

UCHWAŁA Nr XXXIX/213/2018

RADY MIEJSKIEJ W GÓRZNIE

z dnia 27 września 2018 r.

**w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Górzno
oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**

Na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, poz. 1566, z 2018 r. poz. 1496, poz. 1544) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się dokument pod nazwą „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Górzno”, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Uznaje się za aktualne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy Górzno.

§ 3. Uznaje się za nieaktualne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Górzno.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Górzno.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Górznie

Jacek Ruciński

UZASADNIENIE

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnieniem decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

Analiza sporządzona przez Burmistrza Górzno została pozytywnie zaopiniowana przez Powiatową Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w Brodnicy z dnia 10 września 2018 r. Wyniki analizy Burmistrz przekazuje raz w okresie kadencji Radzie Miejskiej, celem podjęcia uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych.

Na podstawie przeprowadzonej analizy (w oparciu o obowiązujące przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, przepisy odrębne), stwierdzono, że ze względu na skalę zmian zaleca się stworzyć nowy dokument. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania nie jest aktem prawa miejscowego, nie mniej ustalenia studium zgodnie z ustawą są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium jest dokumentem określającym jej politykę przestrzenną i lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, na obszarze całej gminy.

Ponadto dokonano analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta i gminy Górzno pod kątem aktualności obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stwierdzając aktualność obowiązujących na terenie miasta i gminy Górzno miejscowych planów.

Biorąc pod uwagę podjęcie powyższej uchwały jest celowe i uzasadnione.



**P L A N O W A N I E P R Z E S T R Z E N N E
I O B S Ł U G A N I E R U C H O M O Ś C I**

ul. Srebrna 8/42, 10 – 698 Olsztyn,

Tel. 664 – 026 - 310

E-mail: biuro@esprit.net.pl

strona internetowa www.esprit.net.pl

ANALIZA ZMIAN W ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM GMINY GÓRZNO

Autorzy opracowania
mgr inż. Adam Korgul
mgr inż. Michał Romański

Olsztyn, sierpień 2018



SPIS TREŚCI

1.	WPROWADZENIE.....	3
1.1.	PODSTAWA PRAWNA.....	3
1.2.	CEL I METODA OPRACOWANIA.....	3
1.3.	CHARAKTERYSTYKA GMINY GÓRZNO I DEMOGRAFIA.....	4
1.3.1.	PIRAMIDA DEMOGRAFICZNA.....	7
1.3.2.	PROGNOZA DEMOGRAFICZNA NA LATA 2018 - 2030.....	8
2.	STAN PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY GÓRZNO.....	9
2.1.	ELEMENTY ŚRODOWISKA MAJĄCE WPLYW NA ZAGOSPODAROWANIE GMINY.....	9
2.2.	POKRYCIE PLANISTYCZNE GMINY.....	10
2.3.	PLANY W TRAKCIE SPORZĄDZANIA.....	12
2.4.	DECYZJE O WARUNKACH ZABUDOWY.....	12
2.5.	POZWOLENIA NA BUDOWĘ.....	15
2.6.	WNIOSKI O SPORZĄDZENIE LUB ZMIANĘ PLANÓW MIEJSCOWYCH LUB STUDIUM.....	16
2.7.	KORELACJA MIĘDZY WYDANYMI DECYZJAMI O WARUNKACH ZABUDOWY A ZAPISAMI STUDIUM.....	16
3.	OCENA AKTUALNOŚCI MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO.....	18
3.1.	OCENA AKTUALNOŚCI MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO Z PRZEPISAMI PRAWA.....	18
3.1.1.	ZAKRES PRAWNY OBOWIĄZYWANIA MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO.....	19
3.1.2.	OCENA AKTUALNOŚCI PLANÓW MIEJSCOWYCH W ZAKRESIE PRAWNYM.....	20
3.1.3.	OCENA AKTUALNOŚCI PLANÓW MIEJSCOWYCH W ZAKRESIE URBANISTYCZNYM.....	21
3.2.	WNIOSKI.....	21
4.	OCENA AKTUALNOŚCI STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO.....	23
4.1.	OBOWIĄZUJĄCE STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY GÓRZNO.....	23
4.1.1.	OCENA AKTUALNOŚCI STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO.....	24
4.1.2.	ZAKRES PRAWNY STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO.....	24
4.1.3.	OCENA AKTUALNOŚCI STUDIUM W ZAKRESIE PRAWNYM.....	26
4.2.	WNIOSKI.....	27
5.	WIELOLETNI PROGRAM SPORZĄDZANIA MIEJSCOWYCH PLANÓW.....	28



1. WPROWADZENIE

1.1. PODSTAWA PRAWNA

Podstawą prawną wszelkich działań planistycznych gminy jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.). Ze względu na dynamiczny charakter zmian w przestrzeni, ustawa nakłada na podstawowy organ planistyczny – gminę w osobie jej wójta, burmistrza lub prezydenta – obowiązek stałego monitorowania zmian zachodzących w przestrzeni oraz odnoszenia ich do dokumentów planistycznych gminy. Zgodnie z art. 32 tej ustawy w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Wyniki tych analiz burmistrz przekazuje radzie co najmniej raz w trakcie jej kadencji, uzyskując wcześniej opinię gminnej komisji urbanistyczno – architektonicznej. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2017 r., II OSK 1106/15: „Do obowiązków właściwych organów gminy należy aktualizacja studium i planów miejscowych, a w szczególności konieczność dokonywania zmian tych aktów, wynikających ze zmian ustaw”. Powyższy obowiązek implikuje kolejny: rada gminy, w momencie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest zobowiązana uzasadnić, w jaki sposób plan ten stanowi wypełnienie wniosków z dokonanej analizy.

Jak zatem wynika z powyższego, analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy jest jednym z podstawowych dokumentów w procesie gminnego planowania przestrzennego.

Rada gminy na podstawie przekazanych jej przez burmistrza wyników analiz podejmuje następnie uchwałę w sprawie aktualności lub nieaktualności studium i planów miejscowych.

1.2. CEL I METODA OPRACOWANIA

Konieczność wykonania wspomnianych analiz wynika jednak nie tylko z dyspozycji ustawowych, ale również z potrzeby uzyskania wiedzy na temat aktualnego stanu przestrzeni, realizacji uchwalonych planów miejscowych oraz potrzeb w zakresie ich sporządzenia lub zmiany, jakie rysują się ze składanych przez właścicieli gruntów wniosków. Ważnym



aspektem prowadzonych analiz jest również monitorowanie ruchu budowlanego na terenie gminy, wskazywanie tych terenów, które cieszą się największym zainteresowaniem ze strony inwestorów lub takich, które z różnych względów (środowiskowych, społecznych czy ekonomicznych) należałoby chronić. Określenie takich terenów może być bowiem ważną wskazówką, gdzie należy opracować plany miejscowe w pierwszej kolejności. Temu celowi służyć ma przede wszystkim analiza wydawanych decyzji o warunkach zabudowy oraz ich korelacja z wydanymi pozwoleniami na budowę. Głównym celem sporządzenia przedmiotowej analizy jest zatem sprawdzenie stanu planowania przestrzennego w gminie i wypracowanie wniosków w tym zakresie na kolejne lata.

Niniejsze opracowanie sporządzono poprzez analizę istniejących planów miejscowych oraz ich głównych założeń, a także wydanych decyzji o warunkach zabudowy, pozwoleń na budowę i złożonych wniosków w zestawieniu z celami polityki przestrzennej określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Mając powyższe na uwadze przyjęto założenie, że niniejsza analiza obejmować będzie wszystkie opracowane plany miejscowe oraz wydane decyzje i złożone wnioski od roku 2013. Takie założenie wynika z faktu, że okres powyżej pięciu lat (sprzed 2013 r.) powodował najczęściej dezaktualizację złożonych wniosków (działki były dzielone na mniejsze, wydawane były już dla tych terenów warunki zabudowy) z jednej strony lub realizację procesu inwestycyjnego wynikającego z wydanej decyzji o warunkach zabudowy z drugiej.

