



SCALENIE I PODZIAŁ NIERUCHOMOŚCI JAKO PROCES WSPOMAGAJĄCY PLANOWANIE PRZESTRZENNE NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH OBSZARÓW

Anna Bielska, Paulina Barcikowska, Maria Witkowska

Politechnika Warszawska w Warszawie

REAL PROPERTY CONSOLIDATION AND PARTITION AS PROCESS SUPPORTING SPATIAL PLANNING ON EXAMPLE OF SELECTED AREAS

Streszczenie

Proces eksurbanizacji zwiększył się w latach 90 i trwa do dziś. Jest to jedna z najważniejszych zmian w przeobrażeniach struktury przestrzennej współczesnych obszarów metropolitalnych. Celem pracy była analiza możliwości wprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości dla potrzeb racjonalnego zagospodarowania przestrzennego nieruchomości przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego w wybranych podwarszawskich miejscowościach. Uznano, że procedura scalenia i podziału nieruchomości wszczęta z urzędu (granicę obszaru scalenia i podziału nieruchomości zostały określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) znacznie poprawi możliwości rozwoju tego terenu oraz wpłynie pozytywnie na jakość życia mieszkańców. Przeprowadzone analizy dowiodły, że na badanych obszarach występują konflikty przestrzenne, które można niwelować kompleksowym planowaniem przestrzennym, przy wykorzystaniu procedury scalenia i podziału nieruchomości dla obszarów przeznaczonych pod zabudowę jak również procedury scalenia i wymiany gruntów, która jest niezbędna dla rozwoju obszarów przeznaczonych na potrzeby produkcji rolnej. Możliwość przeprowadzenia scalenia i podziału jest uzależniona od obowiązywania na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem procedurę scaleniowo-podziałową traktować należy jako kolejny etap, po uchwaleniu planu miejscowego, na drodze płynnego i planowego przejścia od rolniczego użytkowania gruntów do wykorzystywania ich jako tereny mieszkaniowe.

Słowa kluczowe: scalenie i podział nieruchomości, eksurbanizacja, suburbanizacja

Summary

The “urban sprawl” phenomenon has intensified since the 90s and lasts to these days. At present, it is one of the most significant changes to the spatial structure of contemporary metropolitan areas. This paper analyses the possibility of applying the procedures of consolidation and partition of real property for the purposes of rational spatial management of real estate destined for housing development in selected Warsaw suburban areas. It has been concluded that the procedures of consolidation and partition of real property, initiated ex officio (where the consolidated or partitioned areas are destined in the land use plan), may facilitate the development of the relevant areas and improve the quality of life of their inhabitants. The analysis has proved that spatial conflicts take place in the investigated areas, which may well be settled or limited by the complex spatial planning, supported by the formalized procedures of real estate consolidation or partition with respect to areas destined for housing, as well as by land consolidation procedure, which is essential for the development of agricultural areas. The consolidation and partition procedures may be applied provided that the given area is covered by a land use plan. Therefore, mentioned procedures should be perceived as the following step, after the adoption of a local development plan, in the smooth and planned transition from the agricultural use of same areas into housing development thereof.

Key words: consolidation and partition of real property, urban sprawl, suburbanization

WSTĘP

W latach 90 rozwinęły się między innymi dwa procesy wpływające na kształtowanie przestrzeni: eksurbanizacja - proces „rozlewania się miast” w większe obszary mniej intensywnej urbanizacji (urban sprawl) i suburbanizacja [Lorens 2005]. Proces eksurbanizacji przejawia się zagospodarowywaniem w określony sposób terenów wiejskich poza zwartą strefą, bardziej intensywnie użytkowaną w strefie podmiejskiej [Feltynowski 2010]. Zagospodarowanie to cechuje rozproszona lokalizacja domostw, usług oraz miejsc pracy, połączonych nadmiernie rozbudowaną i niefunkcjonalną siecią dróg [Lisowski, Grochowski 2008]. Suburbanizacja – budowanie przedmieść [Gzell 2011] - definiowana jest jako proces przenoszenia form przestrzennych miasta oraz form życia miejskiego poza miasto centralne, na tereny w jego sąsiedztwie, oraz proces zespalania funkcjonalnego obszarów podlegających suburbanizacji z miastem centralnym [Lisowski, Grochowski 2008]. Jest to jedna z najważniejszych zmian w przeobrażeniach struktury przestrzennej współczesnych obszarów metropolitalnych. Z jednej strony procesy te są wyrazem poszukiwania wyższej jakości życia w społeczeństwie miejskim (redukcja indywidualnych kosztów uzyskania mieszkania, większa powierzchnia mieszkania i mniejsza gęstości zabudowy, tereny zieleni), a z drugiej strony pociągają za sobą wzrost kosztów funkcyjono-

