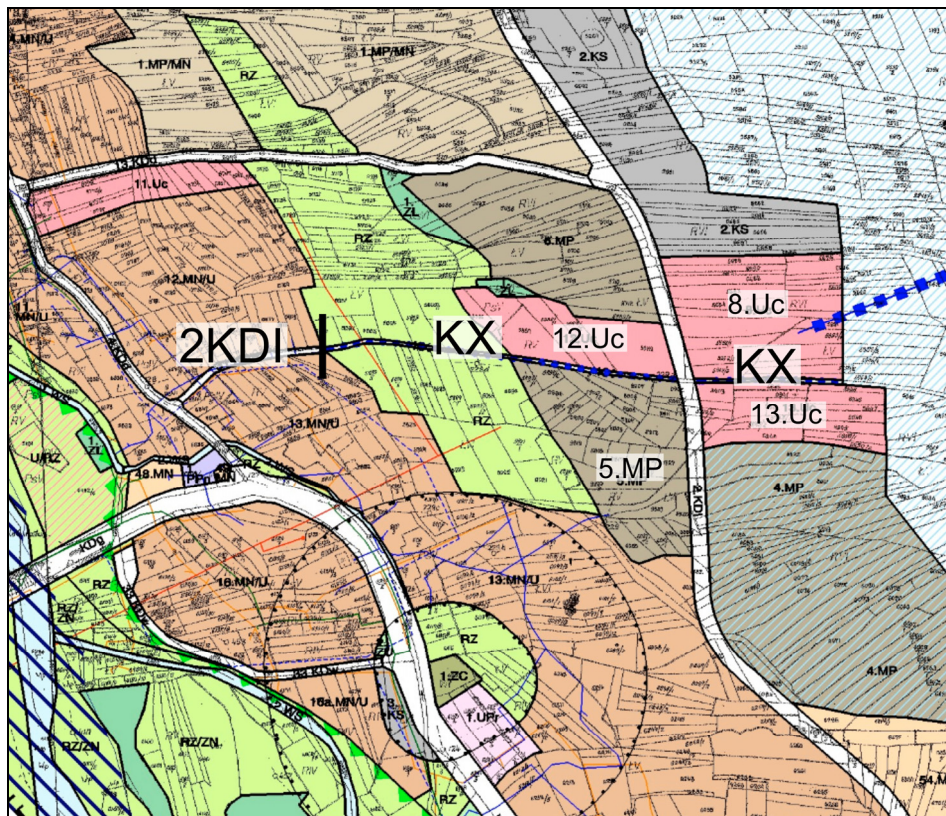
Brak doświadczenia projektantów planu, nieznajomość terenu objętego opracowaniem planu miejscowego powodują, że w planach miejscowych przyji-

mowana są rozwiązania o negatywnych skutkach dla prawidłowego zapewnienia dostępności komunikacyjnej terenów już zainwestowanych i projektowanych do zainwestowania.

Przykładem może być projektowanie połączeń komunikacyjnych w Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Czarna Góra – Gmina Bukowina Tatrzańska, wprowadzonym Uchwałą Nr XLIII/344/2006 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z dnia 27 października 2006 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego Nr 85 z dnia 12.02.2007r. poz. 545.

W obowiązującym Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Czarna Góra, zaprojektowano dojazd, lub częściowo dojście, do terenów inwestycyjnych po terenach oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami: KX i 2KDI. Analiza ustaleń planu ujawniła, że dostępność komunikacyjna do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 5.MP i 12.Uc oraz 8Uc i 13.Uc (tereny zabudowy pensjonatowej oraz tereny usług komercyjnych), będzie się odbywać częściowo po terenie KX. Dla terenu KX planu ustalił wprawdzie przeznaczenie na cele komunikacji, jednak są to tereny przeznaczone dla lokalizacji ciągów pieszych o szerokości w liniach rozgraniczających nie mniejszej niż 3 m. Ciąg pieszy jest kontynuacją terenu oznaczonego symbolem 2KDI - tereny komunikacji (rys. 1.). Zagospodarowanie terenu 2KDI realizowane będzie na następujących zasadach - teren przeznaczony dla lokalizacji drogi publicznej klasy lokalnej o szerokości w liniach rozgraniczających 20 m i jej elementów, takich jak: jezdnia o szerokości nie mniejszej niż 5 m, chodniki, obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z funkcjonowaniem drogi. Obecnie tereny KX oraz 2KDI stanowią drogę gruntową, biegnącą w ciągu i zapewniającą dojazd do kilku posesji (fot. 1.). Zupełnie niezrozumiałe są rozwiązania przyjęte w planie miejscowym, właściwie wykluczające dostęp komunikacyjny do terenów projektowanej zabudowy pensjonatowej i usług komercyjnych. Tymczasem droga obecnie zapewnia możliwość dojazdu do budynków mieszkalnych, co jest sprzeczne z ustaleniami planu miejscowego.