Przeanalizowano również zgodność planów miejscowych z przepisami aktualnie obowiązującego prawa. Celem opracowania jest ocena aktualności wyżej wymienionych dokumentów zarówno pod względem formalno-prawnym, jak również ich przydatności w realizacji podstawowego celu, jakim jest kształtowanie ładu przestrzennego.

1.3. CHARAKTERYSTYKA GMINY GÓRZNO I DEMOGRAFIA

Górzno jest gminą miejsko – wiejską położoną w północnej części Polski, na wschodnim krańcu województwa kujawsko-pomorskiego, w powiecie brodnickim. Administracyjnie w skład gminy wchodzi 8 sołectw. Gmina zajmuje powierzchnię ok. 120 km², zamieszkuje ją niecałe 4 tysiące mieszkańców, przy gęstości zaludnienia ok. 33 osoby/km². Stosunkowo niska wartość tego wskaźnika spowodowana jest głównie specyfiką gminy – dużym udziałem lasów we wschodniej części. W powiecie brodnickim Górzno należy do gmin o najmniejszej liczbie ludności.



Administracyjnie w skład gminy wchodzi miasto Górzno oraz 31 miejscowości lub ich części¹. W gminie działa 8 jednostek pomocniczych – sołectw. Ze względu na peryferyjne położenie względem siedziby władz województwa, przez gminę nie przebiega żaden ważniejszy ciąg komunikacyjny. Z jednej strony stanowi to barierę w rozwoju gospodarczym, z drugiej jednak może być atutem w rozwoju ukierunkowanym na turystykę, definiując gminą jako spokojną, wolną od uciążliwych form działalności.

W sieć wodociągową wyposażonych jest blisko 90% budynków w gminie, natomiast w kanalizacyjną – zaledwie ok. 37%. Co ciekawe, stopień zwodociągowania budynków jest wyższy na wsi (90%) niż w mieście (84%). W przypadku kanalizacji aż 75% budynków w mieście jest przyłączonych do sieci, natomiast zaledwie 14% na wsi. Proporcje te odzwierciedlone są również w przypadku liczby ludności korzystających z tych sieci – mieszkańcy miasta mogą cieszyć się znacznie większym uzbrojeniem niż mieszkańcy wsi. To z kolei prowadzi do wniosku o dużym udziale indywidualnych rozwiązań z zakresu gospodarki ściekami na terenach wiejskich. Zważywszy na duży udział lasów oraz gruntów rolnych wysokich klas, jak również form ochrony przyrody, rozwiązania indywidualne powinny ustępować miejsca zbiorowym. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt bardzo luźnego układu zabudowy w gminie, który znacząco zwiększa koszty skanalizowania.

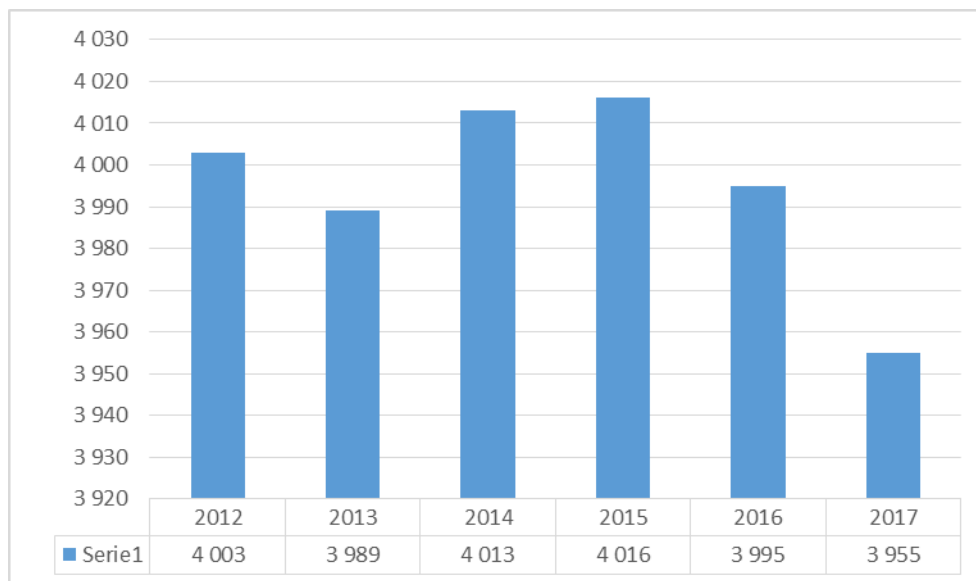
Budownictwo w gminie nie wykazuje dużej dynamiki. Średnio oddawanych jest do użytkowania 11-15 budynków (z czego średnio ok. 10 mieszkań). To wartości zastanawiające wobec liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwoleń na budowę, opisanych w następnych rozdziałach.

W ciągu ostatnich pięciu lat stan ludności jest stabilny i waha się w granicach 3990 – 4015 osób, z tendencją spadkową od roku 2016.

¹ Dane według rejestru TERYT.



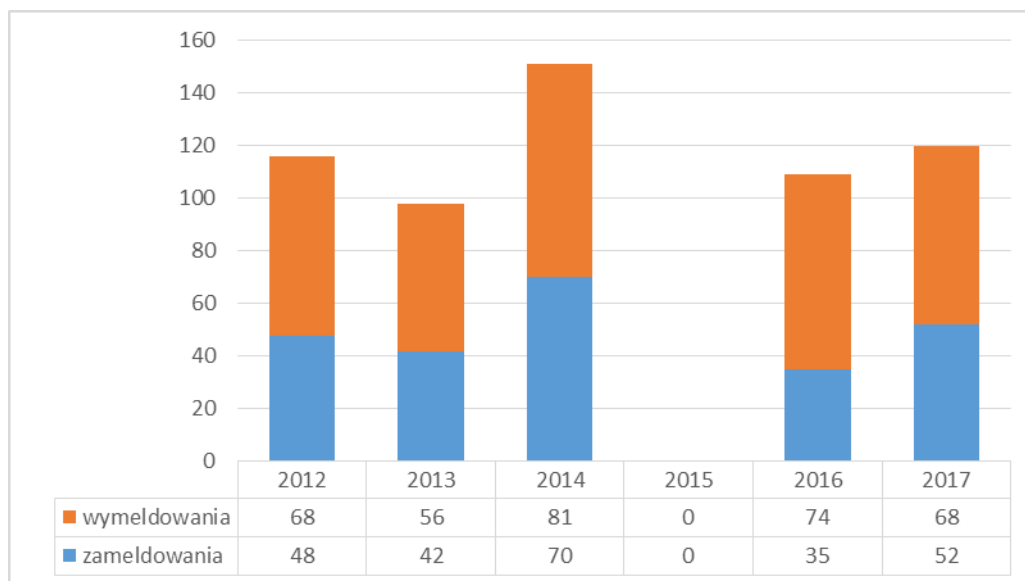
Wykres 1 Liczba ludności w gminie Górzno w latach 2012-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Analiza relacji zameldowania – wymeldowania wskazuje jednak na ujemne saldo migracji – rokrocznie o kilkanaście wymeldowań więcej niż zameldowań. W roku 2016 wskazać można na zwiększenie tej różnicy – w tym roku ilość wymeldowań była wyższa o 39 osób (rok 2015 – brak danych).