wania zbiorowości miejskich, wywołuje wzrost zagrożeń środowiska przyrodniczego, zwłaszcza obszarów chronionych w sąsiedztwie miast, oraz dezintegrację struktur społecznych. Proces suburbanizacji ma charakter żywiołowy, ponieważ „wymyka się” obowiązującym regulacjom, które nie traktują regionów miejskich jako pewnych całości przestrzennych wymagających zharmonizowanego rozwoju [Lisowski, Grochowski 2008]. W wyniku procesów suburbanizacyjnych na terenach wiejskich powstaje amorficzna przestrzeń, w której zabudowa zagrodowa przeplata się z zabudową jednorodzinną nie związaną z rolnictwem, co często sprawia, że sąsiedztwo takie jest dość uciążliwe [Degórska, Dręgowska 2008]. Słabo działające mechanizmy porządkująco-regulujące nie wpływają na uporządkowanie krajobrazu osadniczego, pogłębia się chaos przestrzenny. Zespoły zabudowy o charakterze miejskim, w formie rozproszonej i skoncentrowanej (np. osiedla deweloperskie), wprowadziły do krajobrazu wiejskiego nowe, obce elementy, degradujące jego pierwotny charakter [Majewska 2011]. Na większości terenów podmiejskich powstają obszary zabudowane, na których nie zastosowano zasad kompozycji urbanistycznej i walorów dobrego planu. Gminy bardzo rzadko wyznaczają i budują nowe drogi gminne, dlatego też zabudowa szczelnie wypełnia wszelkie niezabudowane działki dostępne z istniejących dróg, a nawet ścieżek [Majewska 2011]. Zjawisko nieładu przestrzennego potęgowane jest różnymi czynnikami, między innymi tym, że uchwalane plany miejscowe wprowadzają tereny zurbanizowane o większej powierzchni niż wymaga tego realna sytuacja. Na Obszarze Metropolitalnym Warszawy można zaobserwować postępujący proces rozpraszania zabudowy, o czym świadczy mniejszy wzrost liczby mieszkańców w strefie podmiejskiej niż przyrost terenów zabudowanych (wzrost terenów zabudowanych o średnio 10%, a wzrost liczby mieszkańców o ok. 8%) [Majewska 2011].

CEL I CHARAKTERYSTYKA OBSZARU BADAŃ

Celem pracy była analiza możliwości wprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości dla potrzeb racjonalnego zagospodarowania przestrzennego nieruchomości przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego w wybranych podwarszawskich miejscowościach. Uznano, że procedura scalenia i podziału nieruchomości wszczęta z urzędu (granice obszaru scalenia i podziału nieruchomości zostały określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) znacznie poprawi możliwości rozwoju tego terenu oraz wpłynie pozytywnie na jakość życia mieszkańców.

Badania przeprowadzono na dwóch wybranych wsiach województwa mazowieckiego. Wieś Zaborówek w gminie Leszno oddalona o ok 20 km od granic Warszawy, rozciąga się częściowo w granicach Kampinoskiego Parku Narodowego. Przeważająca powierzchnia wsi to tereny dotychczas użytkowane rolniczo, które zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania

przestrzennego, zmieniają swoje przeznaczenie i stają się terenami mieszkaniowymi [Uchwała Rady Gminy Leszno 2007]. Drugim obszarem objętym badaniami była wieś Stare Grabie w gminie Wołomin oddalona od Warszawy o ok. 25 km. Podobnie jak w Zaborówku tereny w przeszłości przeznaczone dla rolnictwa, obecnie są przekształcane dla potrzeb mieszkalnictwa jednorodzinnego. Niestety dla badanego obszaru nie ma opracowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zatem nowe budynki powstają na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, co wpływa niekorzystnie na ład przestrzenny.

