

Dobra, dnia 13 marca 2020 r.

Nasz znak: RPPiWZ.PP.671.5.2018.AS

**Radny Gminy Dobra**  
**Pan Janusz Zarzycki**  
jzarzycki@radagminy.eu

W odpowiedzi na Interpelację z dnia 05 marca 2020 r. (data wpływu 05.03.2020 r.) w sprawie wad w „Bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę dla Gminy Dobra”, oraz wniosku o wyegzekwowanie poprawienia opracowania niniejszym wyjaśniam:

1. W pierwszej kolejności należy wskazać, że bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (dalej bilans), **nie wskazuje konieczności rozwoju poszczególnych terenów** na obszarze gminy. Jest przede wszystkim, szacunkowym wyliczeniem uwzględniającym stan dotychczasowych przekształceń struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy oraz obowiązujących w tym zakresie aktów prawa miejscowego (planów miejscowych – dalej planów).

Dla wyjaśnienia roli przedmiotowego opracowania w kształtowaniu polityki przestrzennej wyrażanej nie w bilansie, a w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej studium), należy sięgnąć do przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a dokładnie do artykułów 9 i 10 ustawy. Przy czym metodykę sporządzania samego bilansu reguluje art. 10 ust. 5 do 7 ustawy. Ważne jest odróżnienie zakresu i problematyki samego studium od bilansu stanowiącego jeden z elementów badanych uwarunkowań i analiz niezbędnych dla prawidłowego kształtowania ustaleń studium (art. 10 ust. 1 ustawy).

I tak w ust. 5 pkt 1 ustawa wskazuje, iż: „na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a–c (art. 10), **formułuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę**, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy”.

Natomiast, jak stanowi art. 10 ust. 2 ustawy: „*W studium określa się w szczególności:*

- 1) *uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d:*
  - a) *kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,*
  - b) *kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;*

/.../

Przedmiotowe opracowanie bilansu dla gminy Dobra opisuje zagadnienia wskazane w ust. 5 pkt 1 ustawy i wynikające z nich wnioski w rozdziale 2. Maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę (Etap 1 - art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy) w podziale na funkcje zabudowy – w punktach:

- 2.1. Przestrzenne, w tym środowiskowe, uwarunkowania i ograniczenia zagospodarowania przestrzennego gminy Dobra;
- 2.2. Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju gminy Dobra;
- 2.3. Społeczno-demograficzne uwarunkowania rozwoju gminy Dobra;

- 2.4. Zapotrzebowanie na powierzchnię użytkową zabudowy dla poszczególnych funkcji w roku prognozy – 2030.

**Podsumowując należy podkreślić, iż bilans nie przesądza o konieczności rozwoju określonych terenów czy funkcji - kierunków rozwoju przestrzennego gminy, stanowi natomiast zbiór istotnych uwarunkowań, które zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 należy uwzględnić w formułowaniu tych kierunków w studium.**

2. Wskazanie w interpelacji części terenów oznaczonych jako DOB.1 i DOB.3 stanowią część zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej jednostki osadniczej niezależnie od ustaleń obowiązującego studium. Zasięg obszaru delimituje się nie w oparciu o obecny zasięg obszarów przeznaczonych pod zabudowę w studium a na m.in. na podstawie stanu faktycznego w zakresie istniejącej zabudowy i infrastruktury towarzyszącej.

W kontekście zarzutu postawionego w Interpelacji należy wyjaśnić, ponownie odwołując się do metodyki sporządzania bilansu, że uwzględnia się w nim istniejący stan rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej jednostki, która m.in. w wyniku stosowania ustawowych narzędzi lokalizacji przedsięwzięć budowlanych ulega przekształceniom (zabudowie) niezależnie od ustaleń studium. Zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi ustalenia studium nie są wiążące dla wydawania administracyjnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie mogą też przesądzać o zakazie lokalizacji przedsięwzięcia (zabudowy, infrastruktury itp.). Warto w tym miejscu przywołać cytat z Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 października 2006 r.; II OSK 1294/07, LEX nr 516797: „*Otóż, jak wynika z przepisów art. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie ma charakteru normatywnego, gdyż nie jest aktem prawa miejscowego. Studium nie ma mocy powszechnie obowiązującej i określa jedynie - jako akt planistyczny - politykę przestrzenną gminy. Wskazując na kierunki i sposoby działania organów, jako akt kierownictwa wewnętrznego, nie stanowi zaś normatywnej podstawy do wydawania indywidualnych aktów stosowania prawa, jakimi są decyzje.*”

Ponadto ujęty w Interpelacji postulat zachowania terenów wyłączonych spod zabudowy będzie przedmiotem rozstrzygnięć studium. Zabudowa zrealizowana w oparciu o decyzje administracyjne została (zgodnie z metodyką bilansu) uwzględniona przy wyznaczaniu obszaru o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej na całym obszarze gminy.