Wykres 2 Zameldowania i wymeldowania w gminie Górzno w latach 2012-2017



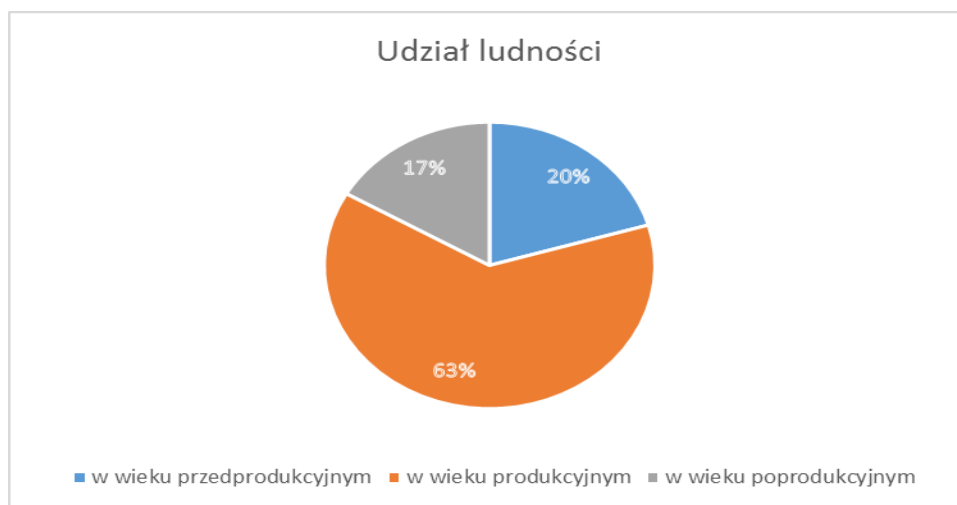
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Struktura wieku mieszkańców gminy Górzno prezentuje się pozytywnie jest w miarę stabilna w ciągu ostatnich lat. Dominuje ludność w wieku produkcyjnym, natomiast pozytywną cechą jest fakt, że ludności w wieku przedprodukcyjnym jest więcej niż ludności



w wieku poprodukcyjnym. Świadczy to o tym, że społeczeństwo gminy Górzno nie wykazuje cech społeczeństw starzejących się.

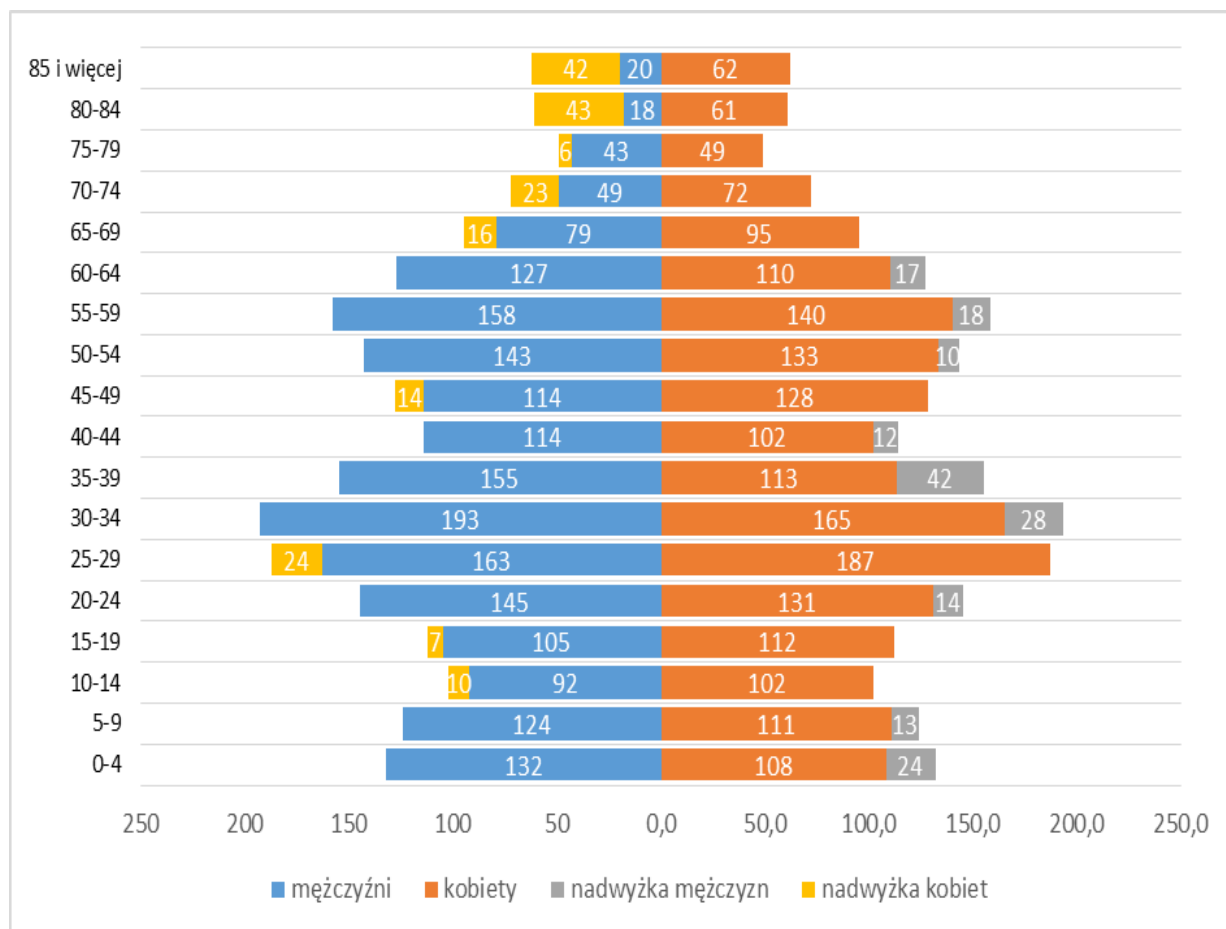
Wykres 3 Udział ludności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

1.3.1. PIRAMIDA DEMOGRAFICZNA

Wykres 3 Piramida demograficzna gminy Górzno



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS





Analiza piramidy demograficznej wskazuje na przewagę płci męskiej głównie w przedziałach wieku produkcyjnego, natomiast żeńskiej w przedziałach wieku poprodukcyjnego. Dodatkowo kształt piramidy potwierdza wcześniejsze wnioski – społeczeństwo gminy Górzno nie należy do starzejących się, aczkolwiek powinny zwracać uwagę duży udział ludności w przedziale wiekowym 50-59 lat oraz mały w przedziale wiekowym 10-19 lat. Wskazują one, że za ok. 10 lat kształt piramidy może zmienić się na niekorzystny demograficznie.

1.3.2. PROGNOZA DEMOGRAFICZNA NA LATA 2018 - 2030

Badania dotyczące liczby ludności w Gminie Górzno oraz ocena aktualnych trendów demograficznych muszą zostać skonfrontowane z prognozami. Wykonana przez Główny Urząd Statystyczny prognoza demograficzna dla gminy Górzno wskazuje, że liczba mieszkańców gminy spadnie o 74 osoby². Jednocześnie ludność powiatu brodnickiego wzrośnie o 961 osób³.

Poniżej przedstawiono w formie tabelarycznej wykonaną przez autora, prognozę liczby ludności dla Gminy Górzno do roku 2030.

Tabela 1 Prognoza liczby ludności gminy Górzno do roku 2030

PLEĆ OGÓLEM	WIEK	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	OGÓLEM	3 987	3 984	3 980	3 976	3 973	3 967	3 961	3 955	3 949	3 943	3 936	3 930	3 921
	PRZEDPRODUKCYJNY 0-17	816	815	806	814	824	828	824	829	807	808	804	802	791
	PRODUKCYJNY 18-59/64	2 504	2 488	2 472	2 440	2 403	2 375	2 358	2 326	2 321	2 306	2 298	2 278	2 268
	MOBILNY 18-44	1 575	1 576	1 573	1 559	1 535	1 516	1 491	1 470	1 478	1 454	1 422	1 396	1 351
	NIEMOBILNY 44-59/64	929	912	899	881	868	859	867	856	843	852	876	882	917
	POPPRODUKCYJNY 60+/65+	667	681	702	722	746	764	779	800	821	829	834	850	862
	0-14	676	686	694	696	705	686	687	683	681	674	676	671	662
	15-59	2 512	2 488	2 451	2 420	2 387	2 386	2 365	2 345	2 308	2 300	2 287	2 276	2 267
	60+	799	810	835	860	881	895	909	927	960	969	973	983	992
	15-64	2 760	2 738	2 718	2 701	2 659	2 660	2 643	2 619	2 591	2 574	2 548	2 531	2 511
	65+	551	560	568	579	609	621	631	653	677	695	712	728	748
	80+	155	155	153	148	144	140	137	135	135	139	144	143	145

(Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, <http://stat.gov.pl/>)

² <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html>.

³ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-dla-powiatow-i-miast-na-prawie-powiatu-oraz-podregionow-na-lata-2014-2050-opracowana-w-2014-r-,5,5.html>



Jak wynika z tabeli w latach 2018 – 2030 liczba ludności gminy nie będzie znacząco maleć. W badanej perspektywie czasowej nastąpi ubytek liczby mieszkańców na poziomie około 66 osób. Tak minimalny poziom może nie być brany pod uwagę przy ustanawianiu różnego rodzaju wskaźników zależnych od prognozy demograficznej z uwagi na próg błędny do wystąpienia.

2. STAN PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY GÓRZNO

2.1. ELEMENTY ŚRODOWISKA MAJĄCE WPŁYW NA ZAGOSPODAROWANIE GMINY

Polski system prawodawczy co do zasady wiąże prawo własności nieruchomości z możliwością jej zagospodarowania. Ograniczenia w tej mierze mogą być wprowadzane jedynie w drodze ustawy i tylko w takim stopniu, jaki nie narusza istoty prawa własności. Na terenie gminy Górzno występują elementy środowiska, które z mocy przepisów wyższego rzędu mogą mieć istotny wpływ na zagospodarowanie gminy.

W pierwszej kolejności należy wyróżnić duże kompleksy leśne obejmujące wschodnią część gminy. Oprócz niezaprzeczalnej wartości środowiskowej, zdrowotnej i estetycznej, lasy objęte są ochroną na mocy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161). Zgodnie z jej postanowieniami na cele nieleśne (a więc także na cele budowlane) można przeznaczyć grunty jedynie po otrzymaniu stosownej zgody uzyskiwanej przy opracowywaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku takiej zgody możliwość zagospodarowania gruntu leśnego jest mocno ograniczona.

Kolejnym wyróżniającym elementem są z kolei duże kompleksy gruntów rolnych klas I-III zlokalizowane po zachodniej stronie gminy. Możliwości ich zagospodarowania oraz kwestie ochrony regulowane są – podobnie jak w przypadku lasów – ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Na cele nierolnicze można przeznaczyć grunty rolne jedynie za zgodą właściwego ministra. W przypadku braku takiej zgody grunt klasy I-III musi pozostać w dalszym ciągu gruntem rolnym, niemniej jednak należy zauważyć, że możliwość jego zagospodarowania nie jest ograniczona w sposób tak ścisły, jak gruntu leśnego. Wysoka klasa gruntu nie stanowi bowiem przeszkody do budowy obiektów budowlanych w tzw. zabudowie zagrodowej, a więc służącej rolnikowi jako baza jego gospodarstwa. Opisana ochrona gruntów rolnych nie obowiązuje również w granicach administracyjnych miast.

Trzecią kategorią terenów wpływających na zagospodarowania są wody. W gminie Górzno wyróżnić można jeziora położone w centralnej części gminy (w tym – co ważne – w



granicach miasta) oraz na jej wschodnich krańcach. Niekiedy można napotkać również niewielkie jeziora położone w lasach.

Brak możliwości zagospodarowania wód na cele „niezwiązane z wodą” jest raczej oczywisty, niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że obecność zbiornika wodnego z reguły determinuje sposób zagospodarowania gruntów wokół niego. Należy tu zwrócić uwagę na trzy aspekty tego zagospodarowania:

1. Zabudowa budynkami mieszkalnymi linii brzegowych. Zjawisko zdecydowanie negatywnie wpływające na estetykę jezior oraz kolidujące w praktyce w przepisami zakazującymi grodzienia brzegów jezior. W gminie Górzno jednak w pewnym stopniu ograniczone z uwagi na występowanie form ochrony przyrody obejmujących zbiorniki wodne.
2. Generowanie ruchu turystycznego. Jezioro jako element wzbogacający krajobraz – również w połączeniu ze zróżnicowaną rzeźbą terenu – kreowanie potencjału turystycznego.
3. Jezioro jako miejsce rekreacji i aktywnego wypoczynku poprzez wykorzystanie terenów sąsiadujących do zagospodarowania sportowego, lokalizacji plaż czy tras spacerowych.

Ostatnim ważnym elementem są formy ochrony przyrody. Z uwagi na fakt, że ochrona środowiska ma swoje źródło wprost w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, formy ochrony przyrody dosyć głęboko ingerują w możliwości zagospodarowania gruntu. Spośród wszystkich form w gminie Górzno występują: obszar chronionego krajobrazu, obszar Natura 2000, park krajobrazowy, rezerваты przyrody. Ograniczenia w zagospodarowaniu w ich przypadku wynikają z zapisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 142 z późn. zm.) oraz aktów wykonawczych.

2.2. POKRYCIE PLANISTYCZNE GMINY

Gmina Górzno posiada obecnie 3 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Tabela poniżej przedstawia spis aktualnie obowiązujących planów miejscowych.

Tabela 2 Lista obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

L.p.	Nazwa planu	Numer i data uchwały	Główne przeznaczenie	Powierzchnia [ha]
1	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Górzno, w części miejscowości Górzno-Wybudowanie, obejmującej teren pod zabudowę produkcyjno-usługową	Nr VI/33/2003 Rady Gminy w Górznie z dnia 24 kwietnia 2003 r.	produkcyjno-usługowe	8



2	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar działek nr: 225, 226, 227, 228, 229, 218/2, 219/2, 219/3, 210/2, 211, 212, 232/2, 539, 540 - obręb miasto Górzno 1	Nr X/61/2011 Rady Gminy w Górznie z dnia 25 listopada 2011 r.	mieszkaniowe jednorodzinne	12,9
3	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Górzno w obrębie geodezyjnym Zaborowo	Nr X/62/2011 Rady Gminy w Górznie z dnia 25 listopada 2011 r.	mieszkaniowe jednorodzinne, rekreacyjne, usługowe	13,7

Źródło: opracowanie własne

Powierzchnia wszystkich planów miejscowych wynosi 34,6 ha, co stanowi 0,3% powierzchni gminy. Średnia powierzchnia jednego planu miejscowego to 11,5 ha.

Jak wynika z Rysunku nr 2 obowiązujące plany zagospodarowania zlokalizowane są w mieście oraz w obrębach „podmiejskich”. Brak planów zagospodarowania spowodował w gminie mocne rozlanie się zabudowy. Poza miejscowościami Miesiączkowo, Zaborowo i Wierzchowonia, zabudowa na wsiach nie tworzy zwartych skupisk, ale ciągnie się wzdłuż dróg. Taki stan rzeczy jest dodatkowo wzmocniony poprzez zasady funkcjonujące przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Zwiększa to koszty utrzymania dróg oraz budowy infrastruktury technicznej. Pozytywnym faktem jest, że zabudowa typowo kolonijna, a więc występująca z dala od dróg występuje stosunkowo rzadko. Możliwe do zidentyfikowania jest również zjawisko coraz częstszego zabudowywania przedmieść Górzna – lokalizowania zabudowy zaraz za granicą miasta.

Dużo większym skupieniem charakteryzuje się zabudowa miasta Górzno, koncentrująca się w okolicach ulic 11 listopada, Św. Floriana, Freta i Nowe Osiedla oraz dróg odchodzących od nich. Zabudowa skupia się głównie w centralnej części miasta i rozchodzi się w kierunku południowym. Na takie kierunek niewątpliwie ma wpływ obecność form ochrony przyrody na terenie miasta i zakazy w zagospodarowaniu z nich wynikające. Z punktu widzenia ekonomiki zarządzania gminą należałoby dążyć do dalszego koncentrowania zabudowy w mieście, niemniej jednak będzie to z pewnością wymagać pogłębionej analizy możliwości zagospodarowania części krańcowych Górzna. Niewątpliwie pożądanym jest wykonanie prognozy zapotrzebowania na nową zabudowę, możliwości jej zlokalizowania w granicach miasta (perspektywicznie także w granicach gminy) oraz dokonanie bilansu tych terenów.

Celem takiej analizy jest przede wszystkim dostarczenie władzom gminy rzetelnych informacji dotyczących możliwości rozwojowych gminy w celu prawidłowego zidentyfikowania jej potencjału oraz dokonywania racjonalnych decyzji dotyczących choćby rozwoju infrastruktury.