MATERIAŁY I METODY BADAŃ

Dla potrzeb opracowania wykorzystano następujące dane:

- Bazę danych ewidencyjnych dla obrębu Zaborówek i Stare Grabie,
- Ortofotomapę (Geoportal),
- Dane z Banku Danych Lokalnych GUS dla obrębu Zaborówek i Stare Grabie,
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowanie przestrzennego gminy Leszno,
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Zaborówek stanowiący treść uchwały Rady Gminy Leszno z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zaborówek,
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wołomin

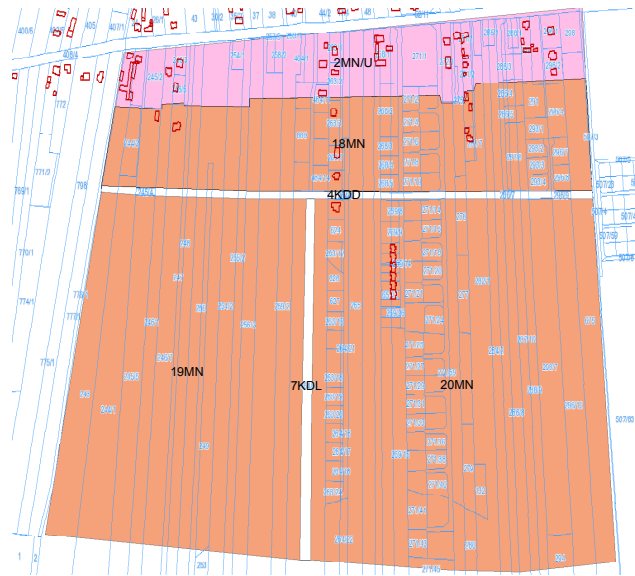
Na obu obszarach przeprowadzono szczegółową analizę obecnego stanu oraz (na podstawie studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) przyszłego zagospodarowania gruntów. Dokonano analizy możliwości wprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości dla potrzeb racjonalnego zagospodarowania przestrzennego nieruchomości przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego we wsi Zaborówek oraz poprawy struktury nieruchomości we wsi Stare Grabie, gdzie wyznaczono główne problemy obszaru rolniczego oraz jego potencjalne kierunki zagospodarowania przestrzennego.

WYNIKI BADAŃ I DYSKUSJA

Obręb Zaborówek

Zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Zaborówek, w południowej części wsi przeznaczono tereny pod budownictwo mieszkaniowe (łącznie 78 ha) (rys. 1) [Uchwała Rady Gminy Leszno 2007]. Należy podkreślić, że położone tam działki są długie i wąskie, zatem biorąc pod uwagę mapę ewidencyjną z przedstawionym układem działek oraz tereny przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzen-

nego pod zabudowę widać jednoznacznie potrzebę przebudowy tego obszaru w celu jego racjonalnego wykorzystania. Jest to widoczne w przeprowadzanych obecnie podziałach nieruchomości, które służyć mają przekształcaniu dotychczasowej struktury przestrzenno-obszarowej nie przystającej do nowego przeznaczenia terenów. Ważne jest, by zmiany te przeprowadzić w sposób uporządkowany i systematyczny tak, by nowa struktura spełniała wymagania wynikające z nowego przeznaczenia. Procedura scalenia i podziału nieruchomości służy właśnie temu celowi. Niestety obecnie na wybranym obszarze zmiany w omawianej strukturze zaczęły zachodzić samoistnie i bezplanowo.