W odniesieniu do zarzutu o nieuwzględnieniu „wymagań dotyczących ochrony cennych zasobów krajobrazowo-przyrodniczych, ...” należy wyjaśnić, iż wskazane w Interpelacji tereny (część terenów DOB.1 i DOB.3) nie są objęte żadną z form ochrony przyrody i krajobrazu określoną przepisami prawa. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody w art. 6 ust. 1 wskazuje, że:

„*Formami ochrony przyrody są:*

- 1) *parki narodowe;*
- 2) *rezerwaty przyrody;*
- 3) *parki krajobrazowe;*
- 4) *obszary chronionego krajobrazu;*
- 5) *obszary Natura 2000;*
- 6) *pomniki przyrody;*
- 7) *stanowiska dokumentacyjne;*
- 8) *użytki ekologiczne;*
- 9) *zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;*
- 10) *ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.*”

Dodatkowo w ust. 2. wskazuje się że: „*w drodze porozumienia z sąsiednimi państwami mogą być wyznaczane przygraniczne obszary cenne pod względem przyrodniczym w celu ich wspólnej ochrony.*”.

W waloryzacji przyrodniczej województwa zachodniopomorskiego, waloryzacji przyrodniczej gminy Dobra, opracowaniu ekofizjograficznym dla obszaru gminy Dobra (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – art. 72 ust. 4), nie wskazano dla tych terenów propozycji ustanowienia żadnej z form ochrony przyrody i krajobrazu.

Odnosząc się do zarzutu, iż „W analizie środowiskowej nie podano też wymagań dotyczących ochrony cennych zasobów krajobrazowo-przyrodniczych, ...”, należy wyjaśnić, że wszystkie formy ochrony przyrody, w tym krajobrazowe zostały uwzględnione w bilansie i wyłączone z obszaru zasięgu jednostek funkcjonalno-przestrzennych. Ponadto z obszaru zwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej jednostek osadniczych wyłączono obszary o przeznaczeniu rekreacyjnym oraz zieleni urządzonej.

**Podsumowując należy stwierdzić iż, bilans uwzględnia uwarunkowania środowiskowe i wynikające z nich ograniczenia. Natomiast niezależnie od powyższego, zgodnie z wymogami ustaw Prawo ochrony środowiska, o ochronie przyrody oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kwestia ochrony walorów przyrodniczo-krajobrazowych będzie przedmiotem ustaleń studium, a następnie planów miejscowych.**

3. W kwestii określenia zapotrzebowania na nową zabudowę o funkcji przemysłowej i magazynowo-składowej należy wyjaśnić, iż przyjęto określone w bilansie wskaźniki na podstawie analizy uwarunkowań przestrzennych, w szczególności położenia gminy w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka metropolitalnego generującego istotne impulsy rozwojowe. Szersze uzasadnienie opisano w punkcie 2.4.3 bilansu. W powyższym rozdziale wskazano min. na fakt, że zainwestowanie terenów przemysłowych często uzależnione jest od gotowości planistycznej gminy do zaabsorbowania inwestycji, wyrażonej w zapewnieniu odpowiedniej rezerwy terenowej w studium, a następnie w planach miejscowych. Biorąc pod uwagę aktywne działania promocyjne, dostępność terenów, położenie gminy oraz jej dobrą sytuację finansową, należy zakładać dalszy wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gminy.

Warto natomiast podkreślić, że ustawodawca konstruując zapisy dotyczące metodyki sporządzenia bilansu nie wskazał precyzyjnie w odniesieniu do jakich funkcji zabudowy mają być prowadzone analizy i wyprowadzane wnioski. Doświadczenia dotychczasowych prac prowadzonych w tym zakresie, potwierdzone projektem zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Pozycja projektu dokumentu rządowego w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD300*) wskazują, iż bilansowanie powinno się ograniczyć do zabudowy mieszkaniowej i towarzyszącej jej usług. Jest to o tyle uzasadnione podejście, że w przypadku funkcji przemysłowych i magazynowo-składowych nie sposób powiązać zapotrzebowania na powierzchnię użytkową z uwarunkowaniami demograficznymi. Jednakże przy obecnych uwarunkowaniach prawnych pominięcie funkcji przemysłowej oraz magazynowo-składowej w obliczeniach, byłoby błędem i mogłoby stanowić nie spełnienie obowiązku ustawowego.