W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na niewielki stopień zagospodarowania terenów objętych planami miejscowymi. W granicach każdego z nich znajduje się po kilka budynków, podczas gdy ich powierzchnie pozwalają na dużo większy rozwój zabudowy.

W granicach gminy brak jest terenów, dla których istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikający z przepisów odrębnych.

2.3. PLANY W TRAKCIE SPORZĄDZANIA

Obecnie gmina Górzno nie prowadzi procedur zmierzających do uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2.4. DECYZJE O WARUNKACH ZABUDOWY

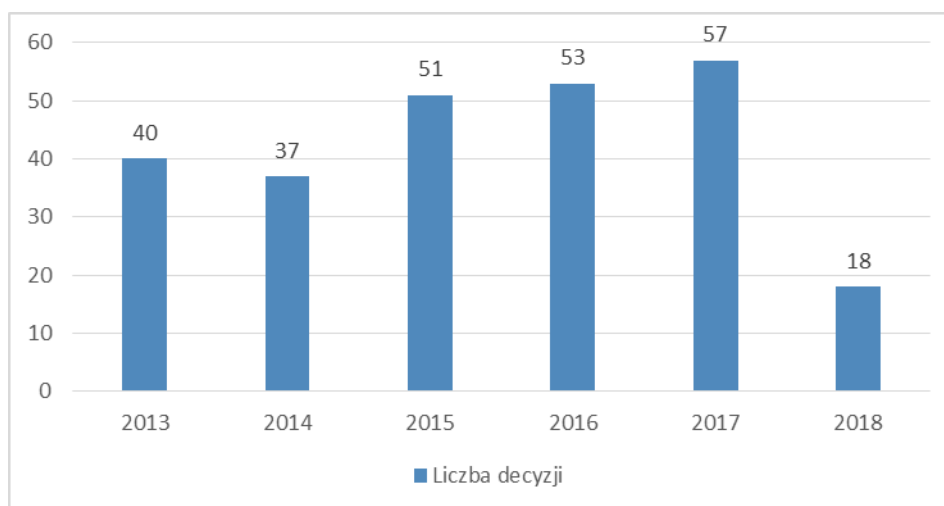
Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest więc głównym i zasadniczym dokumentem warunkującym zasady lokalizacji i realizacji jakichkolwiek zamierzeń inwestycyjnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Według stanu na maj 2018 r. od 2013 r. wydano 256 decyzji ustalających warunki zabudowy. Wykres poniżej prezentuje, jak rozkładała się liczba wydanych decyzji w poszczególnych latach.



Wykres 4 Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy wydanych w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z przedstawionych danych ilość wydanych decyzji wzrasta. Jest to spowodowane stopniową polepszającą się koniunkturą w budownictwie. Należy jednak zwrócić uwagę, że blisko połowa z wydanych decyzji dotyczy inwestycji polegających na rozbudowie czy nadbudowie istniejących budynków lub budowie budynków towarzyszących innym funkcjom (np. gospodarczych czy garażowych). Do analizy przyjęto więc tylko te decyzje, które z punktu widzenia rozmieszczenia poszczególnych funkcji prezentują największą wartość, a więc lokalizujących na danym terenie nową funkcję. Najwięcej takich decyzji wydano w obrębach geodezyjnych Górzno Wybudowanie (34), Szynkówko (22), Zaborowo (17), Miesiączkowo (16) oraz Szczutowo (15). Zauważalną jest tendencja do tworzenia się zabudowy podmiejskiej prezentowana w obrębach Górzno Wybudowanie oraz Fiałki. Pozostałe decyzje w innych obrębach wydawane są rzadziej oraz charakteryzują się dalszą dekoncentracją zabudowy. Na obszarze miasta wydanych zostało 55 decyzji lokalizujących nowe funkcje zabudowy, głównie w jego południowej części. Bardzo częstym przypadkiem jest występowanie przez właścicieli większych działek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy jedynie dla dokonania samego podziału geodezyjnego działki. Sporadyczne decyzje na funkcję zagrodową wydawane były również na północ od miasta Górzno – w Fiałkach oraz Górznie Wybudowaniu.

Elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest duży udział decyzji dotyczących obiektów inwentarskich (14), wskazujący na znaczną produkcję zwierzęcą w gminie. Decyzje te były wydawane bardzo często w niedalekiej odległości od zabudowań wsi. Sugeruje się, aby gmina ustalając kierunki swojej polityki przestrzennej, położyła szczególny nacisk na

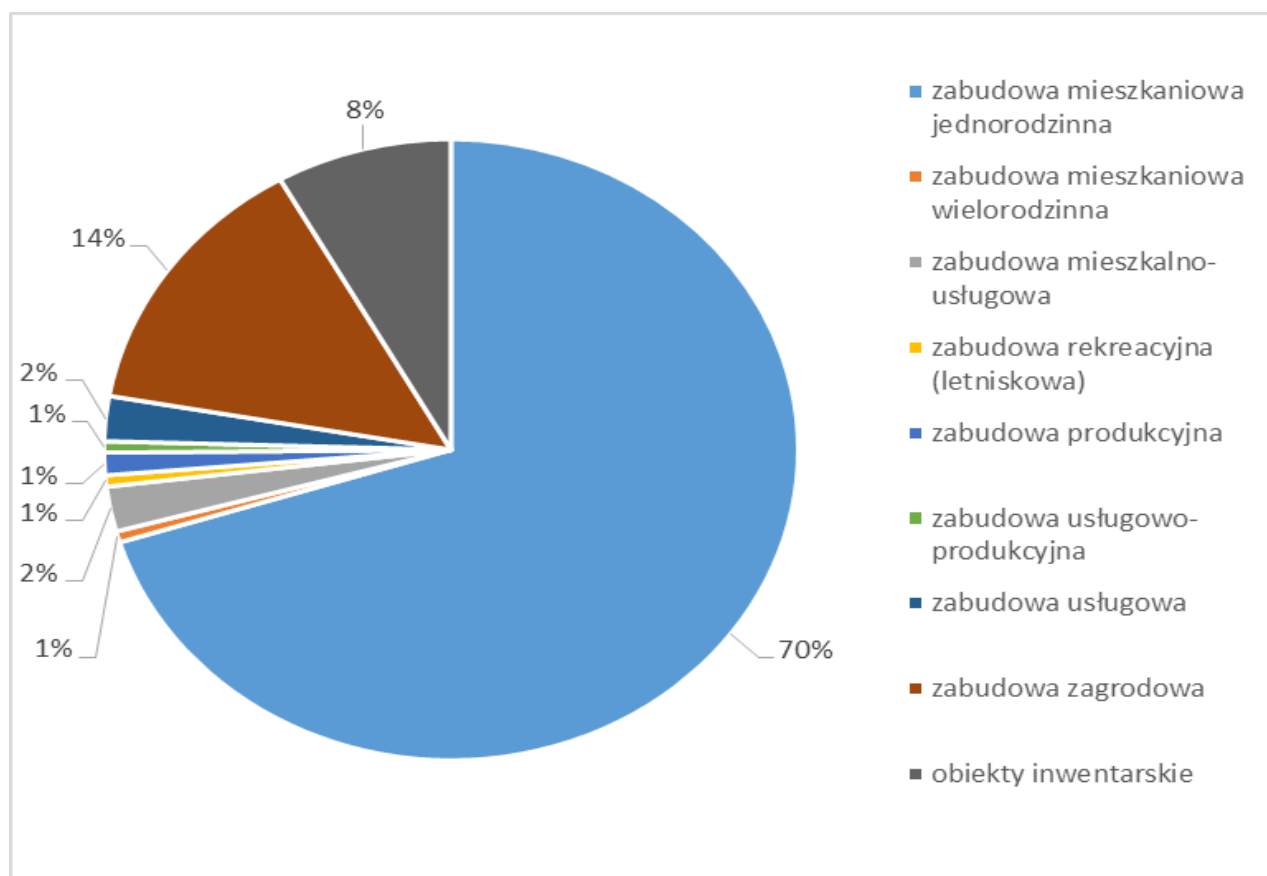


właściwie ukierunkowany rozwój obiektów związanych z produkcją zwierzęcą. O ile bowiem trzeba przyznać, że na terenach rolnych należy rozwijać rolnictwo, to jednak ustalenie właściwych ram dla jego rozwoju może zapobiec w przyszłości konfliktom społecznym i przestrzennym.