MN - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, areas of single-family housing
U - tereny zabudowy usługowej, areas destined for the development of service centers
KDD, KDL - tereny dróg publicznych, areas destined for public roads
Źródło: <http://www.leszno.e-mapa.net/>
Source: <http://www.leszno.e-mapa.net>

Rysunek 1. Elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz bazy danych ewidencji gruntów i budynków dla obrębu Zaborówek
Figure 1. Contents of the land use plan and cadastral database for cadastral unit Zaborówek

Nowe inwestycje budowlane powstają w miejscach zupełnie do tego nieodpowiednich bądź nieprzygotowanych. Właściciele, chcący sprzedać swoje grunty pod budowę domów, dzielą długie i wąskie działki rolne na trudne do zabudowy, choć zgodne z ustaleniami planu miejscowego działki budowlane. Każdy z nich przeprowadza podział na własną rękę, bez porozumienia z sąsied-

dem, który niejednokrotnie również dokonuje podziału i sprzedaży swoich gruntów. Brak współpracy prowadzi do powstania niekorzystnych warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Skutkiem takiej sytuacji jest bardzo silne skupienie zabudowy wzdłuż ruchliwej drogi wojewódzkiej prowadzącej z Warszawy do Sochaczewa.

Wynika to z braku dostępu do infrastruktury w miejscach nieco bardziej oddalonych od głównej drogi. Kolejny widoczny problem to wydzielanie działek, których kształt bardzo utrudnia ich racjonalne wykorzystanie, zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nietrudno również zauważyć (szczególnie na wybranym obszarze) tendencję do budowy domów na działkach usytuowanych jedna za drugą prostopadle do głównej drogi w bardzo dużym oddaleniu od niej. Inny problem to zbyt wąskie i nieprzejezdne drogi wydzielane wzdłuż działek budowlanych z tej samej jak one nieruchomości rolnej. Łatwo przewidzieć, że sprzedający chcąc osiągnąć jak największy zysk ze sprzedaży działek musiał wydzielić możliwie wąską drogę. W efekcie powstawał rząd działek przylegający dłuższym bokiem do bardzo wąskiej drogi, która nie stwarzała możliwości choćby do wyminięcia się dwóch pojazdów. Szerokość drogi powoduje jednak również i inne problemy. Naprędce dzielone i sprzedawane działki w bardzo niewielu przypadkach były uzbrojone. Często właściciele i użytkownicy wieczyści sami musieli pokryć koszty budowy sieci infrastruktury technicznej. Nierzadko okazywało się jednak, że droga, w granicach której należało umieścić wspomniane sieci była zbyt wąska, by według obowiązujących przepisów, wszystkie je tam zainstalować. Procedura scalenia i podziału nieruchomości wprowadziłaby na tym terenie ład i pozwoliłaby w płynny sposób przejść do nowego sposobu użytkowania gruntów, a nierzadko wręcz by go umożliwiła.

Obręb Stare Grabie

Obszar analizowanego sołectwa to teren, na którym zaczyna rozwijać się dynamicznie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, a rolnictwo z roku na rok traci na znaczeniu. Obszar nie posiada całościowej wizji zagospodarowania przestrzennego. Rozwój Starych Grabi należy ukierunkować, stworzyć warunki do powstawania prawidłowych struktur zagospodarowania z uwzględnieniem potencjału bonitacyjnego gleb. We wsi obserwuje się wyraźny trend przekształcania terenów dawniej użytkowanych rolniczo w działki budowlane pomimo braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zabudowywane są wolne działki usytuowane przy głównych ulicach, o szerokich frontach. Obserwuje się powstawanie wielu „luk” w zabudowie, pozostają niezagospodarowane bardzo wąskie działki, niedostosowane do powstania na nich zabudowy (rys. 2). Długie wąskie działki w Starych Grabiach spowodowały, że wiele budynków lokalizuje się w granicach działki, a powstające budynki dopasowywane są do ich kształtu (rys. 3).