Analiza ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Czarna Góra – Gmina Bukowina Tatrzańska, ujawniła dodatkowo brak ustalonej linii zabudowy wzdłuż terenów komunikacyjnych. Skutki braku wyznaczonej linii zabudowy mogą być nieodwracalne. Właściciele gruntów przyległych, teoretycznie mogą się budować na granicy istniejącego ciągu pieszego. Okazało się, że brak linii zabudowy spotykany jest w odniesieniu do większej części projektowanych ciągów komunikacyjnych na terenie wsi.



Rysunek 1. Fragment rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Czarna Góra – Gmina Bukowina Tatrzańska, z terenem opracowania zmiany planu miejscowego

Figure 1. Part of Local plan of Spatial Development Czarna Góra – Bukowina Tatrzańska Commune (with the area of changes of mentioned Local plan of spatial development)

Pewnym problemem jest tutaj także podkład mapowy (mapa ewidencyjna), na którym sporządzono projekt planu miejscowego. W terenach górskich i podgórskich bardzo często dochodzi bowiem do przesunięcia drogi wskutek jej rozjeżdżenia. Przebieg drogi w terenie może być inny niż działka ewidencyjna wydzielona dla tej drogi na mapie.



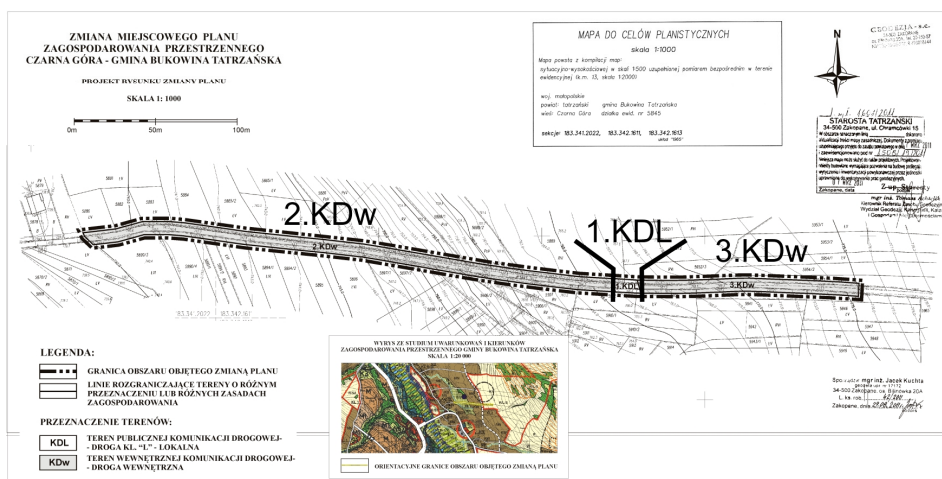
Fotografia 1. Widok drogi gruntowej stanowiącej dojazd do posesji, przeznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Czarna Góra – Gmina Bukowina Tatrzańska, częściowo na cele ciągu pieszego

Photo 1. View of ground road which is an access to the property, partly designed for pedestrian precinct in the local plan of spatial development Czarna Góra – Municipality of Bukowina Tatrzańska

DZIAŁANIA NAPRAWCZE GMINY

Gmina Bukowina Tatrzańska przystąpiła do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Czarna Góra. W miejsce ciągu pieszego wprowadziła tereny oznaczone na rysunku projektu zmiany planu symbolami: 2.KDw i 3.KDw. Jako podstawowe przeznaczenie terenu ustalono - tereny wewnętrznej komunikacji drogowej – drogi wewnętrzne. Za zgodne z podstawowym przeznaczeniem terenu uznano lokalizację drogi wewnętrznej, lokalizację infrastruktury towarzyszącej związanej z funkcjonowaniem drogi i obsługą ruchu komunikacyjnego, lokalizację jednoprzestrzennego ciągu pieszo-jezdnego i lokalizację zieleni urządzonej.

Jako zasady zagospodarowania terenu ustalono szerokość pasa terenu przeznaczanego dla realizacji komunikacji wewnętrznej – 8,0 m, zgodnie z rysunkiem zmiany planu (Rys. 2).



Rysunek 2. Rysunek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Czarna Góra – Gmina Bukowina Tatrzańska.

Figure 2. Figure of changes of local plan of spatial development Czarna Góra – Bukowina Tatrzańska Commune

Dotychczasową szerokość ciągu – 3 m, poszerzono do szerokości 8 m i wprowadzono przeznaczenie – droga wewnętrzna. Szczegółowa analiza ustaleń obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Czarna Góra oraz projektowanej zmiany planu wykazała, biorąc pod uwagę aktualny sposób przeznaczenia terenu, że projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może wiązać się z obniżeniem wartości nieruchomości i z koniecznością przejęcia terenu za odszkodowaniem ustalonym pomiędzy stronami w umowie.

Ustalono bowiem, że część projektowanych terenów komunikacji publicznej znajduje się w terenach przeznaczonych obecnie na cele zabudowy pensjonatowej (5.MP) oraz na cele usługowe - usługi komercyjne związane z obsługą terenów narciarskich i rekreacyjno – sportowych (8Uc, 12.Uc, 13Uc).