Pozostałe funkcje (zabudowa wielorodzinna, usługowa, produkcyjna, usługowo-produkcyjna czy mieszkalno-usługowa) pojawiały się w wydawanych decyzjach rzadko.

W podziale na poszczególne funkcje zabudowy najczęściej wydawanymi decyzjami są te dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (ok. dwóch trzecich wszystkich decyzji). Zlokalizowane są one głównie w mieście, ale także – co już zostało zasygnalizowane – na terenach podmiejskich. Drugą co do liczebności grupą są decyzje wydawane dla zabudowy zagrodowej, głównie w zachodniej części gminy, gdzie zlokalizowane są grunty najwyższych klas niepozwalające na lokalizację innych funkcji.

Wykres 5 Podział wydanych decyzji o warunkach zabudowy ze względu na funkcję zabudowy



Źródło: opracowanie własne



2.5. POZWOLENIA NA BUDOWĘ

Pozwolenia na budowę są aktami administracyjnymi, które „konsumują” ustalenia planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy. Dopiero po wydaniu pozwolenia na budowę grunt – dotychczas rolny, ale przeznaczony na daną funkcję w planie lub decyzji o warunkach zabudowy – staje się gruntem nierolnym – wyłączonym z produkcji rolniczej.

Tabela poniżej przedstawia zestawienie wydanych pozwoleń na budowę dla nowej zabudowy w rozbiciu na poszczególne jej funkcje.

Tabela 3 Wydane pozwolenia na budowę

Rodzaj zabudowy	Rok					Suma
	2013	2014	2015	2016	2017	
gospodarcza	4	5	3	7	7	26
mieszkaniowa jednorodzinna	11	11	6	18	21	67
usługowa	2		1	1	2	6
inwestycje celu publicznego	3	1	3	1	3	11
produkcja rolna	1	3			2	6
rekreacyjna			1			1
Suma	21	20	14	27	35	117

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Starostwa Powiatowego

W badanym okresie wydano w sumie 117 pozwoleń na budowę związanych z powstaniem nowej zabudowy⁴. Najwięcej pozwoleń zostało wydanych w 2017 r. – blisko jedna trzecia, najmniej w 2015 r. Co można było oczekiwać – najwięcej pozwoleń dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, jednak duży udział mają pozwolenia dotyczące zabudowy gospodarczej (garaże, magazyny, budynki gospodarcze). Zważywszy na fakt, że budynki takie wymagają pozwolenia na budowę dopiero po przekroczeniu określonej powierzchni zabudowy, należy wnioskować, że wydane pozwolenia dotyczą budynków większych niż 35 m² powierzchni zabudowy.

Spośród wydanych decyzji o warunkach zabudowy około połowa została „skonsumowana” pozwoleniami na budowę. Jakkolwiek decyzje o warunkach zabudowy mają charakter trwałe, to jednak okres pięciu lat od wydania takiej decyzji stanowi czas, w którym najczęściej rozpoczynany jest proces budowlany. Brak wydanych pozwoleń na budowę dla połowy sporządzonych warunków zabudowy wskazuje na tendencję do uzyskiwania przez właścicieli działek decyzji „na wszelki wypadek”, a więc jako lokata kapitału, zabezpieczenie przed ewentualnymi niekorzystnymi zmianami w prawie, dokonania

⁴ Niniejsze zestawienie pomija – podobnie jak w przypadku decyzji o warunkach zabudowy – pozwolenia na budowę dotyczące rozbudowy czy nadbudowy obiektów budowlanych z uwagi na fakt, że nie generują (nie wprowadzają) one nowej funkcji na dany teren, co jest istotne z punktu widzenia niniejszej analizy, a jedynie prowadzą do intensyfikacji istniejących form zabudowy.



podziału czy w celu potencjalnego wzrostu wartości nieruchomości. Z kolei zastanawiającym jest fakt niewielkiej ilości oddawanych do użytkowania budynków w stosunku do wydanych pozwoleń na budowę. Z konfrontacji dostępnych danych wynika, że część pozwoleń na budowę może nie być materializowana w postaci budowy, ale wygasać. Innym wytłumaczeniem tego stanu rzeczy jest odkładanie decyzji o rozpoczęciu budowy przez inwestorów na później oraz prowadzenie jej latami, w miarę posiadanych środków finansowych, przez co ilość oddawanych do użytkowania budynków jest niewielka.

2.6. WNIOSKI O SPORZĄDZENIE LUB ZMIANĘ PLANÓW MIEJSCOWYCH LUB STUDIUM

Właściciele terenów w granicach gminy Górzno nie występowali do tej pory z wnioskami o uchwalenie bądź zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2.7. KORELACJA MIĘDZY WYDANYMI DECYZJAMI O WARUNKACH ZABUDOWY A ZAPISAMI STUDIUM

Zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy musi być zgodny ze studium, które jest odzwierciedleniem polityki przestrzennej gminy. Jak stwierdza orzecznictwo sądowe *„choć studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. Studium stwarza nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego i pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu planów miejscowych, a ponadto stanowi wytyczną w całokształcie działalności organu wykonawczego gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”*⁵.

Z tego względu każdy składany w przyszłości wniosek o opracowanie lub zmianę planu należy oceniać również przez pryzmat zgodności ze studium. W tym kontekście należy

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Wr 715/12.



szczególnie przypomnieć treść art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1 [w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego – przyp.], wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych”.

Problemem natury prawnej jest jednak brak zależności między zapisami studium, a wydawanymi decyzjami o warunkach zabudowy. Obowiązująca ustawa nie przewiduje, aby taka zgodność musiała zostać zachowana, a jedynie aby spełnione zostały warunki określone w art. 61 tej ustawy⁶. Efektem tego są przypadki, kiedy wydane decyzje o warunkach zabudowy nie są zgodne z zapisami studium pod kątem lokalizacji zabudowy lub pod kątem funkcji zabudowy (inny rodzaj zabudowy określony w decyzji oraz inny określony w studium). Takie sytuacje występują szczególnie na następujących terenach określonych w studium:

1) w obrębie miasta Górzno:

- wydawanie warunków zabudowy dla funkcji mieszkaniowej na kierunku Ic-UT,T, na kierunku Id-UT,T,
- wydawanie warunków zabudowy dla funkcji produkcyjnej i usługowo-produkcyjnej na kierunku Iib-UT,M,T,

2) na terenach wiejskich:

- wydawanie warunków zabudowy dla funkcji mieszkaniowej na kierunku Ib-EL,ER,T w obrębie Fiałki, na kierunku Ib-T,EL,ER w obrębie Górzno Wybudowanie, na kierunku Id-UT w obrębie Zaborowo i Szynkówko, na kierunku Ie-UT,T,ER w obrębie Fiałki i Górzno Wybudowanie, na kierunku Iia w obrębie Górzno Wybudowanie,
- wydawanie warunków zabudowy dla obiektów inwentarskich na kierunku Ib w obrębie Szczutowo,
- wydawanie warunków zabudowy dla funkcji produkcyjnej i usługowo-produkcyjnej Iib-UT,T,R w obrębie Szynkówko.

⁶ Sąsiedztwo zabudowy, dostęp do drogi publicznej, brak konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia, wystarczające uzbrojenie, zgodność z przepisami odrębnymi.



3. OCENA AKTUALNOŚCI MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ocena tego dokumentu winna więc dotyczyć przede wszystkim jego efektywności, a więc na ile jego zapisy będą mogły być podstawą do rozstrzygnięcia o zagospodarowaniu terenu (np. poprzez możliwość uzyskania pozwolenia na budowę), zgodności z obowiązującym prawem oraz celowości przeznaczenia terenu, które ustala.

Tabela poniżej przedstawia wykaz planów miejscowych z oceną ich aktualności oraz uzasadnieniem.