Źródło: Barcikowska
Source: Barcikowska

Rysunek 2. „Luka” w zabudowie
Figure 2. Housing „gap”



Źródło: Barcikowska
Source: Barcikowska

Rysunek 3. Nowy budynek jednorodzinny dostosowany do szerokości działki
Figure 3. A new single-family house, adjusted to the plot width

Budynki jednorodzinne przemieszane są z zabudową zagrodową. Obserwuje się także powstawanie budynków w drugiej, a nawet dalszych liniach zabudowy oraz tworzenie dróg dojazdowych biegnących wzdłuż podziałów własnościowych na potrzeby nowopowstającej zabudowy. Na nieużytkowanych już rolniczo terenach nie ma sieci dróg, fragmenty dróg wyznaczane są tylko na potrzeby dojazdowe do powstających budynków. Są to drogi gruntowe, bez pobocza.

Drogi te są nieuregulowane, o różnej szerokości na różnych fragmentach. Są to drogi ślepe, nie zakończone placem do zawracania. Działki charakteryzują się różną szerokością, od około 3 metrów do około 60. Są to w większości bardzo długie działki, nawet do 1100 metrów. Szersze działki dotychczas użytkowane rolniczo, w celu przygotowania pod zabudowę, są dzielone na mniejsze działki ewidencyjne. Dojazd do działek położonych w dalszej linii zabudowy zapewnia droga, wydzielona podczas podziału działki 104, stanowiąca działkę ewidencyjną numer 104/3. Droga ta obsługuje działki położone po jej dwóch stronach, podczas gdy w pasie za działkami oznaczonymi jako 104/4, 104/5, 104/6 (rys. 4), wydzielona droga o numerze ewidencyjnym 105/1 obsługuje już działki tylko z jednej jej strony, m.in. działki numer 105/2, 105/3, 105/4.



Źródło: Geoportal
Source: Geoportal

Rysunek 4. Fragment wsi Stare Grabie z zaznaczonymi działkami ewidencyjnymi i ich numerami

Figure 4. Part of Stare Grabie village with marked plots and their numbers

Wydzielane nowe działki budowlane dla potrzeb budownictwa jednorodzinnego mają najczęściej powierzchnię od 800 do 1500 metrów kwadratowych. W efekcie zabudowa jest rozproszona, chaotyczna, powstają wadliwe układy przestrzenne z fragmentami dróg biegnącymi wzdłuż podziałów własnościowych. Duża część wsi to obszar niezagospodarowany, niewykorzystany i zaniedbany, działki są odłogowane.

Szczegółowa analiza obszaru wsi Stare Grabie, biorąc pod uwagę stan obecnego zagospodarowania, środowiska przyrodniczego, w tym potencjału bonitacyjnego gruntów, powiązań komunikacyjnych i położenia sołectwa w zasięgu oddziaływania aglomeracji warszawskiej, które wynikają z dostępnych opracowań planistycznych i zdobytych materiałów kartograficznych, pozwoliła na opracowanie wytycznych dla kierunków rozwoju i wykorzystania opracowywanego terenu. We wsi proponuje się zachowanie funkcji rolniczej, z tendencją do powiększania gospodarstw. Zgodnie z ideą wielofunkcyjnego rozwoju oprócz zabudowy o charakterze mieszkaniowym, proponuje się zachowanie gospodarstw rolnych (zmieniających kierunek na produkcję ekologiczną w połączeniu z agroturystyką), wprowadzenie zabudowy usługowej, obiektów użyteczności publicznej, sportowych, placu zabaw dla dzieci. Jednocześnie proponuje się zachowanie istniejącej zabudowy w niezmienionym stanie. Biorąc pod uwagę wydzielenie obszarów przyszłej zabudowy, zasadniczym problemem na analizowanym obszarze są wąskie i długie działki użytkowane kiedyś rolniczo. W celu umożliwienia powstania na ich terenie obiektów o innej funkcji niezbędne są przekształcenia własnościowe – scalenia i podział nieruchomości. Dzięki tej procedurze zostaną zniesione uciążliwe podziały własnościowe, typowe dla polskiego rolnictwa. Umożliwi to kształtowanie prawidłowych układów przestrzennych oraz osiągnięcie ładu przestrzennego.