**Podsumowując należy kolejny raz podkreślić, iż bilans nie rozstrzyga o przeznaczeniu terenów, a w powyższym kontekście przyjęty wzrost powierzchni użytkowej pozwala gminie na zabezpieczenia planistyczne dla przyszłych inwestycji w obszarze produkcji, magazynowania i składowania. Przy czym wskazania w studium terenów na przedmiotowe funkcji nie można jednoznacznie identyfikować z brakiem zasad kształtowania i ochrony ład przestrzennego. Ochronie tych wartości będą służyły właśnie ustalenia studium, a następnie planów miejscowych.**

4. Wskazany w Interpelacji zarzut, iż z uwagi na przyjęcie dopuszczonego ustawą wskaźnika korygującego na poziomie 30 % „... wyniki bilansu znacznie odbiegają od stanu faktycznego” wskazuje na niezrozumienie tak skonstruowanego przez ustawodawcę mechanizmu oraz skutków dla samego bilansu pominięcia takiej korekty.

Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 7 ustawodawca umożliwił zastosowanie współczynnika korygującego umożliwiającego zwiększenie zapotrzebowania na powierzchnię użytkową o nie więcej niż 30% **z uwagi na niepewność procesów rozwojowych**. Owa niepewność oraz dynamika zmian w sytuacji demograficznej, społeczno-gospodarczej gmin jest faktem towarzyszącym gminom od lat. Doświadczyla jej również Gmina Dobra. Dlatego przyjęcie tezy, że „... w sytuacji,

*gdy niepewność procesów rozwojowych w Gminie Dobra, wobec olbrzymiej nadwyżki chłonności nad zapotrzebowaniem terenów (zabudowa mieszkaniowa i usługowa), praktycznie nie ma miejsca” jest nieuzasadnione.*

Odnosząc się do postawionej tezy w Interpelacji należy wskazać, iż pominięcie przedmiotowego wskaźnika korygującego nie zmieniłoby w tej konkretnej sytuacji generalnych wniosków z bilansu. Rezultatem takiego podejścia byłaby jeszcze większa nadwyżka powierzchni użytkowej dla zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Autor Interpelacji odnosi się do nadwyżki chłonności nad zapotrzebowaniem dla funkcji mieszkaniowej oraz usługowej nie uwzględniając różnic pomiędzy uwarunkowaniami wpływającymi na zapotrzebowanie na poszczególne funkcje.

Należy podkreślić, że założenie niepewności procesów rozwojowych już w perspektywie dekady jest w pełni uzasadnione. Znaczna część procesów społeczno-ekonomicznych oraz niemożliwych do zaprognozowania zjawisk o charakterze ogólnosiwiatowym i krajowym może istotnie wpłynąć na funkcjonowanie życia społeczności lokalnych, a w konsekwencji mieć swoje przełożenie na założenia polityki rozwoju społecznego, gospodarczego, demograficznego oraz przestrzennego gminy.

W kwestii perspektywy dla określania zapotrzebowania ustawodawca wskazał okres nie dłuższy niż 30 lat nie wskazując jednocześnie okresu minimalnego. Przyjęty w bilansie rok 2030 jako docelowy uwzględnia jedyną dostępną prognozę demograficzną dla gmin opublikowaną przez GUS. Stąd przyjęcie takiej perspektywy należy przyjąć jako uzasadnione.

Wskazane w Interpelacji wyjście poza dziesięcioletnią perspektywę roku 2030 jest propozycją autorską i jest zaprzeczeniem podejścia przyjętego w bilansie, bazującego na oficjalnych krajowych dostępnych prognozach demograficznych.

**Podsumowując: Przygotowanie analiz umożliwiających prowadzenie polityki przestrzennej gminy w sposób racjonalny, niezależnie od niepewnych uwarunkowań rozwojowych został wyrażony przez ustawodawcę przez możliwość zwiększenia zapotrzebowania na poziomie 30 %. Taki wskaźnik został zastosowany w opracowaniu Bilansu terenów pod zabudowę dla Gminy Dobra, a założenie niepewności procesów rozwojowych już w perspektywie dekady jest w pełni uzasadnione.**

WÓJT  
*Teresa Dera*

Otrzymują:

1. Adresat.
2. A/a

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy Dobra Pan Bartłomiej Miluch

*Mc*

*[Signature]*