Tabela 4 Ocena aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

L.p.	Nazwa planu	Numer i data uchwały	Główne przeznaczenie	Aktualny	Uwagi
1	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Górzno, w części miejscowości Górzno-Wybudowanie, obejmującej teren pod zabudowę produkcyjno-usługową	Nr VI/33/2003 Rady Gminy w Górznie z dnia 24 kwietnia 2003 r.	produkcyjno-usługowe	TAK	Jakkolwiek plan zawiera zapisy stanowiące powtórzenie przepisów wyższego rzędu, to jednak w obecnym stanie prawnym nie powodują one stwierdzenia nieważności aktu w całości, lecz ewentualnie jedynie w odniesieniu do tych pojedynczych zapisów, które jednakże nie mogą świadczyć o całkowitej nieaktualności aktu.
2	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar działek nr: 225, 226, 227, 228, 229, 218/2, 219/2, 219/3, 210/2, 211, 212, 232/2, 539, 540 - obręb miasto Górzno I	Nr X/61/2011 Rady Gminy w Górznie z dnia 25 listopada 2011 r.	mieszkanie jednorodzinne	TAK	Jakkolwiek plan zawiera zapisy stanowiące powtórzenie przepisów wyższego rzędu, to jednak w obecnym stanie prawnym nie powodują one stwierdzenia nieważności aktu w całości, lecz ewentualnie jedynie w odniesieniu do tych pojedynczych zapisów, które jednakże nie mogą świadczyć o całkowitej nieaktualności aktu. Dodatkowo za aktualnością planu przemawia fakt, że przewiduje on sposób zagospodarowania zgodny z miejskimi zasadami zagospodarowania terenu, przewidziane w nim funkcje odpowiadają więc charakterowi miejsca, w jakim zostały zaplanowane.
3	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Górzno w obrębie geodezyjnym Zaborowo	Nr X/62/2011 Rady Gminy w Górznie z dnia 25 listopada 2011 r.	rekreacyjne	Tak	

Źródło: opracowanie własne

3.1. OCENA AKTUALNOŚCI MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO Z PRZEPISAMI PRAWA

W celu zbadania aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ocenie poddano ustalenia zawarte w miejscowych planach w odniesieniu do wymogów ustawowych określonych w art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 z późniejszymi zmianami).



3.1.1. ZAKRES PRAWNY OBOWIĄZYWANIA MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Przepis art. 15 ww. ustawy określa zakres obligatoryjny i fakultatywny miejscowego planu, tj.:

W planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- 4) zasady kształtowania krajobrazu;
- 5) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- 8) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 9) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 10) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 11) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 12) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;



13) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust.

W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb:

- 1) granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;
- 2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
- 3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;
- 4) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;
- 5) granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a;
- 6) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
- 7) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012;
- 8) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;
- 9) granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;
- 10) granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;
- 11) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;
- 12) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

3.1.2. OCENA AKTUALNOŚCI PLANÓW MIEJSCOWYCH W ZAKRESIE PRAWNYM

Analizując zapisy ustaleń planów miejscowych wymienionych w tabeli nr 4 wykazano, iż są one częściowo nieaktualna. Związane jest to w głównej mierze ze stałym procesem zmiany przepisów prawa, w szczególności przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również innych przepisów składających się na ogół prawa



dotyczącego planowania przestrzennego. Plany miejscowe sporządzane były w okresie od 2003 r. do 2011 r.

Plany miejscowe, które realizowane były od 2003r. zostały wykonywane w oparciu o aktualnie obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednakże w okresie ostatnich 15 lat w treści ustawy z 2003 r. nastąpiło kilkanaście zmian mających mniejszy lub większy wpływ na kształt i ustalenia miejscowego planu.

W zakresie obligatoryjnych i fakultatywnych zakresów planów miejscowych uznać należy,

iż obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zawierają ustalenia niezgodne z dzisiejszymi przepisami oraz nie zawierają części zakresu obligatoryjnego określonego

w art. 15 ustawy. Plany zawierają zapisy stanowiące powtórzenie przepisów wyższego rzędu, jednakże w obecnym stanie prawnym nie powodują one stwierdzenia nieważności aktu w całości, lecz ewentualnie jedynie w odniesieniu do tych pojedynczych zapisów, które jednakże nie mogą świadczyć o całkowitej nieaktualności aktu.

3.1.3. OCENA AKTUALNOŚCI PLANÓW MIEJSCOWYCH W ZAKRESIE URBANISTYCZNYM

Plany miejscowe kształtują przestrzeń Gminy, stanowią dokument stojący na straży ochrony zasad ładu przestrzennego. Ich celem jest uruchamianie terenów wcześniej nieprzeznaczonych

pod zainwestowanie. Jednak rolą planu miejscowego oprócz wprowadzania możliwości inwestowania jest także między innymi ochrona terenów cennych zarówno pod kątem środowiskowym, przyrodniczym, jak również zabytkowym.

Analizując wyżej wymienione plany miejscowe oraz wzięto pod uwagę oprócz zgodności ich ustaleń z przepisami prawa również ich aktualność w sensie merytorycznym, tj. przydatności planów miejscowych do rozwoju zabudowy na badanym obszarze. Przeanalizowano jak czas obowiązywania może wpłynąć na zagospodarowanie Gminy. Uznano, iż możliwości inwestycyjne terenów, na których obowiązują plany miejscowe uchwalane w latach 2003 – 2011 pozostają nadal aktualne.

3.2. WNIOSKI

Na aktualność obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego największy wpływ miał szereg zmian przepisów w szczególności ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczących zakresu





obligatoryjnego i fakultatywnego planu miejscowego. Jednak brak elementów wymaganych dziś przez przepisy prawa nie może automatycznie wpływać na nieaktualność badanych dokumentów. Uznano, iż na podstawie obowiązujących planów możliwe jest realizowanie zabudowy w granicach wskazanych funkcji terenów.

Niemniej jednak długi okres obowiązywania planów miejscowych, wpływa na ich częściową nieaktualność. W tak długim okresie zmieniły się trendy w zabudowie, możliwości inwestycyjne, a także sama opłacalność inwestycyjna rozwoju pewnych obszarów gminy.



4. OCENA AKTUALNOŚCI STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

4.1. OBOWIĄZUJĄCE STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY GÓRZNO

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego gminy, a tym samym wiąże organy gminy jedynie przy sporządzaniu planów miejscowych⁷. Jeśli więc gmina nie realizuje polityki przestrzennej wyrażonej w studium, zmiany w „otoczeniu prawnym” powodują jego szybką, częściową dezaktualizację.

Pierwszym, najczęstszym elementem studium, który podlega dezaktualizacji, jest ochrona zabytków. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej lub wojewódzkiej ewidencji zabytków. Częste wpisy i wykreślenia z tych ewidencji powodują, że studium w tym zakresie należy uaktualniać. Brak gminnej ewidencji zabytków dodatkowo wzmacnia ilość dokonywanych zmian. Analiza rejestru zabytków wskazuje, że podstawowymi zmianami są przede wszystkim wykreślenie stanowiska archeologicznego AZP w Grodzisku oraz wykreślenie obory w zespole młyńskim w Traczyskach. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na bogatą treść Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków. Zapisy studium co prawda nie wymieniają enumeratywnie pozycji z ewidencji, niemniej jednak wyraźnie widoczna jest różnica w ilości obiektów opisanych w studium i w ewidencji. Ochrona zabytków jest zatem elementem wymagającym aktualizacji.

Kolejnym dokumentem rzutującym na aktualność studium jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Zgodnie z art. 10 ust 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności m. in. z zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Zadania takie ujęte są w planie zagospodarowania przestrzennego województwa oraz programach rządowych. W dniu 12 kwietnia 2018 r. Sejmik Województwa Kujawsko-

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 września 2013 r., IV SA/Po 378/13.