PODSUMOWANIE

Procedura scalenia i podziału znacznie wspomaga proces planowania przestrzennego w gminach, w których na znaczeniu zyskuje funkcja mieszkaniowa. Pozwala w sposób racjonalny i uporządkowany kształtować ład przestrzenny za pośrednictwem realizowania postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Widoczna jest również ścisła zależność między procedurą scalenia i podziału a planami miejscowymi. Możliwość przeprowadzenia tej procedury jest wręcz uzależniona od obowiązywania na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem scalenie i podział traktować należy jako kolejny etap, po uchwaleniu planu miejscowego, na drodze płynnego i planowego przejścia od rolniczego użytkowania gruntów do wykorzystywania ich jako tereny mieszkaniowe. Etap ten jest przejrzysty, odpowiednio sformalizowany i efektywny. Przeprowadzone analizy dowiodły, że na badanych obszarach występują konflikty przestrzenne, które można niwelować kompleksowym planowaniem przestrzennym, rozumianym między innymi jako

koordynację procesów planistycznych, obejmującą wszystkie sfery działalności poszczególnych jednostek planistycznych [Feltynowski, 2009], przy wykorzystaniu zarówno procedury scalenia i podziału nieruchomości dla obszarów przeznaczonych pod zabudowę jak również procedury scalenia i wymiany gruntów, która jest niezbędna dla rozwoju obszarów przeznaczonych na potrzeby produkcji rolnej.

BIBLIOGRAFIA

- Degórska B., Dręowska A., 2008, *Atlas Warszawy, Zmiany krajobrazu Obszaru Metropolitarne-go Warszawy na przełomie XX i XXI wieku – zeszyt 10*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, http://www.rcin.org.pl/Content/5179/Wa51_15862_r2008-z10_Atlas-Warszawy.pdf (dostęp: 25.02.2013)
- Gzell S., 2011: *Suburbanizacja a projektowe strategie urbanistyczne*, Gzell S. (red.), *Miasto zwarte, problem terenów granicznych*, Urbanistyka, Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe, Akapit-DTP, Warszawa, s 5-20.
- Feltynowski, 2010: *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich łódzkiego obszaru metropolitalnego a problem rozprzestrzeniania się miast*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, Nr 13/2010, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 111–121.
- Feltynowski, 2009: *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich w kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, CeDeWu Sp. Z o.o., Warszawa 2009.
- Lisowski A., Grochowski M., 2008, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje, Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/polska_polityka_przestrzenna/prace_nad_KPZK_2008_2033/Documents/Lisowski.pdf (dostęp: 25. 02. 2013).
- Lorens P., 2005, *Dłaczego problem suburbanizacji?*, Lorens P., (red.), *Problem suburbanizacji*, „biblioteka urbanisty” z. 7, Urbanista, Warszawa, s. 6-8.
- Majewska A., 2011, *Procesy urbanizacyjne na gruntach rolnych zachodzące po 1995 roku na Obszarze Metropolitarne Warszawy*, Gzell S. (red.), *Miasto zwarte, problem terenów granicznych*, Urbanistyka, Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe, Akapit-DTP, Warszawa, s. 71-102.
- Uchwała Rady Gminy Leszno, 2007, Uchwała Nr VIII/39/2007 z dnia 29 marca 2007 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Zaborówek NR VIII/392007 [Dz. Urz. nr 106 z dn. 08.06.2007 r., poz. 2679].
- Uchwała nr XL-75/2002 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 29 sierpnia 2002 r. w sprawie „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wołomin”.
- Uchwała nr XXVIII/208/01 Rady Gminy Leszno z dnia 21 września 2001r. w sprawie „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Leszno”

Dr inż. Anna Bielska
Mgr inż. Paulina Barcikowska
Inż. Maria Witkowska
Katedra Gospodarki Przestrzennej i Nauk o Środowisku Przyrodniczym
Politechnika Warszawska
Pl. Politechniki 1
00-661 Warszawa
tel. (22) 234 55 87
e-mail: a.bielska@gik.pw.edu.pl