W zakresie modernizacji i budowy systemów komunikacyjnych, projekt zmiany planu zakłada budowę drogi publicznej, której realizacja należy do zadań własnych gminy. Część terenu przeznaczanego obecnie na realizację ciągu pieszego, przeznaczono w projekcie zmiany planu na cele komunikacji wewnętrznej. Tereny oznaczone symbolami 1.KDL, 2.KDw, 3.KDw, stanowią

obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, stąd do zadań Gminy należy realizacja połączenia komunikacyjnego poprzedzona przejściem terenu do Gminnego Zasobu Nieruchomości. Łączna długość projektowanej do realizacji drogi wewnętrznej wynosi ok. 475,00 m. Tereny do pozyskania do Gminnego Zasobu Nieruchomości w związku z projektowaną realizacją połączeń komunikacyjnych to fragmenty projektowanych dróg: 1.KDL, 2.KDW i 3.KDW. Łączna powierzchnia terenu komunikacji do przejścia za odszkodowaniem wynosi ok. 1900,00 m² (projekt zmiany planu przewiduje realizację drogi wewnętrznej po śladzie ciągu pieszego poszerzając jednocześnie pas terenu komunikacji na grunty osób fizycznych).

Niestety, na tak wąskim pasie terenu objętym zmianą planu, nie udało się wprowadzić linii zabudowy.

PODSUMOWANIE

Planowanie powiązań komunikacyjnych może być obarczone dużymi błędami. Plany miejscowe sporządzane dla znacznych obszarów wsi nie do końca rozwiązują problemy zapewnienia dostępności komunikacyjnej. Pojawiają się błędy wynikające z dużej skali opracowania, niedokładności podkładów mapowych, niedostatecznego rozpoznania terenu. Na etapie projektowania planu miejscowego projektanci i władze gminy nie zdają sobie sprawy z konsekwencji uchwalenia planu. Wprowadzając na obszarze drogi gruntowej przeznaczenie terenu jako ciąg pieszy, właściwie uniemożliwiają uzyskanie pozwolenia na zabudowę projektowanych terenów inwestycyjnych. Wykluczają także możliwość budowy drogi poprzedzoną uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie planu miejscowego.

Odrębnym problemem jest brak wskazania linii zabudowy, który teoretycznie umożliwia realizację budynku na granicy z ciągiem pieszym. Docelowo wyklucza to możliwość poszerzenia ciągu do parametrów drogi publicznej.

Projektanci planu winni zatem wnikliwie analizować zagadnienia dostępności komunikacyjnej biorąc pod uwagę brak odpowiednich podkładów mapowych, istniejące zainwestowanie oraz projektowane funkcje. Należy mieć na uwadze prawne aspekty planu miejscowego oraz jego regulacyjną funkcję.

BIBLIOGRAFIA

- Cellmer R., Kuryj J. 2008. *Rola gminy w kształtowaniu przestrzeni rynku nieruchomości*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Vol. 16 Nr 2. Olsztyn 2008 r. s. 7-22.
- Heldak M. 2010. *Rozwój przestrzenny zabudowy w strefie dużych miast*. Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum, 9 (1) 2010, s. 37-46, Olsztyn.

- Heldak M., Szczepański J., Stacherzak A. 2011. *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej*. Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich. Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie. Komisja Techniczna Infrastruktury Wsi, 1/2011. Kraków 2011 r. s. 139-150.
- Kokot S., Gnat S. 2010. *Problem efektywności gospodarki nieruchomościami gmin*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Vol. 18 Nr 2. Olsztyn 2010 r. s. 29-44.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Czarna Góra – Gmina Bukowina Tatrzańska. Uchwała Nr XLIII/344/2006 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z dnia 27 października 2006 r., (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego Nr 85 z dnia 12.02.2007r. poz. 545).*
- Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zmianami).
- Trembecka A., Kwartnik – Pruc A., 2009. *Geodezyjno-prawne problemy związane z przygotowaniem dokumentacji dla celów inwestycji drogowych na terenie Krakowa*. Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji. Vol. 19. Kraków 2009 r. s. 437-445.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami),
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.)
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721 ze zm.)
- Żróbek S., Walacik M., 2008. *Problematyka nabywania gruntów pod budowę dróg*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Vol. 16 Nr 1. Olsztyn 2008 r. s. 91-102.
- Żróbek S., Żróbek R., Kuryj J., 2012. *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*. Wydawnictwo Gall. Katowice 2012

Dr inż. Maria Heldak
Mgr inż. Agnieszka Stacherzak
Mgr inż. Jan Kazak
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu,
Katedra Gospodarki Przestrzennej,
Grunwaldzka 53, 50-357 Wrocław, Polska,
a.heldak@wp.pl,
agnieszka.stacherzak@up.wroc.pl,
jan.kazak@up.wroc.pl