Pomorskiego uchwałą Nr 14/588/18 przyjął plan zagospodarowania przestrzennego województwa określając w nim zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Wśród nich znajduje się jedno dotyczące gminy Górzno: „Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu – mała retencja oraz przeciwdziałanie erozji wodnej na terenach nizinnych (nadleśnictwa: Skrwilno, Włocławek, Miradz, Gołąbki, Solec Kujawski, Bydgoszcz, Dąbrowa, Zamrzenica, Trzebciny, Lutówko) – tom III, str. 47 Planu. Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym władze gminy mają obowiązek ująć zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Należy zwrócić uwagę również na istotną z punktu widzenia realizacji polityki przestrzennej konstrukcję zapisów studium, które wprowadzają tzw. „studium programowo-przestrzenne”, uzależniające sposób zagospodarowania terenów i ich przeznaczenie w planach miejscowych od jego zapisów (np. str. 37 Kierunków zagospodarowania). Trzeba w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że studium programowo-przestrzenne, chociaż funkcjonujące w terminologii urbanistycznej, nie jest dokumentem znanym polskiemu systemowi planistycznemu, zaprezentowanemu poniżej:

4.1.1. OCENA AKTUALNOŚCI STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

W celu zbadania aktualności Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Górzno ocenie poddano ustalenia zawarte w tym dokumencie w odniesieniu do wymogów ustawowych określonych w art. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 z późniejszymi zmianami).

4.1.2. ZAKRES PRAWNY STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Przepis art. 10 ww. ustawy określa zakres obowiązywania studium w odniesieniu do uwarunkowań jak i wyznaczanych kierunków rozwoju. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z:

- 1) dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;
- 2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;
- 3) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego;



- 4) stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 4a) rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych;
- 5) warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia;
- 6) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;
- 7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:
 - a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
 - b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,
 - c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
 - d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;
- 8) stanu prawnego gruntów;
- 9) występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;
- 10) występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych;
- 11) występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 12) występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych;
- 13) stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;
- 14) zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych;
- 15) wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

Ponadto w studium określa się w szczególności:

- 1) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;
- 2) obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
- 3) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;



- 4) kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 5) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
- 6) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1;
- 7) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej;
- 8) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- 9) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- 10) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;
- 11) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny;
- 12) obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. z 20105r., poz. 2120);
- 13) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji;
- 14) obszary zdegradowane;
- 15) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
- 16) obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie;
- 17) obszary gminy, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

4.1.3. OCENA AKTUALNOŚCI STUDIUM W ZAKRESIE PRAWNYM

Studium gminne zostało uchwalone w 2000 r. Już sam upływ czasu od uchwalenia studium oraz brak kolejnych aktualizacji dokumentu sugeruje jego – przynajmniej częściową nieaktualność.





Zapisy studium próbują lokalizować wymienione opracowanie nad planem zagospodarowania, uzależniając przeznaczenie terenów od zapisów właśnie studium programowo-przestrzennego. Taka formuła może stanowić podstawę do skutecznego podważenia nie tylko planu zagospodarowania, ale i samego studium poprzez brak zachowania bezpośredniej relacji między tymi dokumentami.

Ważnym, elementem, nieuwjętym w studium, jest tzw. bilans terenów. Dokument ten, wprowadzony nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2015 r., ma określać granice możliwości rozwojowych gminy. Na podstawie przeprowadzonych analiz ekonomicznych, społecznych, demograficznych i środowiskowych, a także możliwości finansowania przez gminę budowy infrastruktury technicznej, bilans wskazuje w jednostkach mierzalnych (powierzchnie), jak wiele terenów samorząd może przeznaczyć pod różne funkcje zabudowy. Co prawda ten element studium jest nowością i jego brak sam w sobie nie rzutuje na zgodność z prawem tego dokumentu ani też na fakt, że bez niego nie jest możliwe sporządzanie planów zagospodarowania, to jednak rzetelnie sporządzony stanowi ważną informację dla władz samorządowych, jakimi dysponują możliwościami w zakresie wyznaczania nowych terenów pod zabudowę. Z powodu braku bilansu studium w sensie merytorycznym również należy uznać za nieaktualne.

Ostatnim aspektem, o którym należy wspomnieć w kontekście dezaktualizacji zapisów studium, są kolizje wydawanych decyzji o warunkach zabudowy z jego zapisami. Problem ten szczegółowo został opisany w rozdziale 2.7.

4.2. WNIOSKI.

Na aktualność Studium podobnie jak w przypadku planów miejscowych największy wpływ miał szereg zmian ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W odróżnieniu od planów miejscowych w przypadku studium mniejszy wpływ na zakres tego dokumentu ma orzecznictwo sądów administracyjnych i rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów. Związane jest to z faktem, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie dokumentem kształtującym politykę przestrzenną danej gminy. Oznacza to zatem, że zapisy studium mogą być realizowane w formie mniej precyzyjnej dającej możliwość wprowadzania pewnego rodzaju alternatyw. Nie oznacza to, że studium może być sporządzone lakonicznie i nieprecyzyjnie, jednak szczegółowość może być mniejsza niż w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.



Analizując szereg zmian przepisów prawa należy zwrócić uwagę na wcześniej opisaną formę wyznaczania kierunków rozwoju i wskaźników dotyczących zabudowy. Do końca 2015 r. istniała pewnego rodzaju dowolność w ustalaniu kierunku rozwoju terenów, bezpośrednio związana z władztwem planistycznym gminy. Jednakże ustawa o rewitalizacji z 9 października 2015 r. nakazująca konieczność przeprowadzania bilansów terenów, a dopiero na ich podstawie wyznaczanie kierunków rozwoju, niejako ograniczyła pełne władztwo planistyczne.

Mając zatem na względzie powyższe uznać należy, iż badane Studium jest dokumentem nieaktualnym zarówno pod kątem prawnym jak również pod kątem urbanistycznym. Tak długi okres od jego powstania i brak aktualizacji częściowych ma znaczący wpływ na aktualność dokumentu.

5. WIELOLETNI PROGRAM SPORZĄDZANIA MIEJSCOWYCH PLANÓW

Przeprowadzona analiza pozwala na wysunięcie konkretnych wniosków oraz nakreślenie podstawowych kierunków działań:

- Gmina winna wdrożyć wieloletni program sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w celu skoordynowania jej rozwoju.
- Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego winny swoją powierzchnią obejmować tereny większe aniżeli tylko pojedyncze działki czy niewielkie obszary. W celu racjonalnego i powiązanego z otoczeniem planowania przestrzeni nowe plany zagospodarowania przestrzennego winny obejmować tereny wraz z głównym układem komunikacyjnym (nie dotyczy to planów, których głównym celem jest lokalizacja infrastruktury liniowej).
- Interwencją planistyczną władz gminy należy objąć w pierwszej kolejności obszary wokół miasta Górzno w celu właściwego ukierunkowania rozwoju zabudowy podmiejskiej, jak również tereny gminy, na których rozwija się (lub ma się rozwijać) intensywne rolnictwo w celu stworzenia akceptowalnych społecznie ram tego rozwoju.
- Aktualizacji wymaga studium gminne. Oprócz powodów wymienionych we wcześniejszych rozdziałach, aktualizacji wymaga część dotycząca uwarunkowań studium, które w ciągu osiemnastu lat funkcjonowania dokumentu uległy dezaktualizacji. Zauważalna jest mała dokładność rysunku studium. Należy zwrócić



uwagę na bardzo dużą szczegółowość zapisów studium w odniesieniu do konkretnych terenów. Nie kwestionując sposobu zapisu ustaleń studium poddaje się pod rozważenie ewentualne ich uproszczenie dla zwiększenia czytelności. Władze gminy winny również rozważyć też, czy ewentualna aktualizacja dokumentu polegać będzie na jego zmianie, czy na opracowaniu nowego. Ze względu jednak na skalę zmian zaleca się stworzenie nowego dokumentu.

- Należy sukcesywnie dążyć do pokrycia planami miejscowymi jak największej powierzchni gminy. Zapewni to ochronę ładu przestrzennego i stworzy solidne ramy rozwoju różnego rodzaju zabudowy. Dodatkowo działania takie wpłyną na wyeliminowanie w gminie sytuacji zapalnych – tworzących konflikty społeczne i przestrzenne.